



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Haarlemmermeer PO

**Onderzoek bestuur en
samenwerkingsverband**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 25 april 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 Passend Onderwijs Haarlemmermeer PO 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 er sprake is van deugdelijk financieel beheer (zie Onderzoekskader 2021, bijlage 1).

Context

De regio van het samenwerkingsverband bestrijkt de hele gemeente Haarlemmermeer. Deze regio heeft te maken met forse toestroom van anderstaligen; zowel asielzoekers, als expats. Het samenwerkingsverband heeft de afgelopen jaren onder leiding van een directeur-bestuurder ad interim gestaan. Deze bestuurder had onder meer de opdracht om tekortkomingen in de naleving van wet- en regelgeving (met betrekking tot de kwaliteitszorg) te herstellen. Deze tekortkomingen stelden wij in 2018 vast tijdens een vierjaarlijks onderzoek. In het herstelonderzoek in 2021 constateerden wij dat het samenwerkingsverband deze tekortkomingen had hersteld.

Wat gaat goed?

Het samenwerkingsverband realiseert zijn wettelijke taken

We zien een sterke ontwikkeling van het dekkend netwerk en het faciliteren van scholen en schoolbesturen om de zorgplicht passend onderwijs te kunnen realiseren. Door te investeren in de advisering van scholen zitten leerlingen sneller op een passende plaats en kunnen de scholen deze leerlingen daar ook goed ondersteunen. Ook kunnen meer leerlingen binnen de regio naar school, in plaats van te moeten reizen naar scholen buiten de regio.

De kwaliteitszorg is verbeterd

Het stelsel van kwaliteitszorg is verder (dan vastgesteld in 2021) verbeterd en werkt nu ook in de praktijk. Het samenwerkingsverband werkt zichtbaar en beredeneerd aan het realiseren van zijn wettelijke taken, evalueert afspraken en beleid en stuurt waar nodig bij.

Het financieel beheer is op orde

Er is sprake van deugdelijk financieel beheer en wij zien met de kennis van nu nog geen risico's voor de continuïteit op de korte of

Bestuur: Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Haarlemmermeer PO

Bestuursnummer: 21603

Nummer samenwerkingsverband PO2710

Gemeente binnen de regio: Haarlemmermeer

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen: 10 schoolbesturen (waarvan 4 besturen met speciale scholen) met in totaal 55 scholen (waarvan 4 scholen voor speciaal onderwijs en 4 scholen voor speciaal basisonderwijs)

Totaal aantal leerlingen in de regio: ruim 13.000

Scholen waarbij we verificatie-activiteiten hebben uitgevoerd:

- De Klimboom (02WW|C1);
- R.K. Basisschool Klavertje vier (27NT|C1).

Onderzoekperiode: december 2022

middellange termijn. Ook de afbouw van de bovenmatige publieke middelen in de komende jaren ligt op schema.

Wat kan beter?

De aansluiting onderwijs en (jeugd)zorg

Ondanks de inspanningen van het samenwerkingsverband, is er nog weinig structureel en gezamenlijk beleid op het gebied van onderwijs en zorg. De medewerking van en samenwerking door de gemeente laat op dit punt te wensen over. Het blijft zaak dat het bestuur en zo nodig de intern toezichthouder, blijft aandringen op het maken van de nodige afspraken.

Verantwoording over het gevoerde beleid

De verantwoording in het jaarverslag over de inzet van middelen voor passend onderwijs kan beter, evenals de relatie tussen de verantwoording en de kwaliteitszorg. De informatiewaarde van het jaarverslag wordt hoger als het bestuur de relatie tussen de strategische doelen, het beleid en de meerjarenbegroting duidelijker maakt.

Wat moet beter?

Zorgen voor een volledige en goed functionerende ondersteuningsplanraad

De ondersteuningsplanraad is niet (volledig) ingericht en functioneert niet zoals dit zou moeten. Het bestuur krijgt de opdracht dit te herstellen. Behalve dat het bestuur de ondersteuningsplanraad nodig heeft om beleid te kunnen vaststellen, mist het bestuur en het intern toezicht nu een belangrijke gesprekspartner. Ook kan nu niet aan de wettelijke verplichting tot het voeren van een kritische dialoog tussen het intern toezicht en de ondersteuningsplanraad worden voldaan. Ook hiervoor krijgt het bestuur een herstelopdracht.

Vervolg

Omdat het bestuur voldoet aan de basiskwaliteit is er geen aanleiding voor het maken van vervolgspraken en onderzoeken we het bestuur en samenwerkingsverband opnieuw over vier jaar. Voor de terkortkomingen krijgt het bestuur herstelopdrachten, waarbij we erop vertrouwen dat het bestuur deze oppakt.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het vierjaarlijks onderzoek	5
2.	Resultaten vierjaarlijks onderzoek	8
3.	Resultaten verificatie-activiteiten	18
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 Passend Onderwijs Haarlemmermeer PO. 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 2019-2023 en de daarbij behorende addenda en bijlagen, het jaarverslag 2021 en verschillende beleidsdocumenten.

Rondetafelgesprekken

We voerden rondetafelgesprekken met

- ouders;
- leraren en intern begeleiders (ib'ers) uit het gespecialiseerd en regulier onderwijs;
- schakelfunctionarissen (consulenten) tussen het samenwerkingsverband en de scholen, en
- schoolleiders uit het gespecialiseerd en regulier onderwijs over hun ervaringen met het samenwerkingsverband.

Ook voerden we een gesprek met het bestuur over de ondersteuningstoewijzing en de samenwerking met de gemeente Haarlemmermeer. We sloten de dag af met een startgesprek met het bestuur.

Verificatie-activiteiten

We hebben dit onderzoek mede ingericht met verificatie-activiteiten op twee 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 over de (kwaliteit van de) uitvoering van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband, de kwaliteitszorg en het financieel beheer.

We sloten de onderzoeksdag af met een bestuursgesprek met het bestuur 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 oordelen.

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

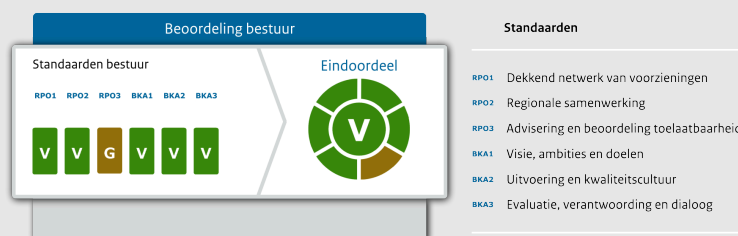
vervolgtoezicht zijn opgenomen in paragraaf 2.3. Hoofdstuk 3 geeft een beeld van de verificaties en in hoofdstuk 4 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen.

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.



Voert het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uit en realiseert het de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs?

We hebben vastgesteld dat het bestuur zijn taken realiseert en voldoet aan de basiskwaliteit. Dankzij de investeringen van de afgelopen jaren, uitgezette acties en genomen stappen in de kwaliteitszorg is de basis van de uitvoering en realisatie wettelijke taken stevig. Er is sprake van een dekkend netwerk van voorzieningen en er is sprake van regionale samenwerking, hoewel dit laatste niet altijd naar tevredenheid van het samenwerkingsverband verloopt. De kwaliteit op de standaard Advisering en beoordeling toelaatbaarheid waarderen we als Goed. Het samenwerkingsverband voldoet op deze standaard dus niet alleen aan de basiskwaliteit, maar realiseert ook haar ambitie om, door scholen te adviseren, ervoor te zorgen dat leerlingen zo snel mogelijk voorzien zijn van de best passende ondersteuning.

Waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit van het samenwerkingsverband en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Ook voor deze onderzoeksvraag stellen we vast dat het bestuur hieraan voldoet. De organisatie staat, procedures en beleid zijn beschreven en zijn dagelijkse praktijk. Daarnaast is het financieel beheer op orde. We zien voldoende waarborg dat het samenwerkingsverband zijn werkzaamheden naar behoren uitvoert en dit kan blijven doen. De investering in de kwaliteitszorg leidt tot

gerichte evaluaties en het goede gesprek hierover. Borging van wat er nu is en gebeurt is belangrijk. Dit kan dan ook leiden tot een betere en rijkere verantwoording. Zowel door het bestuur als door het intern toezicht, ieder vanuit zijn eigen rol.

De combinatie van de oordelen op de verschillende standaarden resulteert in het eindoordeel Voldoende.

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

Het samenwerkingsverband heeft voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, een passende plaats beschikbaar. Daarmee voldoet het samenwerkingsverband aan de basiskwaliteit en beoordelen we de standaard als Voldoende.

Dekkend netwerk en ontwikkeling daarvan

Het dekkend netwerk aan scholen binnen Haarlemmermeer kent regulier en speciaal basisonderwijs (sbo) en speciaal onderwijs (so). Consulenten vanuit het samenwerkingsverband ondersteunen de scholen bij het bieden van extra ondersteuning. Het expertiseplatform en het Centraal Coördinatiepunt (CCP) van het samenwerkingsverband zijn ondersteunend aan het gehele netwerk.

Naar aanleiding van de herstelopdracht die het bestuur in 2018 kreeg om de kwaliteitszorg te verbeteren, is beter in beeld gekomen wat de behoeften en mogelijkheden van/voor leerlingen zijn en dus wat er nodig is binnen het dekkend netwerk. Dit heeft geleid tot een beter aanbod en er zijn plannen voor de doorontwikkeling ervan. Een voorbeeld van een behaald resultaat is dat leerlingen die eerder naar een cluster 4-school buiten de regio bezochten, dit onderwijs nu binnen de grenzen van de regio ontvangen.

Daarnaast zijn er pilots en samenwerkingen tussen en binnen het regulier en gespecialiseerd onderwijs. Dankzij een speciale groep binnen een van de scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo), krijgen leerlingen daar intensievere en gerichtere ondersteuning waardoor ze binnen het sbo kunnen blijven of via die weg de overstap vanuit het speciaal onderwijs (so) kunnen maken.

Het samenwerkingsverband ziet dat de grote toestroom van nieuwkomers druk legt op de scholen in de regio. Dit kan (op termijn) gevolgen hebben voor het realiseren van de afgesproken basisondersteuning en extra ondersteuning. Het risico bestaat dat scholen dan onvoldoende kunnen voorzien in de juiste ondersteuning en om die reden een leerling verwijzen naar het sbo of so. Het samenwerkingsverband vindt dat terecht geen wenselijke beweging. Het is goed dat het deze ontwikkeling volgt en met de scholen bekijkt wat nodig is binnen scholen om deze beweging te voorkomen.

RPO2. Regionale samenwerking

We beoordelen de kwaliteit op deze standaard als Voldoende. Het samenwerkingsverband doet alles dat in zijn macht ligt om te zorgen voor een goede regionale samenwerking. Dit leidt ertoe dat er afspraken en samenwerkingen zijn die bijdragen aan passend onderwijs voor leerlingen in de regio. De samenwerking met de gemeente verloopt desondanks moeizaam en is een zorg voor het samenwerkingsverband.

Samenwerking met gemeentelijke partners

Het samenwerkingsverband werkt hard aan de samenwerking met de gemeentelijke partners en de gemeente Haarlemmermeer in het bijzonder. Dit heeft nog niet geleid tot gezamenlijk en duurzaam beleid voor de jeugd, waarbij afspraken zijn vastgelegd over de aansluiting van onderwijs en zorg. De afspraken die er nu zijn komen veelal tot stand naar aanleiding van casuïstiek en op aandringen van het samenwerkingsverband. Dit heeft bijvoorbeeld geresulteerd in het vormgeven van onderwijszorgarrangementen. Ook gezien de grote toestroom van nieuwkomers zien het samenwerkingsverband en de scholen dat het nodig is om samen met de gemeente afspraken en beleid te maken om dit het hoofd te bieden. We vertrouwen erop dat het bestuur zich blijft inspannen om te komen tot een betere aansluiting tussen het onderwijs en de (jeugd)zorg.

Samenwerking met andere onderwijspartners

Ook werkt het samenwerkingsverband samen met andere onderwijspartners, zoals het samenwerkingsverband voor voortgezet onderwijs in dezelfde regio. Maar ook bovenregionaal heeft het samenwerkingsverband de samenwerking gezocht met zes andere samenwerkingsverbanden voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid in de zorg voor de jeugd (jeugdvisie).

Het samenwerkingsverband ziet mogelijkheden voor verbetering van de aansluiting en overgang vanuit kinderdagverblijven en de voor- en vroegschoolse educatie (vve) naar het primair onderwijs. Daarom zoekt het met die partijen de samenwerking. Doel daarbij is ervoor te zorgen dat jonge kinderen direct instromen op de best passende plek in het onderwijs. Daarvoor informeert het samenwerkingsverband de voorschoolse partners over de ondersteuningsmogelijkheden van de scholen in de regio en werkt het aan regionale afspraken voor

aanmelding en instroom van jonge kinderen op de scholen.

RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid

De kwaliteit op deze standaard is zodanig dat we deze standaard waarderen als Goed. Het samenwerkingsverband heeft ingezet op het zo vroeg mogelijk in kaart brengen van ondersteuningsbehoeften van leerlingen, zodat deze zo snel mogelijk het best passende onderwijs ontvangen. Het samenwerkingsverband kan ook laten zien dat dit proces in uitvoering en geborgd is en dat het inderdaad leidt tot het gewenste en beoogde resultaat.

Investering in advisering betaalt zich uit

Het samenwerkingsverband adviseert scholen op hun verzoek over de ondersteuningsbehoefte van leerlingen. Bijvoorbeeld wanneer een leerling bij een school is aangemeld of als de leerling daar al is ingeschreven. In beide gevallen kan het Centraal Coördinatiepunt (CCP) de scholen in een vroeg stadium helpen bij het in kaart brengen van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Indien nodig, kan het CCP ook adviseren of meedenken over een andere passende school. Naast dat het samenwerkingsverband kan aantonen dat leerlingen hierdoor sneller voorzien zijn van passende ondersteuning, bevestigen gesprekspartners in ons onderzoek dit ook. De inzet en steun van het CCP wordt mede om deze reden gewaardeerd door scholen.

Beoordeling toelaatbaarheid is zorgvuldig

Als een vorm van gespecialiseerd onderwijs (sbo of so) de best passende onderwijsplaats lijkt, dan zijn hier procedures en criteria voor. De besluitvorming door het samenwerkingsverband verloopt vlot en zorgvuldig. Daarbij hecht het samenwerkingsverband waarde aan een traject waarbij ouders, school en consulent samenwerken en komen tot consensus over een aanvraag.

2.2. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie

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

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

BKA1. Visie, ambities en doelen

We beoordelen de kwaliteit van deze standaard als Voldoende. Er is een stelsel van kwaliteitszorg en de inrichting van de organisatie en het financieel beheer is zodanig dat daarmee aan de wettelijke eisen

wordt voldaan. Wel zien we daarnaast ook een paar punten die het bestuur kan verbeteren.

Stelsel van kwaliteitszorg is rijker en vollediger

In 2021 stelden wij vast dat het bestuur voldaan had aan de herstelopdracht om te zorgen voor een stelsel van kwaliteitszorg. Nu zien wij een stelsel dat verder is uitgewerkt en verrijkt. Het stelsel is veel meer gericht op het realiseren van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband, met het dekkend netwerk als voornaamste taak. Deze doorontwikkeling heeft geleid tot een beter zicht op de voorzieningen binnen de regio (en daar buiten). Activiteiten voor monitoring en evaluatie zijn uitgezet in de tijd en dat leidt tot steeds meer data en (in)zicht voor bestuur om te kunnen sturen.

Ondersteuningsplan als basis van de kwaliteitszorg

De basis voor de kwaliteitszorg moet liggen in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Dat is nu niet het geval. Het vigerende ondersteuningsplan heeft een looptijd tot het einde van dit schooljaar (2022/2023) en is de afgelopen jaren op onderdelen aangepast en bijgesteld (via een erratum en addendum). Hierdoor en in combinatie met de ontwikkelingen in het afgelopen jaar, is de inhoud nauwelijks meer een weergave van de actuele afspraken en invulling van passend onderwijs in de praktijk. Het bestuur heeft voorrang gegeven aan het ontwikkelen van een stelsel van kwaliteitszorg, mede naar aanleiding van de herstelopdracht die het hiervoor van de inspectie kreeg. Het ondersteuningsplan dat vanaf het schooljaar 2023/2024 van start moet gaan, moet onder andere de beoogde resultaten (van het beleid) bevatten die het samenwerkingsverband bij de ontwikkeling van het stelsel van kwaliteitszorg heeft bepaald. Daarnaast moet het plan ook voldoen aan de overige wettelijke inhoudseisen. Met andere documenten die het afgelopen jaar ontwikkeld zijn, ligt er een goede basis voor een (nieuw) ondersteuningsplan.

Inzet van middelen in relatie tot het beleid

Vanuit financieel perspectief zien we dat het bestuur de inzet en het beheer van de financiële middelen zodanig heeft ingericht, dat bestuur het voortbestaan van het samenwerkingsverband en de dienstverlening hiermee kan waarborgen. Wel is het bij de meerjarenbegroting belangrijk dat het bestuur ook financiële middelen aan strategische doelen koppelt. Zodoende wordt inzichtelijk of er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om die strategische doelen te kunnen bereiken. Wij vragen het bestuur om hier in de volgende jaarverslaggevingen meer aandacht aan te geven.

Het jaarverslag dient een risicoanalyse te bevatten en deze treffen we aan. Gezien de onzekerheden met betrekking tot de ontwikkeling in leerling/deelnemersaantallen, heeft het bestuur ervoor gekozen om uit te gaan van drie verschillende risicoscenario's.

Bestuurlijke inrichting

Met de bestuurlijke inrichting van een directeur-bestuurder en een alv, bestaande uit alle aangesloten schoolbesturen, als intern toezichthouder voldoet het samenwerkingsverband aan de voorwaarden voor het scheiden van bestuurlijke en toezichthoudende taken en bevoegdheden. Er zijn stappen gezet om de onafhankelijkheid van het intern toezicht beter te borgen en nauwgezet de taken die bij het intern toezicht horen uit te (kunnen) voeren. Zo is er een remuneratiecommissie en een audit/kwaliteitscommissie. Voor zover dat nog niet is gebeurd, moet het samenwerkingsverband er voor zorgen dat de praktische inrichting en uitvoering van taken en bevoegdheden statutair en/of reglementair zijn vastgelegd.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

We beoordelen de kwaliteit op deze standaard als Voldoende, maar geven het bestuur wel een herstelopdracht voor het zorgen voor een goed functionerende ondersteuningsplanraad (artikel 4a WMS).

Uitvoering conform stelsel van kwaliteitszorg

Het stelsel van kwaliteitszorg werkt zoals het bedacht en uitgewerkt is. Dankzij het stelsel komt informatie over de uitvoering van het beleid bij het bestuur terecht. Dankzij de verbeterslag is er veel informatie, met name vanuit de CCP, consultants en de tweejaarlijkse ontwikkelgesprekken tussen het samenwerkingsverband en de scholen/schoolbesturen. Het is daarbij een aandachtspunt om kwalitatieve informatie naar boven te halen over het effect op leerlingen: wat levert het beleid van het samenwerkingsverband, waarvan de inzet van consultants een praktisch voorbeeld is, nu op voor scholen en leerlingen?

Kwaliteitscultuur ontwikkelt zich positief

Het is duidelijk zichtbaar dat het bestuur stuurt op de uitvoering van het beleid. Het samenwerkingsverband is de sturende en verbindende factor die duidelijk faciliterend wil zijn aan de scholen en schoolbesturen. Waar nodig legt het bestuur gewicht in de schaal in gesprekken bij samenwerkingspartners, bijvoorbeeld in de gesprekken met de gemeente met betrekking tot nieuwkomers. Het voeren van ontwikkelgesprekken geeft het bestuur uit eerste hand informatie over hoe passend onderwijs op de scholen verloopt, welke knelpunten er eventueel zijn en welke behoeften er leven. Daarbij kan het bestuur van het samenwerkingsverband waar nodig ook in deze gesprekken schoolbesturen aanspreken op het nakomen van afspraken. Om elkaar goed te kunnen aanspreken, zijn concrete afspraken in het ondersteuningsplan belangrijk. Daarnaast helpen concrete afspraken scholen om te weten wat er van ze wordt verwacht. Vanuit onze verificaties op scholen blijkt dat dit nu niet altijd duidelijk is, bijvoorbeeld wat er onder de basisondersteuning valt. Het samenwerkingsverband kan dit meenemen bij het opstellen

van het nieuwe ondersteuningsplan.

De bestuurlijke ontwikkelgesprekken helpen schoolbesturen ook om zich in de alv meer en zuiverder te richten op het uitvoeren van intern toezicht. In de alv staat nu meer dan voorheen het gezamenlijke belang en dat van passend onderwijs voor leerlingen in de regio voorop. De ruimte voor ontwikkeling die we zien is dat het beeld dat de alv heeft van het samenwerkingsverband nu vooral de optelsom is van wat ieder van zijn eigen scholen weet. De alv zou een beeld moeten hebben van het collectief aan scholen, in relatie tot de opdracht van het samenwerkingsverband en de afspraken die onderling gemaakt zijn. De informatie die nu vanuit het stelsel van kwaliteitszorg naar boven komt, zal daar positief aan bijdragen.

Er is geen ondersteuningsplanraad

Ten tijde van het onderzoek is de ondersteuningsplanraad (opr) nagenoeg afwezig. Er is nog een lid actief, maar ook alleen maar ter overbrugging tot er nieuwe leden zijn. Vacatures zijn er al langer, ondanks inspanningen van het bestuur. Het bestuur heeft ook de schoolbesturen betrokken en gevraagd hier actief op in te zetten, maar ook dat zonder resultaat. Ondanks de inspanningen krijgt het bestuur een herstelopdracht om te zorgen voor een volledige ondersteuningsplanraad (conform artikel 4a WMS). Behalve dat dit wettelijk verplicht is, heeft het samenwerkingsverband voor elk door het samenwerkingsverband te nemen besluit met betrekking tot vaststelling (of wijziging) van het ondersteuningsplan de voorafgaande instemming van de opr nodig. Daarnaast mist het bestuur nu een belangrijke gesprekspartner en kritische inspraak van ouders en personeel. En juist deze geledingen zijn belangrijk voor gedragen beleid.

Financieel beheer

Het bestuur voert een deugdelijk financieel beheer. Wij hebben geen indicaties voor risico's voor de continuïteit op de korte- of middellange termijn. Ook zijn er geen (signalen van) onrechtmatigheden. De afname van het vermogen resulteert weliswaar in een jaarlijks negatieve rentabiliteit en een afnemende liquiditeit, maar deze worden veroorzaakt door de bewuste afbouw van het bovenmatige vermogen. Buiten de rentabiliteit zijn alle kengetallen (ruim) boven de door de inspectie gehanteerde signaleringswaarden.

Uitvoering van het beleid in relatie tot de financiën

Het interne toezicht is goed geregeld. Het toezicht is verdeeld in een auditcommissie/kwaliteitscommissie en een remuneratiecommissie. De directeur-bestuurder is verantwoordelijk voor het opstellen van de begroting, de jaarrekening, het bestuursverslag en het ondersteuningsplan. Deze worden vervolgens na consultatie en bespreking met de auditcommissie als voorgenomen besluit ter goedkeuring geagendeerd voor de algemene ledenvergadering (alv).

In het kalenderjaar 2021 is met de directeur-bestuurder regelmatig overleg gevoerd over deze documenten. Uit de verslaglegging blijkt dat de directeur-bestuurder actie onderneemt na overleg met de alv en zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt.

De alv houdt toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van het besteden van overheidsgelden. Dit is een terugkerend onderwerp van overleg met de directeur-bestuurder. Vooraf wordt bij het goedkeuren van de jaar- en meerjarige begroting getoetst of gelden rechtmatig en doelmatig zullen worden aangewend en in samenhang zijn met de doelen zoals gesteld in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Tussentijds, bespreekt de audit/kwaliteitscommissie met de directeur-bestuurder aan de hand van (financiële) rapportages hoe gelden zijn besteed.

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

We stellen vast dat het bestuur voldoet aan de basiskwaliteit op deze standaard maar de verantwoording in het jaarverslag kan inhoudelijk beter. Ook krijgt het bestuur een herstelopdracht omdat er geen overleg plaatsvindt tussen het intern toezicht en de ondersteuningsplanraad (artikel 17c, vijfde lid, WPO).

Verantwoording over behaalde resultaten kan beter

De verantwoording in het jaarverslag is een beschrijving van hoe het samenwerkingsverband zich inzet voor het bieden van passend onderwijs aan leerlingen in de regio. Het samenwerkingsverband geeft aan dat het de scholen en schoolbesturen stimuleert door middel van het verstrekken van informatie over het passend onderwijs en onderwijsondersteuning. Deze horizontale verantwoording zien wij echter nog beperkt terug in het jaarverslag. Het samenwerkingsverband geeft aan dat men sinds het schooljaar 2018/2019 aan de uitbouw van de werkwijze werkt waarbij de verantwoording wordt uitgevraagd bij de schoolbesturen, waar het de bestemming van ingezette middelen betreft. Wij vragen het bestuur om dit proces in het kader van transparantie meer prioriteit te geven. Financiële verantwoording en kwaliteitszorg zijn beide belangrijke aspecten van het beheer van een organisatie. De koppeling tussen deze twee aspecten is dat ze beide bijdragen aan de efficiëntie en effectiviteit van de organisatie. Het bestuur is gestart met het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg en de koppeling aan de indicatoren passend onderwijs. Er zijn dus stappen gezet in verantwoording en kwaliteitszorg. De verantwoording zoals deze is opgenomen in het jaarverslag over 2021 is nog niet volledig uitgewerkt en erg 'hoog over'. Gezien het feit dat het bestuur al een aantal jaren bezig is om dit proces vorm te geven, vragen wij om ook hier meer prioriteit aan te geven. Het heeft nu wel meer informatie in handen om een eerste verbetering te maken.

Financiële verantwoording

In de jaarverslaggeving en de meerjarenbegroting wordt een toelichting gegeven op de hoogte van het bovenmatige vermogen.

Het bestuur verwijst hierbij in het jaarverslag naar de zogenaamde M23-maatregel (afbouw bovenmatig vermogen). De afbouw hiervan is dan ook onderdeel van het beleid en het bestuur heeft uitgewerkt op welke wijze het de middelen de komende jaren inzet. Het bovenmatig eigen vermogen bedroeg in 2020 nog € 1,6 miljoen. Uit de meerjarenbegroting blijkt dat deze wordt afgebouwd tot 2024 naar € 480.000. Hierin is dan inbegrepen een permanente algemene reserve - risicobuffer - op basis van risicoanalyse van € 300.000. Hiermee heeft het bestuur vrijwel voldaan aan de wens tot afbouw van het bovenmatige vermogen om de ontvangen middelen daar in te zetten waar ze voor bestemd zijn.

Geen overleg tussen intern toezicht en ondersteuningsplanraad

Door het ontbreken van een ondersteuningsplanraad kan het bestuur niet voldoen aan de wettelijke verplichting dat het intern toezicht twee keer per jaar overlegt met de ondersteuningsplanraad. Hierdoor mist ook het intern toezicht een belangrijke gesprekspartner en bron van informatie. Een gesprek met de ondersteuningsplanraad moet bijdragen aan informatie vanuit ouders en personeel over hoe passend onderwijs in de regio functioneert. Deze informatie zou het intern toezicht onder andere moeten gebruiken voor het beoordelen van het functioneren van de bestuurder. Gezien het feit dat het intern toezicht wordt uitgevoerd door schoolbesturen zelf, zou het voor de hand liggen dat het meer moeite doet om binnen de eigen geledingen (van de schoolbesturen) leden voor de opr te werven.

2.3. Overige wettelijke vereisten

Deugdelijkheidseisen die niet aan een standaard in het waarderingskader zijn verbonden, vatten we samen onder de noemer overige wettelijke vereisten (zie Onderzoekskader).

Het samenwerkingsverband moet ten minste eenmaal in de vier jaar een ondersteuningsplan vaststellen (artikel 18a, zevende lid, WPO). Dit betekent dat het bestuur dit jaar weer een ondersteuningsplan moet vaststellen en uiterlijk 1 mei 2023 aan de inspectie moet toezenden (artikel 18a, tiende lid, WPO). Het huidige ondersteuningsplan is de afgelopen jaren via een addendum en erratum bijgesteld, waardoor de inhoud weinig representatief is voor de situatie van het samenwerkingsverband. We verwachten van het bestuur een ondersteuningsplan dat in elk geval voldoet aan de wettelijke vereisten beschreven in het achtste lid, van artikel 18a WPO, maar daarnaast ook een weergave is van het samenwerkingsverband en de afspraken die gemaakt zijn. Daarnaast moet het plan zijn vastgesteld volgens de voorschriften uit het negende lid van datzelfde wetsartikel.

2.4. 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 verder 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		
BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur Er is geen ondersteuningsplanraad die voldoet aan de wettelijke inrichtingseisen (artikel 4a WMS).	Het bestuur spant zich, samen met de aangesloten schoolbesturen, in om te zorgen voor een volledige ondersteuningsplanraad.	We vertrouwen erop dat het bestuur dit oppakt en komen hier niet actief op terug.
BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog Het intern toezicht overlegt niet twee keer per jaar met de ondersteuningsplanraad (artikel 17c, vijfde lid, WPO).	Het bestuur zorgt allereerst voor een volledige ondersteuningsplanraad en vervolgens draagt het er zorg voor dat het overleg plaatsvindt volgens de bedoeling van het wettelijk voorschrift.	We vertrouwen erop dat het bestuur dit oppakt en komen hier niet actief op terug.

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:

- school voor speciaal basisonderwijs De Klimboom (02WW|C1);
- reguliere basisschool R.K. Basisschool Klavertje vier (27NT|C1).

Conclusie

We stellen vast dat:

1. de bezochte scholen op het gebied van passend onderwijs werken volgens de ambities en afspraken uit het ondersteuningsplan;
2. het beeld dat het bestuur van het samenwerkingsverband heeft over het nakomen van de afspraken overeenkomt met onze bevindingen;
3. het bestuur het nakomen van de afspraken uit het ondersteuningsplan systematisch monitort en zondig handhaaft.

Doorgaans gaan we op scholen na in hoeverre zij de binnen het samenwerkingsverband gemaakte afspraken, die vastliggen in het ondersteuningsplan, nakomen. Aangezien het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband gedateerd is en tweemaal tussentijds is bijgesteld (middels een erratum en een addendum) zijn we op de scholen nagegaan in hoeverre zij werken volgens de ambities van het samenwerkingsverband. We zijn hierbij uitgegaan van het addendum bij het ondersteuningsplan 2019-2023, (versie 2021, update 2022). Bij de laatste twee punten zijn wel concretere afspraken in het Addendum opgenomen. We zijn daarvoor nagegaan wat hierover op schoolniveau bekend is en of deze afspraak wordt nagekomen.

1. Bekendheid met het aanbod in de regio

Ambitie: Verbetering van kwaliteit van onderwijs en ondersteuning door vergroting van kennis over mogelijkheden voor ondersteuning op de scholen binnen het samenwerkingsverband. Deze kennis gaat over de ondersteuningsmogelijkheden binnen het onderwijs en daarbuiten (lees: zorg).

Onze bevindingen:

De scholen zijn in beperkte mate bekend met de mogelijkheden van het samenwerkingsverband. De reguliere school mist een totaalbeeld van alle mogelijkheden en vooral communicatie hierover. Soms komt het toevallig langs en pikken ze iets op. Het sbo kent de voorzieningen

en mogelijkheden beter, ook omdat het zelf voorziet in speciale voorzieningen. Ook de consulent speelt een rol bij het delen van en voorzien in de nodig informatie.

2. Aansluiting regulier-speciaal

Ambitie: Doorontwikkelen van het sbo en so als onderdeel van het dekkend netwerk. Dit betekent dat aansluiting van de reguliere scholen, het sbo en het so verbeterd worden.

Onze bevindingen:

Het sbo ervaart de samenwerking met andere scholen als goed. De Klimboom heeft intensiever contact met bijvoorbeeld het speciaal onderwijs (so) omdat zij klassen hebben in het gebouw van het sbo. Het sbo is van mening dat er meer gebruik kan worden gemaakt van de kennis en kunde van het sbo en zijn leraren, bijvoorbeeld door ze in te zetten op reguliere basisscholen. Ook de samenwerking van het sbo met het 10-14-onderwijs ziet het sbo, net als het samenwerkingsverband zelf, als een kans.

Ook de reguliere school ziet de samenwerking, in de zin van contact met speciale scholen als goed. Er zijn korte lijntjes en prettige contacten. Er is geen directe samenwerking in bijvoorbeeld de uitwisseling van expertise, kennis en kunde. Ook is er nauwelijks/geen sprake van terugplaatsing leerlingen naar de school.

3. Samenwerking onderwijs-(jeugd)zorg

Ambitie: Effectievere samenwerking tussen onderwijs en (jeugd)zorg, waardoor de kwaliteit van deze combinatie wordt verbeterd.

Onze bevindingen:

Zowel voor de reguliere als sbo-school vindt de samenwerking met de (jeugd)zorg met name in reguliere overleggen, zoals het zorg(advies)team. Het reguliere onderwijs heeft gezien de onderinstroom behoefte aan informatie-uitwisseling en samenwerking met vve (voor- en vroegschoolse educatie).

4. Verantwoording

Ambitie: Zichtbaar maken van de 'gecreëerde publieke waarde' door de effecten en resultaten van de inzet van het ondersteuningsbudget uit de basisondersteuning transparant te maken.

Afspraak: Het allocatiemodel was in de afgelopen jaren het schoolmodel, waarmee er na rato van het aantal leerlingen binnen het bestuur een vast bedrag beschikbaar werd gesteld. De schoolbesturen hebben daarmee de verantwoordelijkheid om deze middelen zo effectief mogelijk in te zetten. Zij leggen verantwoording af over het effect en resultaten van de inzet van deze middelen.

Onze bevindingen:

Scholen hebben weinig kennis van deze ambitie en afspraken. Desgevraagd is er veel informatie beschikbaar bij de scholen, ook op

leerlingniveau, maar conclusies over de effecten van het onderwijs en de ondersteuning, ook van bijvoorbeeld het sbo-plusaanbod (sbo+) is nog onduidelijk. Het is ook onduidelijk wie het voortouw zou moeten nemen voor het afleggen van deze verantwoording; de school zelf of het schoolbestuur. Scholen hebben hierbij behoefte aan concrete afspraken en beoogde resultaten (doelen), en afspraken over wat van wie verwacht wordt.

5. Het schoolondersteuningsprofiel (sop)

Afspraak: Het beschrijven van basis- en extra ondersteuning in het regulier onderwijs en dit inzichtelijk maken in de sop's van de scholen.

Onze bevindingen:

De scholen komen de afspraak na, maar de inhoud van de sop's kan beter. Dit draagt ook bij aan de wens en acties van het samenwerkingsverband dat er een duidelijker beeld is van wat scholen kunnen bieden aan extra ondersteuning.

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 samenwerkingsverband herkent zich in de bevindingen zoals beschreven in het onderzoeksverslag. Het is een heldere weergave van de ontwikkelingen en de effecten van de relatief nieuwe werkwijze en wij zijn tevreden met de tot nu toe behaalde resultaten.

Realisatie passend onderwijs

Wij streven ernaar om voor elke leerling de meest passende onderwijsplek te creëren. Mede door de vroegsignalering vanuit het centraal coördinatiepunt (CCP) en de cyclische begeleiding van de scholen door de consulenten hebben wij goed zicht op de aantallen en de prognoses voor het s(b)o. In de doorontwikkeling van het dekkend aanbod is de aandacht mede gericht op de doorstroom van de grote aantallen nieuwkomers vanuit de specialistische taalvoorziening naar het s(b)o.

Wij zijn blij met de voldoende voor de standaard regionale samenwerking ondanks de kanttekeningen die worden genoemd in het verslag. Het CCP speelt ook hier een belangrijke rol als het gaat om de aansluiting (voorschoolse) jeugdzorg en onderwijs. In de kadergroep onderwijs-jeugd worden in samenwerking met de gemeente inmiddels goede stappen gezet in de inrichting van onderwijszorg- en zorgonderwijsgroepen en de inzet van jeugdzorg op scholen. Daarnaast is er sprake van een intensieve samenwerking met de gemeente en andere onderwijspartners op het gebied van het nieuwkomersbeleid.

Wij zijn vooral trots op het feit dat de standaard advisering en beoordeling toelaatbaarheid beoordeeld wordt als goed. De afgelopen jaren hebben wij het werkproces rondom deze standaard ontwikkeld en aangescherpt in het belang van een zorgvuldige toeleiding van leerlingen naar de meest kansrijke onderwijssetting. Het werkproces waarbij de consulenten de scholen cyclisch begeleiden en waarbij ouders vroegtijdig worden meegenomen, draagt bij aan het zo vroeg mogelijk in kaart brengen van de ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Mede hierdoor zorgen wij ervoor dat leerlingen zo snel mogelijk het best passend onderwijs ontvangen.

Besturing, kwaliteitszorg en ambitie

Er is een nieuw ondersteuningsplan dat is goedgekeurd door de OPR. Het Ondersteuningsplan 2024-2027 laat zien wat onze koers is. Het is een richtinggevend document dat we concretiseren in een jaarplan. Met dit plan zetten we onze duidelijke visie, het gedegen kwaliteitssysteem en de sterke begeleidingsstructuur voort. We borgen de ingeslagen route en bouwen verder aan onze ambities

voor een passend, inclusief en dekkend netwerk in de regio Haarlemmermeer, samen met onze partners.

Bij de standaard uitvoering en kwaliteitscultuur zijn wij tevreden met de beoordeling voldoende. Wij nemen de herstelopdracht m.b.t. tot het zorgdragen voor een goed functionerende ondersteuningsplanraad (OPR) serieus en hebben de eerste stappen hiertoe gezet. Inmiddels is er een OPR geïnstalleerd en hebben de eerste vergaderingen plaatsgevonden. Het aandachtspunt om de kwalitatieve effecten van het beleid van het samenwerkingsverband op te halen is meegenomen in de vorm van de inrichting van klankbordgroepen, waarbinnen deze informatie opgehaald kan worden en van waaruit het beleid verder kan worden aangescherpt.

Ten aanzien van de standaard evaluatie, verantwoording en dialoog kunnen wij ons vinden in het verzoek m.b.t. de verantwoording van de ingezette middelen voor passend onderwijs door de aangesloten besturen. Dit zullen wij structureel oppakken door de inrichting van een kwaliteitsnetwerk, bestaande uit de beleids- en kwaliteitsmedewerkers van de aangesloten besturen, waarbinnen inzichtelijk gemaakt kan worden waaraan de middelen worden besteed. Daarnaast is dit het gremium waarbinnen de verdere uitwerking van en de communicatie over de basis- en extra ondersteuning vorm gegeven gaat worden.

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

