



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Samenw.verband Primair Onderw. Amsterdam Diemen

**Onderzoek bestuur en
samenwerkingsverband**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 24 februari 2023

Samenvatting

Tenminste eens in de vier jaar onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs elk bestuur van een samenwerkingsverband in Nederland. We hebben bij Samenwerkingsverband Primair Onderwijs Amsterdam Diemen onderzocht of het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uitvoert en de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs realiseert. Daarnaast hebben we onderzocht of de sturing door het bestuur op de kwaliteit van het samenwerkingsverband op orde is en of er sprake is van deugdelijk financieel beheer (zie Onderzoekskader 2021, bijlage 1).

Context

Het samenwerkingsverband en de scholen hebben te maken met omstandigheden die het realiseren van passend onderwijs onder grote druk zetten. Zo is het lerarentekort in Amsterdam met gemiddeld negentien procent, bijzonder hoog. In stadsdelen waar relatief veel leerlingen met ondersteuningsbehoeften wonen, is het lerarentekort zelfs 26 procent en in het speciaal onderwijs 31 procent. Ook moeten leerlingen tot wel anderhalf jaar wachten voor een behandeling door jeugdzorg. En tot slot komen de gevolgen van de coronapandemie nu goed in beeld, wat een toename aan verwijzingen naar het speciaal onderwijs van met name jonge leerlingen, die ten tijde van de pandemie nog niet op school zaten, veroorzaakt. Deze omstandigheden liggen buiten de invloedssfeer van het samenwerkingsverband, en stellen de scholen voor een grote opgave om alle leerlingen passend onderwijs te (blijven) bieden.

Wat gaat goed?

- Het samenwerkingsverband heeft voor alle leerlingen een plek op een school beschikbaar waar zij de benodigde ondersteuning kunnen krijgen. Wel komt het voor dat leerlingen moeten wachten op een plek in het speciaal (basis)onderwijs, en gedurende het wachten gedeeltelijk thuis zitten. Nog voor het versturen van het conceptrapport van dit onderzoek waren deze situaties opgeheven en was er voor alle leerlingen een zo passend mogelijke plek op een school beschikbaar.
- De samenwerking binnen de regio, met zowel de gemeente, voorschoolse organisaties en het samenwerkingsverband voor voortgezet onderwijs. Wij geven het bestuur voor zijn sterke regionale samenwerking de waardering Goed.
- Advisering aan scholen over ondersteuningsbehoeften van

Bestuur: Samenwerkingsverband Primair Onderwijs Amsterdam Diemen

Bestuursnummer: 21631

Nummer samenwerkingsverband: PO2707

Gemeenten binnen de regio: Amsterdam en Diemen

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen:

41 schoolbesturen met in totaal 244 scholen

Totaal aantal leerlingen in de regio: ongeveer 66.000

Scholen waarbij we verificatie-activiteiten hebben uitgevoerd:

sbo Het Spectrum (20WT|C1)

basisschool Overhoeks (30FG|C1)

basisschool De Kersenboom (31RV|C1)

basisschool Pieter Jelles Troelstra (20VN|C1)

Onderzoekperiode:

december 2022

leerlingen en de beoordeling van de toelaatbaarheid tot het speciaal (basis)onderwijs.

- Het bestuur kan rekenen op waardering en breed draagvlak bij de scholen en schoolbesturen voor het beleid.
- Het bestuur stuurt op de juiste onderwerpen en bereikt daarmee goede verbeteringen. Daarbij wordt hij gesteund door de toezichtcommissies van de algemene ledenvergadering (verder: alv) die het intern toezicht voornamelijk uitvoeren.
- De ondersteuningsplanraad (verder: opr) is compleet en vervult een goede rol in de medezeggenschap.
- Er is sprake van deugdelijk financieel beheer. Het bestuur stuurt op de continuïteit van de instelling en anticipeert op afname van de Rijksbekostiging door krimp.

Wat kan beter?

- Het bestuur heeft een werkend stelsel voor kwaliteitszorg, maar kan dit nog verder verbeteren door ook ouders te betrekken bij het zicht op de realisatie van passend onderwijs. Ook kan het bestuur scherper evalueren, waar we dat nu in het jaarverslag alleen op hoofdlijnen zien gebeuren.
- De informatiewaarde van het jaarverslag met betrekking tot een beleidsrijke meerjarenbegroting, de effecten van de inzet van de passend onderwijsmiddelen en de afbouw van het bovenmatig vermogen kan worden verbeterd.

Wat moet beter?

- De verantwoording van het bestuur alsook die van het intern toezicht in het jaarverslag kennen tekortkomingen. Deze moet het bestuur vanaf het volgende jaarverslag herstellen.

Vervolg

Omdat het bestuur voldoet aan de basiskwaliteit onderzoeken we het bestuur en samenwerkingsverband opnieuw over vier jaar.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het vierjaarlijks onderzoek	5
2.	Resultaten vierjaarlijks onderzoek	8
3.	Resultaten verificatie-activiteiten	19
4.	Reactie van het bestuur	21

1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in december 2022 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij Samenwerkingsverband Primair Onderwijs Amsterdam Diemen. In een vierjaarlijks onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Voert het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uit en realiseert het de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs?
2. Waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit van het samenwerkingsverband en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Werkwijze

Het onderzoek richt zich op onderstaande standaarden op het niveau van het bestuur.

Standaard	Onderzocht
Realisatie passend onderwijs	
RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen	•
RPO2 Regionale samenwerking	•
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid	•
Besturing, kwaliteitszorg en ambitie	
BKA1 Visie, ambities en doelen	•
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur	•
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog	•

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen voeren we onderzoeks- en verificatie-activiteiten uit. Daarbij betrekken we belanghebbenden bij het samenwerkingsverband.

Onderzoeksactiviteiten

Het vierjaarlijks onderzoek hebben we op maat ingericht en bestond uit onderstaande activiteiten.

Documentanalyse

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we documenten van en over het bestuur en samenwerkingsverband geanalyseerd, waaronder het ondersteuningsplan 2021-2025, het jaarverslag 2021, documenten over de inrichting en werking van het intern toezicht, de kaderbrief 2022-2023, kwartaalrapportages uit 2021-2022, verantwoording ondersteuningsmiddelen 2020-2021.

Rondetafelgesprekken

We voerden rondetafelgesprekken met ouders, leraren uit het gespecialiseerd en regulier onderwijs, schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen, met schoolleiders uit het gespecialiseerd en regulier onderwijs en met gemeenteambtenaren over hun ervaringen met het samenwerkingsverband. Ook voerden we een gesprek met verantwoordelijken voor de ondersteuningstoewijzing en toeleiding naar speciale scholen, gevolgd door een startgesprek met het bestuur.

Verificatie-activiteiten

We hebben dit onderzoek mede ingericht met verificatie-activiteiten op vier aangesloten scholen van het samenwerkingsverband. Met verificatie-activiteiten toetsen we in hoeverre het bestuur zicht heeft op de kwaliteit van het samenwerkingsverband en het financieel beheer en hoe het bestuur daarop stuurt. We verwachten van het bestuur dat het zicht heeft op de uitvoering van de afspraken uit het ondersteuningsplan binnen het samenwerkingsverband en op de scholen en dat het hierop stuurt. Daarnaast geven de verificaties ons zicht op enkele aspecten van passend onderwijs op de bezochte scholen.

Onderzoeksdag

Op de onderzoeksdag voerden we gesprekken met:

- het intern toezicht en de ondersteuningsplanraad (opr) over de (kwaliteit van de) uitvoering van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband, de kwaliteitszorg en het financieel beheer;
- schoolbestuurders over de rol die het samenwerkingsverband voor hen vervult en de rollen van schoolbestuurders binnen het samenwerkingsverband.

We sloten de onderzoeksdag af met een bestuursgesprek met het bestuur en de kwaliteitsmedewerker over de (be)sturing van het samenwerkingsverband en de bijdrage die het levert aan de realisatie van passend onderwijs in de regio. Hierna gaven we in een apart gesprek een terugkoppeling van onze bevindingen en voorlopige oordelen. Een dag later voerden we een gesprek met het bestuur over het financieel beheer.

Signalen

In de voorbereiding van ieder onderzoek kijken we naar eventuele signalen die bij de inspectie zijn binnengekomen. Soms heeft dat gevolgen voor de uitvoering van het onderzoek.

Er zijn geen signalen over het bestuur bij ons binnengekomen.

Leeswijzer

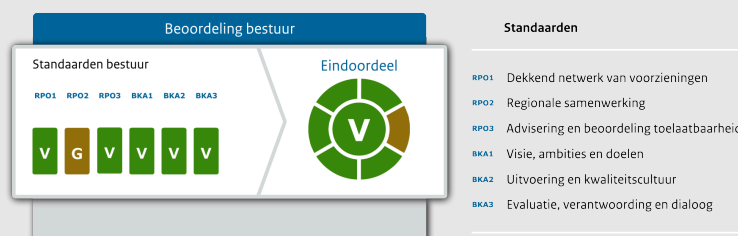
In hoofdstuk 2 staan de resultaten van het onderzoek op bestuursniveau, inclusief een samenvattend oordeel. De paragrafen 2.1 en 2.2 geven onze oordelen en bevindingen op de standaarden uit respectievelijk de kwaliteitsgebieden Realisatie passend onderwijs en Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De afspraken over het vervolgtoezicht zijn opgenomen in paragraaf 2.3. In hoofdstuk 3 staan onze bevindingen uit de verificatie activiteiten op de scholen. En ik hoofdstuk 4 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen.

2. Resultaten vierjaarlijks onderzoek

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van het onderzoek op bestuursniveau.

Samenvattend oordeel

In onderstaande figuur zijn de resultaten samengevat. Te zien is wat het eindoordeel is op bestuursniveau en de oordelen op de onderliggende standaarden.



Wij beoordelen de kwaliteit op vijf van de zes standaarden als Voldoende, de kwaliteit op de standaard RPO2 Regionale samenwerking waarderen we als Goed.

Het samenwerkingsverband maakt sinds twee jaar een positieve ontwikkeling door. Tot in 2020 stonden individuele schoolbestuurlijke belangen voorop in de besluitvorming, bijvoorbeeld bij de goedkeuring door de Ledenvergadering (alv) van het ondersteuningsplan 2020-2024. Een geschil met de ondersteuningsplanraad (opr) over dat ondersteuningsplan, waarvoor de geschillencommissie medezeggenschap de opr in het gelijk stelde, alsook wisselingen van enkele schoolbestuurders en de start in 2021 van de huidige directeur-bestuurder, dragen eraan bij dat er een meer op samenwerking gerichte cultuur is gekomen. De nieuwe bestuurder voert voortvarend verbeteringen door die de realisatie van passend onderwijs bevorderen. Betrokkenen van en rond het samenwerkingsverband waarderen de bestuurder om zijn vanuit visie gedreven aanpak, het aanspreken op het nakomen van afspraken en rolvastheid, en het betrekken van belanghebbenden bij het ontwikkelen van beleid. Ook werkt het bestuur goed samen met de gemeenten, waardoor het beleid van beide elkaar versterkt. Dat maakt de realisatie van passend onderwijs en inclusiever onderwijs kansrijk.

Het samenwerkingsverband heeft een publiek vermogen dat boven de signaleringswaarde ligt. Het bestuur heeft een schema opgesteld om

dit bovenmatig vermogen ultimo 2023 af te bouwen tot onder de signaleringswaarde. Een beschrijving hoe het dit gaat doen ontbreekt.

2.1. Realisatie passend onderwijs

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en/of waarderingen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs. Vervolgens geven we hier een toelichting op.

REALISATIE PASSEND ONDERWIJS	O	V	G
RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen		●	
RPO2 Regionale samenwerking			⊘
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid		●	

RPO1. Dekkend netwerk van voorzieningen

Wij beoordelen de kwaliteit op deze standaard als Voldoende. Ten tijde van het onderzoek kwam het voor dat er leerlingen gedeeltelijk thuiszitten in afwachting van een plek op het speciaal (basis)onderwijs. Het bestuur heeft dit thuiszitten opgeheven nog voordat het conceptrapport is verstuurd.

Er zijn mooie ontwikkelingen in het dekkend netwerk

De scholen en schoolbesturen weten het overgrote deel van de leerlingen passend onderwijs te bieden. Daarvoor ontvangen zij ondersteuningsmiddelen van het samenwerkingsverband en beschikken alle scholen over een passend onderwijs adviseur. We zien mooie ontwikkelingen waarbij scholen samenwerken, bijvoorbeeld door een klas voor leerlingen met zware ondersteuningsbehoeften op een school voor speciaal basisonderwijs in te richten, door zeer gespecialiseerde klassen op een engelstalige basisschool met expertise vanuit het samenwerkingsverband te organiseren of een inclusieve school waarbij er expertise vanuit het speciaal onderwijs wordt ingezet op een basisschool. Ook zijn er klassen voor specifieke doelgroepen binnen het speciaal onderwijs, zoals voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen in combinatie met een taalontwikkelingsstoornis, autisme, of hoogbegaafdheid. Tot slot zijn er in twee stadsdelen pilots waarbij het speciaal onderwijs en regulier basisonderwijs, samen met ouder- en kindteams, jeugdhulp en zorg&welzijn, toewerken naar expertisenetwerken in wijken met als doel dat alle leerlingen in hun eigen wijk naar school kunnen gaan.

Het speciaal onderwijs zit vol

De positieve ontwikkelingen zijn ook nodig om het aantal verwijzingen naar het speciaal (basis)onderwijs te verlagen. Want de

scholen voor speciaal (basis)onderwijs zitten zo goed als vol. Daardoor komt het voor dat leerlingen moeten wachten op de verwijzende school totdat er plek is op de school voor speciaal onderwijs. Gedurende het wachten krijgen de basisscholen een overbruggingsarrangement van het samenwerkingsverband. Desondanks komt het voor dat leerlingen (gedeeltelijk) thuiszitten, omdat het de basisschool niet lukt om voltijds onderwijs aan de leerling te bieden gedurende het wachten of omdat het kleuters betreft die nog niet staan ingeschreven op een school. Dit kan meerdere maanden duren. Het bestuur heeft het thuiszitten van deze leerlingen nog voor het conceptrapport van het onderzoek is verstuurd, weten op te heffen.

Wij constateren dat de scholen onder grote druk staan, door factoren als het lerarentekort, lange wachtlijsten bij jeugdzorg en de gevolgen van de pandemie die nu steeds meer zichtbaar worden en voor een toename van met name jonge leerlingen in het speciaal onderwijs zorgt. Ook zien we dat zowel het bestuur als de scholen voor speciaal (basis)onderwijs er alles aan doen om ervoor te zorgen dat alle leerlingen passend onderwijs ontvangen. Zo starten er in januari twee nieuwe klassen voor speciaal onderwijs voor jonge leerlingen, en stemmen de schoolleiders van de speciale (basis)scholen continu onderling af welke leerling waar geplaatst kan worden. Samenwerkende partners in een van de stadsdelen hebben het plan opgevat om leerlingen met een overbruggingsarrangement in een klas op één van de basisscholen te plaatsen, waarbij expertise vanuit het basisonderwijs wordt ingezet gedurende het wachten op een plaats in het speciaal onderwijs.

Genoemde ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband moeten leiden tot een duurzaam dekkend netwerk aan onderwijs en ondersteuningsvoorzieningen. Wij verwachten dat het bestuur zich hier blijvend voor inzet, zodat alle leerlingen een ononderbroken ontwikkeling kunnen doormaken.

RPO2. Regionale samenwerking

Wij waarderen de kwaliteit op deze standaard als Goed, omdat het bestuur actief relevante partijen opzoekt en integraal beleid met ze ontwikkelt dat goed is voor de realisatie van passend onderwijs en ook helpt bij het toewerken naar inclusiever onderwijs.

Het bestuur werkt goed samen met regionale partners, waaronder de gemeenten

Het bestuur werkt goed samen met zowel partners uit de voorschoolse periode als het voortgezet onderwijs, maar vooral met de gemeenten. Door deze goede samenwerking werken de scholen voor regulier en speciaal onderwijs, wijkteams en andere relevante betrokkenen aan een integraal aanbod voor basisonderwijs, jeugdhulp en sociaal werk binnen de wijken. Dit wordt de BEN-aanpak

genoemd, wat staat voor brede expertise netwerken. Hierbij maken het bestuur en de gemeenten gebruik van ontwikkelingen die binnen twee voorlopende stadsdelen succesvol op gang waren gekomen.

Ook werkt het bestuur samen met de gemeenten aan het bevorderen van de aanwezigheid van leerlingen op hun school en het voorkomen van schoolverzuim en thuiszitten. Daarbij werkten zij samen aan het beter in beeld krijgen van (dreigend) thuiszittende leerlingen met als resultaat dat het beeld nu een stuk betrouwbaarder lijkt te zijn. Het bestuur benut dit zicht op thuiszitters door zonodig actief schoolbesturen aan te spreken met als doel dat de thuiszittende leerlingen weer kunnen ingroeien op een school. Wel zijn er ruim vijftig leerlingen die thuiszitten in afwachting van een behandeling door jeugdzorg. De wachtlijsten voor jeugdzorg zijn lang en kunnen oplopen tot anderhalf jaar. Omdat deze leerlingen eerst jeugdzorg nodig hebben en niet in staat zijn een school te bezoeken, achten wij dit thuiszitten niet verwijtbaar aan het samenwerkingsverband. In het speciaal onderwijs is er al enkele jaren een succesvolle samenwerking van jeugdhulp en onderwijs op de scholen.

Tot slot stelde het bestuur recent samen met gemeenten en partners uit de voorschoolse periode een plan op dat is gericht om de ontwikkelingsachterstanden die jonge leerlingen als gevolg van de pandemie hebben, weg te nemen. Dat moet ertoe leiden dat deze jonge leerlingen in staat zijn om onderwijs te volgen en om verwijzingen naar het speciaal onderwijs te voorkomen.

Wij vinden de manier waarop het bestuur samenwerkt met gemeenten en andere organisaties, die mede betrekking hebben op de voorschoolse periode en de schoolloopbaan van leerlingen in het voortgezet onderwijs, een goede bijdrage leveren aan de maatschappelijke opdracht van het samenwerkingsverband.

RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid

Wij beoordelen de kwaliteit op deze standaard als Voldoende.

De verbeterde tlv-route werkt tot ieders tevredenheid

Het bestuur stuurde op verbetering, met als resultaat dat besluiten over toelaatbaarheid tot het speciaal (basis)onderwijs zorgvuldig en nu ook binnen de wettelijke termijnen worden genomen. Daarbij zijn de adviseurs van het samenwerkingsverband al vroeg bij de leerling en de school betrokken in het ondersteuningsteam. Dit nieuwe beleid is door het bestuur in pilots ontwikkeld en wordt door alle betrokkenen als succesvol ervaren. Daarom voert het bestuur deze werkwijze vanaf januari 2023 voor het gehele samenwerkingsverband door. Ook zorgt het bestuur voor advies over ondersteuningsbehoeften van leerlingen aan scholen die daarom vragen.

2.2. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en/of waarderingen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Vervolgens geven we hier een toelichting op.

BESTURING, KWALITEITSZORG EN AMBITIE	O	V	G
BKA1 Visie, ambities en doelen		●	
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur		●	
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog		●	

BKA1. Visie, ambities en doelen

Wij beoordelen de kwaliteit op deze standaard als Voldoende. Het bestuur werkt vanuit het ondersteuningsplan 2021-2025 en richtte een stelsel voor de kwaliteitszorg in dat hem in staat stelt te sturen op het bereiken van de doelen uit het ondersteuningsplan. Wel kan het bestuur zich verbeteren door ook bij ouders na te gaan hoe tevreden zij zijn over passend onderwijs aan hun kind.

Het bestuur heeft een stelsel voor kwaliteitszorg bij de visie, ambities en doelen

Het bestuur heeft een ondersteuningsplan 2021-2025 opgesteld dat het beleid en de werkwijze binnen het samenwerkingsverband bevat evenals de doelen die het bestuur in deze planperiode wil bereiken. In jaarplannen stelt het bestuur daar concrete beoogde resultaten bij op en een aanpak om de resultaten te bereiken. Ook richtte het bestuur een stelsel voor kwaliteitszorg in dat hem in staat stelt om te kunnen sturen op het bereiken van de doelen. Behalve het betrekken van informatie zoals vanuit scholen, schoolbesturen en eigen medewerkers, betreft het bestuur ook systematisch onafhankelijke (wetenschappelijke) onderzoeken bij zijn kwaliteitszorg. Dat is een sterk punt, zowel voor het maken van beredeneerde keuzes alsook om onafhankelijke argumenten te kunnen gebruiken voor het overtuigen van belanghebbenden voor besluiten. Zo hielp bijvoorbeeld extern onderzoek over de spreiding van ondersteuningsbehoeften van leerlingen bij het bepalen van het nieuwe verdeelmodel voor de ondersteuningsmiddelen. Dit verdeelmodel was tot voorkort gebaseerd op leerlingaantallen en voert het bestuur de komende periode gefaseerd in op basis van waar de ondersteuningsbehoeften voorkomen.

Wij zien verbeter ruimte in het betrekken van ouders voor zicht op de realisatie van passend onderwijs. Uit ons onderzoek blijkt dat niet alle ouders tevreden zijn over het passend onderwijs voor hun kind, maar dat een systematische informatieverzameling over de ervaringen van

ouders geen onderdeel uitmaakt van het stelsel voor de kwaliteitszorg. Het bestuur geeft aan deze lacune te herkennen en zijn kwaliteitszorg hiermee te willen gaan uitbreiden. Met dergelijke informatie kan het bestuur beter nagaan of de realisatie van passend onderwijs op de scholen lukt, en betrokkenen hier gericht op aanspreken wanneer dat nodig is.

Beleidsrijke meerjarenbegroting

Wij hebben met het bestuur gesproken over een beleidsrijke begroting en hoe de koppeling van de middelen en de doelen zijn gemaakt, omdat dit in de meerjarenbegroting beter naar voren kan komen. De bestuurder geeft aan dit te herkennen en heeft toegezegd hier meer aandacht aan te gaan besteden. Daarmee maakt het bestuur inzichtelijk of er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om de strategische doelen te kunnen bereiken. Wij verwachten dat het bestuur hier in de volgende jaarverslagen meer aandacht aan geeft.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

Wij beoordelen de kwaliteit op deze standaard als Voldoende. Het bestuur stuurt op noodzakelijke verbeteringen en het intern toezicht pakt steeds beter zijn rol. Ook zorgt het bestuur voor een complete en functionerende ondersteuningsplanraad.

De kwaliteitscultuur maakt een positieve ontwikkeling door

Het bestuur kan rekenen op waardering en breed draagvlak voor het beleid, doordat hij veel relevante mensen betreft bij het opstellen van het beleid en vanuit een inhoudelijke focus werkt en stuurt. De kwaliteitscultuur maakt mede hierdoor een positieve ontwikkeling door.

Tot in 2020 stonden voornamelijk individuele schoolbestuurlijke belangen voorop bij het opstellen van beleid. Rond 2020 veranderde dat en ten tijde van dit onderzoek worden beleidskeuzes meer gemaakt vanuit het gezamenlijke belang. Hieraan vooraf waren er enkele wisselingen in schoolbestuurders, stelde de geschillencommissie medezeggenschap de opr in het gelijk bij een geschil over het ondersteuningsplan 2020-2024 en startte de huidige directeur-bestuurder. Dat het gezamenlijke belang inmiddels voorop staat bij besluiten blijkt bijvoorbeeld uit het recent vastgestelde nieuwe verdeelmodel voor de ondersteuningsmiddelen. Andere voorbeelden van goede verbeteringen die de bestuurder de afgelopen twee jaren doorvoerde gaan over de tlv-procedure, een beter zicht op de realisatie van passend onderwijs, en het samen met de gemeenten ontwikkelen van beleid over thuiszitters en de BEN-aanpak. Met deze aanpak is het doel ook dat scholen inclusiever worden. Het goede hieraan is dat het gemeentelijk beleid en het samenwerkingsverband beleid elkaar versterken, wat de kans van slagen vergroot.

Tegelijk constateren we dat het bestuur onvoldoende duidelijk maakt hoe het stuurt op de financiële realisatie van de doelen die het bestuur heeft. Zo blijkt uit het jaarverslag en de interne documenten als kwartaalrapportages niet welke financiële middelen zijn ingezet om de doelen te behalen. Of en hoe het bestuur tijdig heeft bijgestuurd is derhalve niet zichtbaar.

Wel is uit het onderzoek gebleken dat het bestuur stuurt op de continuïteit van de instelling. Zo heeft de bestuurder initieel begroot dat een project €40.000,- zou kosten. Gedurende het boekjaar 2022 blijkt echter dat het project eerder €300.000,- gaat kosten. Het bestuur geeft aan dit tijdig met de controller te hebben geconstateerd en de begroting te hebben bijgesteld. Wij hebben dit echter niet uit de notulen of overige documentatie kunnen herleiden. Het bestuur kan zich verbeteren door dergelijke besluiten zichtbaar vast te leggen.

Het intern toezicht functioneert steeds beter

Het intern toezicht is belegd bij de algemene ledenvergadering (alv). Deze werkt met een onafhankelijk voorzitter die de leden moet aanspreken op hun rolvastheid, als ook met drie toezichtcommissies die elk een eigen onafhankelijk lid hebben. In 2020 vervulde de alv zijn intern toezichthoudende taak nog niet naar behoren, aangezien de alv een ondersteuningsplan goedkeurde dat op veel punten niet aan de wettelijke voorschriften voldeed en op veel weerstand bij gemeenten en de opr kon rekenen. Inmiddels heeft de alv hier verbeteringen in aangebracht. Dat is bijvoorbeeld te zien aan de manier waarop het is omgegaan met het voorgenomen besluit van het bestuur over het nieuwe verdeelmodel van de ondersteuningsmiddelen. Hierbij steunden de kwaliteitscommissie en de auditcommissie van de alv de bestuurder en spraken zij ook andere schoolbestuurders aan op hun rol als intern toezichthouder. Een ander voorbeeld van het verbeterde functioneren van het intern toezicht is dat de remuneratiecommissie gericht informatie bij diverse interne en externe samenwerkingspartners verzamelde en betrok bij de beoordeling van het bestuur.

De bestuurder voelt zich gesteund door de toezichtcommissies, en deze commissies geven aan veel vertrouwen te hebben in de directeur-bestuurder.

Nu de alv, met de toezichtcommissies, beter in zijn rol als intern toezichthouder komt, merken de leden ook dat de rol als intern toezichthouder zich soms moeilijk verhoudt tot die van belanghebbend schoolbestuurder. Daarom heeft de alv besloten om, met hulp van een onafhankelijk deskundige, onderzoek te doen naar een betere bestuurlijke inrichting. Dit moet leiden tot meer rolzuiverheid in de werking van de governance. In de zomer van 2023 wil de alv hier een besluit over nemen. Wij steunen deze ontwikkeling, omdat we bijvoorbeeld in de notulen van de alv zien dat de rollen van schoolbestuurders en toezichthouders soms lastig te scheiden zijn. Uit de gesprekken maken wij zoals hiervoor beschreven op dat het intern toezicht desondanks voldoende en ook onafhankelijk functioneert.

Het intern toezicht werkt nog niet met een intern toezichtkader, iets wat de kwaliteit en het onafhankelijk functioneren van het intern toezicht kan helpen verbeteren.

De ondersteuningsplanraad is compleet en functioneert

De ondersteuningsplanraad (opr) is compleet en vervult een goede rol in de medezeggenschap. Zo stemde de opr niet in met het ondersteuningsplan 2020-2024 en legde hierover een geschil voor aan de geschillencommissie medezeggenschap. Deze commissie stelde de opr in het gelijk. In diezelfde periode startte de huidige directeur-bestuurder die in afstemming met de opr verbeteringen doorvoert. De opr is tevreden over de samenwerking met het bestuur en de gekozen koers van het samenwerkingsverband.

Twee keer per jaar voeren de opr en intern toezichthouders overleg met elkaar. De bestuurder is daar ook bij aanwezig, wat de opr waardeert, omdat de bestuurder op die manier rechtstreeks feedback krijgt.

Mogelijke onrechtmatige besteding van Rijksmiddelen

Naar aanleiding van een mogelijke onrechtmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen zullen we een afzonderlijk, specifiek onderzoek gaan uitvoeren naar rechtmatige besteding van gelden. De verwachte uitkomsten van dit specifieke onderzoek staan ons oordeel Voldoende niet in de weg.

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

Wij beoordelen de kwaliteit op de standaard als Voldoende, omdat het bestuur een informatief jaarverslag opstelde en met relevante betrokkenen dialogen voert. Wel kan het bestuur zijn evaluaties verbeteren, en moeten het en het intern toezicht enkele verbeteringen doorvoeren in hun verantwoording in het jaarverslag.

Scherpere evaluaties en informatie over de inzet van de ondersteuningsmiddelen door schoolbesturen kunnen bijdragen aan een meer verantwoordend karakter van het jaarverslag

Het bestuur stelde een informatief jaarverslag 2021 waarin het de lezer informeert over de diverse ontwikkelingen en op hoofdlijnen wat daarbij is bereikt. Ook beschrijft het bestuur enkele algemene conclusies. Het jaarverslag kan een meer verantwoordend karakter krijgen wanneer het bestuur het bereikte relateert aan de in het jaarplan geformuleerde beoogde resultaten, en daar zichtbaar conclusies en verbetermaatregelen aan verbind. Daarmee wint zijn evaluatie aan scherppte en kan het bestuur mogelijk ook gerichtere vervolgacties bepalen.

Uit het jaarverslag blijkt onvoldoende hoe de middelen voor passend onderwijs zijn ingezet. Het bestuur maakt ruim 80% van de ondersteuningsmiddelen over naar de schoolbesturen. Hoe deze middelen voor passend onderwijs zijn ingezet en welke resultaten zijn bereikt voor leerlingen met ondersteuningsbehoeften, blijkt

onvoldoende uit het jaarverslag. Wij verwachten dat het bestuur hier in de volgende jaarverslagen meer aandacht aan geeft.

Het bestuur en intern toezichthouder moeten verbeteringen doorvoeren in het jaarverslag

Het bestuur verantwoordt zich in het jaarverslag niet over het afwijken van de code goed bestuur in het primair onderwijs, terwijl het daar wel van afwijkt. Zo publiceert het bestuur geen statuten en bestuursreglement op zijn site, en rapporteert hij niet over de wijze waarop de evaluatie van het bestuur door het intern toezicht heeft plaatsgevonden. Het bestuur voldoet niet aan artikel 165, eerste lid, WPO en moet dit vanaf het eerstvolgende jaarverslag herstellen.

Van besturen wordt verwacht dat zij goed zicht hebben op hun omgeving. Daaronder vallen ook de risico's waar het bestuur mogelijk mee geconfronteerd wordt. Het bestuur moet zich in het jaarverslag verantwoorden over hoe het bestuur stuurt op het systeem van risico-inventarisatie en -beheersing, alsook hoe het bestuur het risicobeheerssysteem in de praktijk toepast en waar nodig aanpast. Deze verantwoording zien wij onvoldoende in het jaarverslag terug. Ook ontbreken in het jaarverslag de beheersmaatregelen van de belangrijkste risico's en/of onzekerheden voor de komende jaren. Dat is wel nodig, zodat belanghebbenden kunnen zien hoe het bestuur stuurt op voorkoming van risico's en wat ze doet om het negatieve effect zo klein mogelijk te houden als een risico zich inderdaad voordoet. Tot slot ontbreekt in het jaarverslag informatie over hoe het intern risicobeheersings- en controlesysteem werkt en welke resultaten met dit systeem zijn bereikt. Het bestuur voldoet niet aan de verplichting uit artikel 4, lid 4 Rjo en moet dat vanaf het eerstvolgende jaarverslag herstellen.

Tevens ontbreekt een toelichting op hoe het bestuur het bovenmatig vermogen zal afbouwen. Wel is er een schematische weergave in de meerjarenbegroting opgenomen dat ultimo 2023 het bovenmatig vermogen zal worden afgebouwd. Daarbij let het bestuur ook op incidentele meevallers, zodat het bestuur ultimo 2023 niet alsnog een bovenmatig vermogen realiseert. Het bestuur geeft aan dat dit in het bestedingsplan wel schematisch is weergegeven, maar dat de uitleg hierover in het jaarverslag ontbreekt. Hoe de afbouw gerealiseerd zal worden is wel bekend bij het bestuur. De reserves die met overheidsgeld zijn ontstaan mogen niet onnodig hoog zijn. Wij verwachten dat het bestuur in de volgende jaarverslagen naast de schematische weergave ook de toelichting op de afbouw van het bovenmatig vermogen opneemt.

Ook de verantwoording van het intern toezicht in het jaarverslag is niet compleet. Daarin ontbreekt informatie over hoe het intern toezicht het bestuur met raad terzijde staat, het handelen van het intern toezicht en de resultaten die dat handelen heeft opgeleverd, de wijze waarop het intern toezicht toeziet op doelmatige besteding en

ook rechtmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen. Dit laatste is actueel, omdat er mogelijk ondersteuningsmiddelen niet rechtmatig zijn besteed. Bovendien concludeert het intern toezicht in zijn verantwoording dat het bestuur werkt volgens de code goed bestuur in het primair onderwijs en daar geen afwijkingen op constateert. Deze conclusie is onjuist, gezien de hiervoor beschreven afwijkingen. Het intern toezicht voldoet niet aan artikel 17c, eerste lid, WPO en artikelen 3, sub f, en 4, vierde lid, bijlage 3, RJO. Het bestuur moet zorgen voor herstel vanaf het eerstvolgende jaarverslag.

Het bestuur voert dialogen met relevante betrokkenen

Het bestuur informeert het intern toezicht en de opr uitgebreid en voert men hen dialogen over de bereikte resultaten. Deze dialogen benut het bestuur voor het doorvoeren van verbeteringen. Zo leidde de dialoog met de opr bijvoorbeeld tot het opstellen van een vernieuwd verantwoordingsformat voor schoolbestuurders en toegankelijke informatie voor scholen over thuiszitters. De opr voert ook een kritische dialoog met het bestuur over de haalbaarheid van de plannen van het bestuur. De dialogen met het intern toezicht worden vooral gevoerd door de auditcommissie en de kwaliteitscommissie die dat namens de alv doen. Ook voert het bestuur veel dialogen met diverse betrokkenen bij de gemeenten om te komen tot zoveel mogelijk gezamenlijk beleid. Dat leidt tot goede beleidskeuzes zoals de BEN-aanpak.

2.3. Afspraken over vervolgtoezicht

We houden voor dit bestuur de reguliere termijn aan van vier jaar. Dat betekent dat we het bestuur in principe over vier jaar weer onderzoeken. Een jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse en/of urgente signalen kunnen de inspectie aanleiding geven het vervolgtoezicht alsnog aan te scherpen.

Voor de wettelijke tekortkomingen krijgt het bestuur herstelopdrachten die in onderstaand schema staan vermeld.

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
Bestuur		
<p>BKA 3 Evaluatie, verantwoording en dialoog In het jaarverslag ontbreekt informatie over hoe het intern risicobeheersings- en controlesysteem in de praktijk werkt en welke resultaten hiermee zijn bereikt. Ook ontbreekt een beschrijving van de beheersmaatregelen van de belangrijkste risico's en/of onzekerheden (artikelen 3f en 4, vierde lid, Rjo). Verder ontbreekt in het jaarverslag een verantwoording over het afwijken van de gehanteerde code Goed Bestuur (artikel 165, eerste lid, wpo).</p>	<p>Wij verwachten dat het bestuur deze informatie vanaf het eerstvolgende jaarverslag opneemt.</p>	<p>Wij vertrouwen er op dat het bestuur het herstel pleegt en komen daar niet actief op terug.</p>
<p>BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog In de verantwoording van het intern toezicht in het jaarverslag ontbreekt informatie over op welke wijze hij het bestuur heeft ondersteund en geadviseerd en over de resultaten die zijn handelen heeft opgeleverd. Daarnaast ontbreekt op welke wijze toezicht is gehouden op het doelmatig besteden van de middelen en naleving van de code Goed Bestuur (artikel 17c, eerste lid wpo, jo, artikel 3, sub f en artikel 4, vierde lid, bijlage 3 Rjo).</p>	<p>Wij verwachten dat het bestuur ervoor zorgt dat de intern toezichthouder vanaf het eerstvolgende jaarverslag volledig is in zijn verantwoording.</p>	<p>Wij vertrouwen er op dat het bestuur het herstel pleegt en komen daar niet actief op terug.</p>

De reden dat wij het herstel overlaten aan het bestuur is dat we constateren dat het bestuur op dit moment in staat is de kwaliteit van de uitvoering van zijn taken voldoende te waarborgen.

3. Resultaten verificatie-activiteiten

Wij hebben verificatie-activiteiten uitgevoerd op enkele scholen uit het samenwerkingsverband. Tijdens verificatie-activiteiten gaan we na of scholen de afspraken uit het ondersteuningsplan nakomen. We verwachten van het bestuur van het samenwerkingsverband dat het zicht heeft op deze uitvoering in de praktijk en dat het hierop stuurt.

We zijn dit nagegaan op de volgende (speciale) basisscholen:

- sbo Het Spectrum (20WT|C1)
- basisschool De Kersenboom (31RV|C1)
- basisschool Pieter Jelles Troelstra (20VN|C1)
- basisschool Overhoeks (30FG|C1)

We hebben gekeken naar het door de scholen nakomen van afspraken over een planmatige ondersteuningsstructuur, het schoolondersteuningsprofiel, het opstellen van ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, de samenwerking met netwerkpartners en het jaarlijks bespreken van het kwaliteitskader dat het samenwerkingsverband opstelde over de basisondersteuning en extra ondersteuning.

Onze bevinding is dat de scholen vier van de vijf afspraken (grotendeels) uitvoeren. Alleen het registreren van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief in het register onderwijsdeelnemers (ROD, voorheen BRON) gebeurt niet en het opnemen van het uitstroomniveau in het ontwikkelingsperspectief doen twee scholen niet in de groepen 1 t/m 5, waar dat wel onderdeel is van de afspraak in het ondersteuningsplan.

De afspraak over het jaarlijks bespreken van het kwaliteitskader door de schoolleiding met het team gebeurt op geen van de vier scholen. En het jaarlijks door het schoolbestuur bespreken van het kwaliteitskader met elke school gebeurt met twee van de vier scholen. Bij een derde school gebeurt dat alleen op thema's uit het kwaliteitskader.

Verder blijkt uit de gesprekken op de scholen dat zij de bestuurder van het samenwerkingsverband waarderen om diens inhoudelijke focus en het werken vanuit een visie. Ook geven de scholen aan veel personele wisselingen te ervaren bij hun ouder- en kindteams en de leerplichtambtenaren. Dit maakt voor de scholen de samenwerking lastiger.

Conclusie

We stellen vast dat:

1. de bezochte scholen de meeste afspraken uit het

- ondersteuningsplan voldoende naleven;
2. het beeld dat het bestuur van het samenwerkingsverband heeft over het nakomen van de afspraken overwegend overeenkomt met onze bevindingen;
 3. het bestuur het nakomen van de afspraken uit het ondersteuningsplan voldoende systematisch monitort en handhaaft.
 4. het bestuur het nakomen van de afspraak over het jaarlijks bespreken van het kwaliteitskader beter kan monitoren en handhaven.

4. Reactie van het bestuur

Hieronder geeft het bestuur aan op welke wijze het de bevindingen uit het onderzoek betreft bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband en de bestuurlijke kwaliteitszorg.

Het bestuur wil als eerste zijn waardering uit spreken voor de wijze waarop de inspectie van het onderwijs het vierjaarlijkse kwaliteitsonderzoek heeft uitgevoerd. Alle betrokkenen, van ouders, leraren tot bestuurders en netwerkpartners gaven aan dat de gesprekken prettig en respectvol verliepen. Er werd gesproken van oprechte nieuwsgierigheid, scherpheid in de vraagstelling en binnen een veilig gespreksklimaat. Men voelde zich uitgenodigd om openhartig te spreken over zorgen, knelpunten en successen. Dat gold zeker ook voor het gesprek met het bestuur. De voor het bestuur nieuwe onderzoeksmethode van waarderende gespreksvoering heeft nieuwe inzichten opgeleverd. Inzichten waar het bestuur mee aan de slag zal gaan. De waardering die werd uitgesproken voor de ingewikkelde context waarbinnen het samenwerkingsverband dagelijks opereert, zoals het enorme lerarentekort, de problemen door Corona en de wachtlijsten in de zorg, deed het bestuur goed.

Het bestuur herkent het verloop van de onderzoeksdagen en activiteiten, alsmede de inhoud van de gesprekken in het verslag. De waardering voor de inzet en prestaties van de afgelopen twee jaar komen goed naar voren als ook de punten waar ruimte voor verbetering is. Zo zal het bestuur aan de slag gaan met de verantwoording en jaarplancyclus. Meer concretisering in de doelen en navolgbaar werken zijn goed overgekomen.

Met de herstelopdracht inzake het jaarverslag is het bestuur inmiddels gestart en verwacht met het jaarverslag 2022 te voldoen aan de gestelde eisen.

Tot slot kwam tijdens het bezoek met de financieel toezichthouder de vergoeding voor educatieve dienstverlening voor kinderen met een vrijstelling ter sprake. Het samenwerkingsverband heeft de subsidie “wel in Ontwikkeling” toegekend gekregen. Deze subsidie is bedoeld om een aantal experimenten te financieren voor leerlingen die een vrijstelling hebben van de leerplichtwet op grond van artikel 5 onder a. Het bestuur zal het project educatieve begeleiding KDC Nifterlake daarom financieren uit deze subsidie. Hiermee worden de middelen rechtmatig en doelmatig besteed.

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730, 3500 GS Utrecht
T-algemeen 088 6696000
T-loket (voor vragen) 088 6696060

