



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



Samenwerkingsverband Rijn & Gelderse Vallei PO

Onderzoek samenwerkingsverband

Vierjaarlijks onderzoek
Inspectie van het Onderwijs

Samenwerkingsverbanden

Samenvatting

De Inspectie van het Onderwijs bezoekt een bestuur van een samenwerkingsverband in Nederland minstens één keer in de vier jaar. Dit jaar was het bestuur van 'Samenwerkingsverband Rijn & Gelderse Vallei PO' aan de beurt. Onder deze vereniging valt het samenwerkingsverband passend primair onderwijs in de gemeenten Barneveld, Ede, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel, Veenendaal, Wageningen. Het bestuur is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van passend onderwijs aan ongeveer 24000 leerlingen op scholen van 34 schoolbesturen.

We hebben onderzocht of het bestuur zorgt voor een samenwerkingsverband van voldoende kwaliteit en of het bestuur genoeg geld heeft om ook in de toekomst goede samenwerking rond passend onderwijs te blijven verzorgen. Dit is noodzakelijk om iedere leerling die een extra ondersteuningsbehoefte heeft, een passend onderwijsaanbod te kunnen bieden.

Ook hebben we onderzocht of het bestuur weet hoe het gaat met de kwaliteit van passend onderwijs op de aangesloten scholen. Verder hebben we gekeken hoe het bestuur er zélf voor zorgt dat voldoende passend onderwijs op de scholen beschikbaar blijft. Daarbij hebben wij ook gekeken hoe het beleid van het bestuur uitwerkt bij twee scholen voor speciaal onderwijs (so) van een van de aangesloten schoolbesturen: 'De Onderwijsspecialisten'.

Wat gaat goed?

Het management en het bestuur van 'Samenwerkingsverband Rijn & Gelderse Vallei PO' voeren hun opdracht zorgvuldig uit. Ze streven ernaar passend onderwijs mogelijk te maken voor alle leerlingen in hun gebied. Naast het uitvoeren van de afspraken met de aangesloten schoolbesturen, hebben zij steeds oog voor wat nog beter kan en voeren zij de nodige activiteiten uit om die verbeteringen te realiseren.

Voorzieningen

Het samenwerkingsverband zorgt ervoor dat er in zijn gebied voor iedere leerling zo thuisnabij mogelijk, een passende onderwijsplaats beschikbaar is. Indien nodig betreft het daarbij partners vanuit de gemeenten en jeugdhulpvoorzieningen. Het bevordert daarmee ook dat alle leerplichtige leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, ingeschreven staan bij een school en daadwerkelijk onderwijs (kunnen) volgen. Het samenwerkingsverband houdt nauwkeurig bij welke leerlingen thuiszitten of dreigen thuis te komen zitten. Zodra het samenwerkingsverband zo'n leerling in het vizier heeft, probeert het een passende oplossing te vinden.

**VIERJAARLIJKS ONDERZOEK
SAMENWERKINGSVERBAND**
Onderzoeksnummer: 292335

Het onderzoek is uitgevoerd bij
Samenwerkingsverband Rijn & Gelderse
Vallei PO
Bestuursnummer: 21689

Uitvoeringsperiode onderzoek:
12 januari en 1 februari 2017

Datum definitief rapport: 16 mei 2017

Vlotte toekenning van middelen voor extra ondersteuning en controle achteraf

Als scholen extra middelen nodig hebben in de vorm van geld of deskundigheid voor een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte, dan stelt het samenwerkingsverband dat vlot beschikbaar. Een school geeft in een ‘ontwikkelingsperspectief’ of ‘groeidocument’ voor een leerling zo precies mogelijk aan wat nodig is, en het samenwerkingsverband kent de hulp dan toe. Zo kan er bij iedere leerling sprake zijn van maatwerk.

Scholen moeten achteraf wel aantonen dat zij de middelen voor extra ondersteuning zo goed mogelijk hebben besteed. Zo niet, dan gaat het verband in gesprek over de inzet en zal de school deze inzet aanpassen. Het toekennen van middelen voor extra ondersteuning is een van de manieren waarop het bestuur van het samenwerkingsverband de kwaliteit van passend onderwijs op de scholen nagaat.

Het samenwerkingsverband heeft zijn netwerk met de scholen zo georganiseerd dat er snel extra ondersteuning van leerlingen beschikbaar is. Alle betrokkenen in het netwerk kennen elkaar voldoende; sinds dit schooljaar heeft iedere school naast de Steunpunt Coördinator ook een vaste contactpersoon (schoolondersteuner) van het samenwerkingsverband voor lichte ondersteuning.

Als een leerling voor het best passende onderwijs naar een school voor speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs moet, dan verloopt de procedure naar de daarvoor nodige ‘toelatingsverklaring’ ook voorspoedig. Als zo’n toelaatbaarheidsverklaring (tlv) is verlopen, dan is eventuele verlenging mogelijk zonder overbodige bureaucratie. De ingewikkelde dossiers die daarvoor in het verleden vereist waren, behoren tot het verleden.

Voldoende geld beschikbaar

Er is voldoende geld beschikbaar voor het realiseren van passend onderwijs, zowel nu als in de nabije toekomst. Hoewel het samenwerkingsverband uiteindelijk in 2020 veel minder geld beschikbaar zal hebben voor passend onderwijs, is ons gebleken dat het verband nu, in 2017, al ruim voldoende heeft bespaard. Dit komt vooral omdat het aantal leerlingen in speciale scholen sterk is verminderd. Er zitten, met andere woorden, nu veel meer leerlingen met extra onderwijsbehoeften in gewone scholen die vroeger waarschijnlijk naar speciale (basis) scholen zouden moeten gaan. Hierdoor blijft er veel geld over dat het samenwerkingsverband wil inzetten voor verdere verbetering van passend onderwijs. Dat past helemaal bij het beleid dat het samenwerkingsverband samen met de schoolbesturen uitvoert.

Werken aan verbeteringen

Het bestuur is op hoofdlijnen goed op de hoogte van wat het nog kan verbeteren aan het samenwerkingsverband. Daarvoor werkt het, afhankelijk van het onderwerp, met werkgroepen of bestuurscommissies aan die verbeteringen. Hieronder geven we aandacht aan enkele verbeterpunten.

Wat kan beter?

Het samenwerkingsverband is gestart op 1 augustus 2014. Zoals je van jonge organisaties kunt verwachten, zijn er ook bij dit samenwerkingsverband enkele verbeterpunten. We noemen hieronder de belangrijkste.

Overschot gelden zo goed mogelijk besteden

Voor het vele geld dat nu en toenemend in de komende jaren overblijft, heeft het bestuur nog niet direct een passende besteding beschikbaar. Het is uiteraard niet wenselijk dat dit geld niet wordt besteed aan passend onderwijs. Het bestuur heeft daarom een commissie ingesteld die de opdracht heeft met plannen te komen voor een doelmatige besteding van de beschikbare middelen.

Wisselingen intern begeleiders opvangen

Bij het ondersteunen van leerlingen door leraren, zijn de intern begeleiders de spil in de school. Ook zijn zij de verbinding tussen leraren, school en samenwerkingsverband. Omdat er nogal vaak wisselingen van intern begeleiders plaatsvinden in dit samenwerkingsverband, ontstaan er regelmatig haperingen in het netwerk. Het samenwerkingsverband doet er goed aan ervoor te zorgen dat nieuw benoemde intern begeleiders steeds zo snel mogelijk over de de nodige kennis beschikken.

Onafhankelijk intern toezicht en medezeggenschap kwetsbaar

Het samenwerkingsverband is een vereniging; de aangesloten schoolbesturen zijn de leden. De ledenvergadering moet toezicht houden op het functioneren van het bestuur. Omdat de leden tevens belanghebbenden zijn, is de onafhankelijkheid van dat toezicht kwetsbaar. Het bestuur is zich dit terdege bewust en zoekt dan ook naar mogelijkheden om dit te verbeteren.

De medezeggenschap van ouders en medewerkers van de scholen via de 'ondersteuningsplanraad' verloopt niet zoals gewenst. De opkomst van de raadsleden bij vergaderingen is te beperkt en het werven van leden lukt niet goed. Het bestuur wil door statutenwijziging en creatieve aanpakken proberen de medezeggenschap te verbeteren.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	6
2.	Bestuur	8
	2.1 Conclusie	8
	2.2 Resultaten	8
	2.3 Kwaliteitszorg en ambitie	10
	2.4 Resultaten verificatieonderzoek	11
	2.5 Financieel beheer	12
	2.6 Vervolgtoezicht	14
3.	Verificatieonderzoek	15
	3.1 School: De Fonkel te Ede	15
	3.2 School: De Blink in Veenendaal	16
4.	Reactie van het bestuur	20

1. Inleiding

Wat voor onderzoek heeft de inspectie gedaan?

De inspectie heeft een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij het bestuur van 'Samenwerkingsverband Rijn & Gelderse Vallei PO'. De centrale onderzoeksvraag voor een vierjaarlijks onderzoek is:

Zorgt het bestuur voor voldoende kwaliteit van het samenwerkingsverband en voor deugdelijk financieel beheer?

Onderliggende vragen zijn:

1. Stuurt het bestuur voldoende op de (zorg voor de) kwaliteit van de uitvoering van zijn taken in de regio? Kerntaak daarbinnen is of het bestuur voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplaats beschikbaar heeft.
2. Communiqueert het bestuur actief over de eigen prestaties?
3. Is het financieel beheer deugdelijk?

Het onderzoek naar deze deelvragen is daarmee gericht op de standaarden binnen de kwaliteitsgebieden Resultaten, Kwaliteitszorg en ambitie, en Financieel beheer.

Hierbij merken we op dat het door ons gebruikte waarderingskader nog niet vigerend is ten tijde van het kwaliteitsonderzoek. De beoordelingen in dit rapport moeten dan ook worden gezien vooruitlopend op het in werking treden van het waarderingskader per augustus 2017.

Werkwijze

De informatie die bij de inspectie aanwezig is over het bestuur en het bijbehorende samenwerkingsverband, hebben we geanalyseerd en aangevuld met onderzoeken op zowel het niveau van het bestuur als van het samenwerkingsverband. Het gaat bijvoorbeeld om het bestuursverslag, het ondersteuningsplan met de bijlagen, het strategisch beleidsplan, financiële gegevens, resultaatsgegevens en signalen.

We hebben daarnaast op locatie enkele aanvragen voor toelaatbaarheid tot speciale voorzieningen bekeken en rondetafelgesprekken gevoerd met betrokkenen. Verder zijn gesprekken gevoerd met het uitvoerend bestuur, met de directeur van het samenwerkingsverband, en met de financieel deskundige. Ook hebben we gekeken hoe het beleid van het bestuur uitwerkt op twee scholen voor speciaal onderwijs.

Onderzoeksactiviteiten

Op de eerste dag van het onderzoek, 12 januari 2017, voerden wij een aantal rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van verschillende geledingen binnen het samenwerkingsverband. We spraken met een groep ouders, een aantal leraren, schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen, functionarissen werkzaam

.....

Legenda van beoordelingen zoals ze in de rapportages worden weergegeven:

- G** goed
- V** voldoende
- O** onvoldoende

binnen de jeugdhulpverlening of gemeenten en enkele schoolleiders van scholen voor primair onderwijs en speciaal (basis)onderwijs. Hoewel we de ondersteuningsplanraad niet apart hebben uitgenodigd, namen wel leden daarvan deel aan de gesprekken, vanuit hun rol als ouder of vanuit de aangesloten scholen. Aan alle gesprekken nam ook de directeur van het samenwerkingsverband deel.

Kort geformuleerd stonden tijdens de rondetafelgesprekken steeds de volgende drie vragen centraal:

- Wat vindt u van passend onderwijs en wat merkt u daarvan in de dagelijkse praktijk?
- Hoe werkt passend onderwijs binnen het samenwerkingsverband en welke concrete ervaringen hebt u ermee?
- Helpt passend onderwijs de kinderen die hiermee te maken krijgen?

Hierna stelde de inspectie samen met het bestuur en de directeur het definitieve onderzoeksplan vast voor de tweede dag van het onderzoek op 1 februari 2017. Het bestuur heeft daarbij geen specifieke onderwerpen voor het onderzoek benoemd. Na analyse van tlv-dossiers, gingen de gesprekken op de tweede dag vooral over de financiële situatie van het samenwerkingsverband en de kwaliteitszorg. Hierna voerden we een bestuursgesprek waarin we naast een aantal resterende gespreks-onderwerpen ook een terugkoppeling gaven over onze bevindingen uit de voorgaande gesprekken.

Afgesproken is verder dat wij desgewenst op een latere datum het eerder aan het verband toegezonden conceptrapport van dit kwaliteitsonderzoek en de conceptreactie daarop van het samenwerkingsverband (hoofdstuk 4 van deze rapportage), zullen bespreken met het bestuur en de directeur.

Leeswijzer

Na bovenstaande uitleg over de inrichting van het inspectieonderzoek, geven we in de volgende hoofdstukken onze oordelen en conclusies weer en lichten we die nader toe. In hoofdstuk 2 geven we in paragraaf 2.1 ook de hoofdconclusie weer. In hoofdstuk 3 beschrijven we de uitkomsten van de verificaties bij aangesloten scholen. Hoofdstuk 4 bevat de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage.

2. Bestuur

Resultaten, kwaliteitszorg en financiële continuïteit

In dit hoofdstuk geven we onze onderzoeksuitkomsten weer op bestuursniveau, dat wil zeggen: onze oordelen op de standaarden in de kwaliteitsgebieden Resultaten, Kwaliteitszorg en ambitie en Financieel beheer.

2.1 Conclusie

We concluderen dat het bestuur van 'Samenwerkingsverband Rijn & Gelderse Vallei PO' op de door ons gehanteerde standaarden een zodanige kwaliteit weet te realiseren dat op al die standaarden het oordeel 'voldoende' van toepassing is. De Resultaten zijn voldoende en de Kwaliteitszorg is goed in ontwikkeling. Dit schooljaar is het bestuur gestart met de uitvoering van visitaties.

Het Financieel beheer is in orde; het bestuur zoekt nog wel naar een doelmatige besteding van een oplopend financieel overschot.

Het bestuur werkt voortvarend aan het realiseren van een goed functionerend samenwerkingsverband. Er heerst een mentaliteit van 'alles-moet-goed'. Als gevolg daarvan is het samenwerkingsverband beleidsrijk en functioneert het zo schoolnabij mogelijk, waarbij het kind nadrukkelijk centraal staat. Doorgroei naar een oordeel 'goed' op de standaarden is te verwachten als het bestuur de al in gang gezette ontwikkelingen doorzet op dezelfde voortvarende wijze als het heeft gedaan na het vorige inspectieonderzoek in 2015.

In onderstaande tabellen zijn onze oordelen samengevat.

2.2 Resultaten

We zijn nagegaan of het bestuur voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplaats beschikbaar heeft. Aan de hand van de standaard 'Resultaten' hebben we dat onderzocht. In de volgende tabel staat ons oordeel.

 Onderwijsresultaten	O	V	G
OR1 Resultaten		•	



Wat zijn resultaten betreft, voldoet het samenwerkingsverband geheel aan de basiskwaliteit. Het voert de wettelijk opgedragen taken zorgvuldig uit en realiseert een samenhangend geheel van ondersteu-

ningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, zodanig dat alle leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen en houden. Wanneer door een school voor een leerling extra ondersteuning is aangevraagd, dan handelt het samenwerkingsverband deze aanvraag af ruim binnen de wettelijk voorgeschreven termijn.


Verder bevordert het samenwerkingsverband, o.a. met actietafels en regelmatig overleg met leerplicht, dat alle leerplichtige leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, ingeschreven staan bij een school en daadwerkelijk onderwijs volgen. Waar nodig betreft het daarbij ketenpartners van de gemeenten en jeugdhulporganisaties; dit zagen we ook gebeuren op de so-scholen die gecombineerde onderwijszorgarrangementen aanbieden in speciale groepjes. Niet alle leerlingen in deze groepjes zijn op school ingeschreven terwijl ze wel leerbaar zijn, anders zaten ze immers niet in deze groep. Dan staat niets de inschrijving op de school in de weg. De keuze voor het wel of niet als leerling inschrijven op de school van kinderen van de zorgpartner, lijkt daarmee te willekeurig.

Er is altijd een passend aanbod beschikbaar; zit een leerling thuis, omdat ouders/verzorgers het niet eens zijn met dat aanbod, dan wijst het verband hen op de beroeps- en bezwaarprocedures en schakelt het, al dan niet via de scholen, de andere betrokken instanties in.

We stellen verder vast dat het samenwerkingsverband de resultaten zoals beschreven in het ondersteuningsplan, voldoende realiseert. Een aantal resultaten staat als afspraken in het ondersteuningsplan. Ook deze worden voldoende gerealiseerd. Het samenwerkingsverband betreft waar nodig de regionale context bij zijn doelrealisatie en zorgt daartoe voor netwerkoverleg met de zeven gemeenten en de onderwijsinstellingen in de regio.

De Steunpunt Coördinatoren spelen een waardevolle en centrale rol binnen het samenwerkingsverband. Zij staan in nauw contact met de scholen, maar weten ook de hulpverleners, leerplichtambtenaren en beleidsambtenaren van de gemeenten te vinden.

2.3 Kwaliteitszorg en ambitie

 Kwaliteitszorg en ambitie	O	V	G
KA1 Kwaliteitszorg		•	
KA2 Kwaliteitscultuur		•	
KA3 Verantwoording en dialoog		•	



Het beeld dat het bestuur heeft van de kwaliteit van het samenwerkingsverband, komt ruim voldoende overeen met het beeld van de inspectie en de afspraken in het ondersteuningsplan werken voldoende door tot op schoolniveau.

Kwaliteitszorg

Het samenwerkingsverband heeft vanuit zijn maatschappelijke opdracht doelen geformuleerd en verbetert de uitvoering van zijn taken op basis van regelmatige en systematische evaluatie van de realisatie van die doelen. Het bestuur stelt ten minste eenmaal in de vier jaar het ondersteuningsplan vast en de inhoud van het ondersteuningsplan voldoet aan de wettelijke voorschriften. In het ondersteuningsplan heeft het samenwerkingsverband de beleidsdoelstellingen naar kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (incl. bekostigingsaspecten) vertaald. Afspraken over de aanpak liggen eenduidig vast en het bestuur voert daarover op overeenstemming gericht overleg (oogo) met burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeenten en met de samenwerkingsverbanden die samenvallen met de regio van het eigen samenwerkingsverband.

Aangesloten schoolbesturen spreken elkaar via het samenwerkingsverband voldoende aan op het nakomen van de afspraken in het ondersteuningsplan. Het samenwerkingsverband verantwoordt zich verder jaarlijks schriftelijk aan belanghebbenden over de gerealiseerde kwaliteit, de kwaliteitsverbetering en, daarmee samenhangend, de inzet van middelen. Op basis van de conclusies uit een zelfevaluatie werkt het samenwerkingsverband jaarlijks beargumenteerd, doelgericht aan verbeteractiviteiten, opgenomen in een jaarplan dat voldoende meetbare doelstellingen bevat.

Kwaliteitscultuur

Het bestuur handelt zorgvuldig en volgens een code goed bestuur. Deze handelwijze heeft geleid tot een integere en transparante organisatiecultuur.

Het intern toezicht functioneert daarbinnen nog niet voldoende onafhankelijk van het bestuur. Het bestuur heeft dit zelf ook vastgesteld en neemt zich een nieuwe inrichting van dit toezicht voor.

Gekozen is voor het model met een toezicht- of auditcommissie waarin periodiek wisselende leden van de vereniging zitting nemen. Omdat dit samenwerkingsverband streeft naar een verregaande decentralisatie én omdat sprake is van een vereniging, ligt hier een forse uitdaging voor het bestuur om de toezichthoudende taak van de algemene ledenvergadering (ALV), met behulp van het toezichtkader, volledig tot zijn recht te laten komen.

Het is de inspectie gebleken dat iedereen vanuit zijn eigen rol werkt aan de versterking van de kwaliteit van de taakuitvoering en streeft naar realisatie van de gezamenlijke ambities die zijn verwoord in het ondersteuningsplan en de daarbij behorende bijlagen, recente uitwerkingen en de jaarplanning.

Verantwoording en dialoog

Het bestuur van dit samenwerkingsverband wil nadrukkelijk intern en extern op een toegankelijke en betrouwbare wijze verantwoording afleggen over zijn doelen en resultaten, en voert daarover een zo actief mogelijke dialoog met betrokkenen. Instrumenten daarbij vormen documenten (en overleggen daarover), in een cyclus van meerjarenbeleid, jaarplan en jaarverslag. Ook deze cyclus en de verantwoordingswijze zelf, evalueert het bestuur.

Ook heeft het bestuur het functioneren van de ondersteuningsplanraad geëvalueerd en heeft het met de raad samen vastgesteld dat deze in zijn huidige vorm niet naar volle tevredenheid kan functioneren. Er ligt nu het voornemen het aantal leden drastisch te beperken en de werkvormen van de raad te gaan variëren om de bedoelde tegenspraak te verbeteren.

2.4 Resultaten verificatieonderzoek

We zijn nagegaan of het bestuur van het samenwerkingsverband voldoende en juiste informatie heeft over het nakomen door de aangesloten scholen van de afspraken uit het ondersteuningsplan. We zijn dit nagegaan aan de hand van de volgende afspraken:

1. Samen werken we op basis van één kind, één gezin, één plan (ondersteuningsplan, pagina 7).
2. We werken doelmatig, met zo min mogelijk bureaucratie (ondersteuningsplan, pagina 7).
3. Verbetering van de registratie, versterking van de leerplichtfunctie en inzet van Steunpunt Coördinatoren (voorheen: onderwijsconsulenten) (bijlagenbundel ondersteuningsplan, pagina 29).
4. De school (het schoolbestuur) verantwoordt het ondersteuningsbudget achteraf aan het samenwerkingsverband (bijlagenbundel ondersteuningsplan, pagina 18).
5. Intern begeleiders zijn in staat om de spil te zijn in onze aanpak van onderwijsondersteuning: zij ondersteunen de beweging van

indiceren naar arrangeren (bijlagenbundel ondersteuningsplan, pagina 8).

De volgende tabel geeft het resultaat weer.

Afspraken	De Fonkel	De Blink
1. één kind-één gezin-één plan.	≠	≠
2. zo min mogelijk bureaucratie	✓	✓
3. registratie, leerplicht, inzet onderwijsconsulenten	✓	✓
4. verantwoording achteraf	✓	✓
5. ib'ers als spil	✓	✓

Resultaten verificatieonderzoek

De tekens geven aan of het oordeel/de waardering wel (✓) of niet (≠) overeenkomt met het beeld dat het bestuur er zelf van heeft.

Uit het verificatieonderzoek (zie verder in hoofdstuk 3) blijkt dat het bestuur er over het geheel genomen voldoende zicht op heeft of de scholen zich aan de afspraken houden. Het toezichtkader van het intern toezicht kan het bestuur echter aanscherpen op toetsing van die afspraken.

2.5 Financieel beheer

Wij baseren ons oordeel over het kwaliteitsgebied Financieel beheer op de beoordeling van de onderliggende standaarden voor financiële continuïteit en rechtmatigheid. Tenzij sprake is van buitensporig ondoelmatige bestedingen, scharen wij financiële doelmatigheid onder het stimulerende toezicht. Wij geven dan ook geen oordeel over de financiële doelmatigheid.

Financieel beheer	V	
	O	V
FB1 Continuïteit		•
FB2 Doelmatigheid		
FB3 Rechtmatigheid		•



De standaarden financiële continuïteit en rechtmatigheid beoordelen we beide als voldoende. Het financieel beheer is daarmee voldoende.

Continuïteit

Het samenwerkingsverband is financieel gezond en kan op korte en langere termijn voldoen aan zijn financiële verplichtingen. Door de terugloop van het aantal leerlingen loopt het speciaal basisonderwijs gevaar dat het onder de opheffingsnorm zakt. Het samenwerkingsverband heeft aandacht voor de continuïteit van het dekkend netwerk voor deze leerlingen en het behouden van de expertise.

Doelmatigheid

Hierbij gaat het om de vraag of het samenwerkingsverband efficiënt en effectief gebruik maakt van de bekostiging. Wij geven geen oordeel over de doelmatigheid van het Financieel beheer; wel maken we een aantal opmerkingen.

Het bestuur mag geld opzij zetten voor onvoorziene omstandigheden, zolang de omvang van deze middelen in een redelijke verhouding staat tot wat nodig is voor een normale bedrijfsvoering. Op dit moment is er sprake van een flinke onderbesteding: een te groot deel van de toegekende middelen komt nu niet ten goede aan de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Bij ongewijzigd beleid loopt de vermogenspositie op van 3 miljoen euro eind 2016 naar 8,7 miljoen euro in 2022. Het bestuur heeft een commissie ingesteld voor een advies over de mogelijkheden om de vrijvallende middelen/reserves doelmatiger in te zetten voor passend onderwijs. Het bestuur stelt zich op het standpunt dat niet bestede gelden bij voorkeur niet via herverdeling naar de schoolbesturen zouden moeten. Het bestuur wil deze middelen niet terugboeken naar de schoolbesturen zonder voorwaardelijke verbinding aan het beleid van het samenwerkingsverband. Het bestuur houdt wel vast aan het uitgangspunt dat het arrangeren op zich een taak is van het schoolbestuur. Het toekennen van arrangementen wil het bestuur in de toekomst dan ook meer bij de schoolbesturen beleggen. Hiervoor is een nieuw verdelingsmodel van financiën nodig. Het behouden van de huidige, school- en schoolbestuuroverstijgende meerwaarde van het samenwerkingsverband zou daarbij behouden moeten blijven (zoals flexibele inzet van middelen om doelmatige inzet te garanderen). Het samenwerkingsverband blijft immers verantwoordelijk voor een dekkend netwerk van voorzieningen.

Schoolbesturen moeten zich verantwoorden, maar het verband had moeite dit te realiseren. Niet alleen was er geen honderd procent respons op de opvraag van verantwoordingen; een van de schoolbesturen weigerde zelfs om delen van de extra ondersteuningsmiddelen te verantwoorden. Het wilde wel de arrangementen verantwoorden, maar niet de ondersteuningsgelden die het samenwerkingsverband toekent voor verbetering van de basisondersteuning. Er heeft inmiddels een

nieuwe uitvraag plaatsgevonden na een hernieuwd besluit van de ALV dat er een dergelijke verantwoording moet liggen die dan gecombineerd wordt met visitaties. De directeur is bezig met een samenvatting van de nieuwe respons en deze zal het bestuur opnemen in het jaarverslag. Als er alsnog weigeraars zijn, zal het bestuur kunnen sanctioneren, omdat het belemmerd wordt in de eigen verantwoording.

Rechtmatigheid

Ons oordeel bij deze standaard gaat enerzijds uit van de bevindingen van de instellingsaccountants uit het eerstelijnstoezicht op de financiën van het onderwijs. Anderzijds speelt aanvullende informatie een rol, zoals signalen en (lopende) onderzoeken op het gebied van financiële rechtmatigheid. Beide aspecten leiden gezamenlijk tot een gewogen oordeel. Dat oordeel luidt in dit geval 'voldoende'; in dit onderzoek hebben we geen gegevens gevonden die een positieve waardering van de financiële rechtmatigheid in de weg staan.

2.6 Vervolgtoezicht

De inspectie oordeelt dat dit samenwerkingsverband voldoende bestuurd wordt. Dit betekent dat de inspectie bij dit samenwerkingsverband voor het vervolgtoezicht op de kwaliteit (vooralsnog) niet afwijkt van de reguliere termijn van vier jaar. Een jaarlijkse risicoanalyse en/of urgente signalen kunnen de inspectie aanleiding geven het vervolgtoezicht alsnog aan te scherpen.

Dat geldt ook voor het toezicht op de financiën. Omdat het bestuur voldoet aan de standaarden van het aspect Financieel beheer is er op dit moment geen reden voor aangepast financieel toezicht.

Omdat de inspectie geen wettelijke tekortkomingen heeft aangetroffen, krijgt het bestuur ook geen herstelopdrachten.

3. Verificatieonderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van het verificatieonderzoek bij de twee scholen voor speciaal onderwijs, De Fonkel te Ede en De Blink in Veenendaal. Beide scholen vallen onder het bevoegd gezag van De Onderwijsspecialisten.

We onderzochten op deze beide scholen de volgende afspraken uit het ondersteuningsplan:

1. Samen werken op basis van één kind, één gezin, één plan (ondersteuningsplan, pagina 7).
2. Doelmatig werken, met zo min mogelijk bureaucratie (ondersteuningsplan, pagina 7).
3. Verbetering van de registratie, versterking van de leerplichtfunctie en inzet van Steunpunt Coördinatoren (voorheen: onderwijsconsulenten) (bijlagenbundel ondersteuningsplan, pagina 29).
4. De school (het schoolbestuur) verantwoordt het ondersteuningsbudget achteraf aan het samenwerkingsverband (bijlagenbundel ondersteuningsplan, pagina 18).
5. Intern begeleiders zijn in staat om de spil te zijn in onze aanpak van onderwijsondersteuning: zij ondersteunen de beweging van indiceren naar arrangeren (bijlagenbundel ondersteuningsplan, pagina 8).

Het beeld dat het bestuur heeft over de nakoming van de afspraken is in hoofdstuk 2 naar voren gekomen en komt voldoende overeen met ons beeld. We geven de resultaten van de verificaties bij beide scholen weer in onderstaande twee tabellen. Omdat de resultaten vrijwel geheel overeenkomen tussen de scholen, volgt na de tabellen één toelichting, gericht op de naleving van de afspraken door de scholen.

3.1 School: De Fonkel te Ede

Afspraak	O	V
1. één kind-één gezin-één plan.	•	
2. zo min mogelijk bureaucratie		•
3. registratie, leerplicht, inzet Steunpunt Coördinatoren		•
4. verantwoording achteraf		•
5. ib'ers als spil		•

3.2 School: De Blink in Veenendaal

Afspraak	O	V
1. één kind-één gezin-één plan.	•	
2. zo min mogelijk bureaucratie		•
3. registratie, leerplicht, inzet Steunpunt Coördinatoren		•
4. verantwoording achteraf		•
5. ib'ers als spil		•

Toelichting

1. *Afspraak: Één kind-één gezin-één plan.*

Samen werken we op basis van één kind, één gezin, één plan noemt het samenwerkingsverband als een uitgangspunt voor extra ondersteuning en voegt eraan toe: zo ondersteunen we een kind optimaal in verschillende domeinen in zijn leven.

Onze verificatievraag luidde of dit uitgangspunt ook in de scholen gematerialiseerd is door het gebruik bij extra ondersteuning van één plan, waarin bijvoorbeeld ook jeugdhulp participeert.

Het blijkt dat de scholen intensief samenwerken met diverse jeugdhulp-aanbieders, waarvan enkele ook in de scholen zelf aanwezig en actief zijn. Dit is een sterk punt bij de scholen, maar betrokkenen werken niet met gezamenlijke plannen in één gezamenlijk document. In die zin is de afspraak in het ondersteuningsplan niet gerealiseerd. De school heeft het ontwikkelingsperspectief (opp) en jeugdhulp heeft zijn eigen plan. We hebben wel gezien dat hier inhoudelijk veel over wordt afgestemd en (tussentijds) geëvalueerd. We zien ook afstemming over de gezamenlijke aanpak, met taakverdeling. Dit gebeurt in de multidisciplinaire overleggen (mdo's) en is vastgelegd in gespreksverslagen. Ouders, leerlingen en leraren bevestigen ook dat er een gezamenlijke aanpak is tussen scholen en jeugdhulp en ook worden ouders goed betrokken bij de plannen en uitvoering. Er vindt ook afstemming plaats met eventuele gezinsbegeleiding.

Hoewel dit dus niet in één document, met doelen voor onderwijs, gezinsbegeleiding en jeugdhulp aan een kind, is vastgelegd, vindt er in de praktijk wel een gezamenlijke aanpak plaats.

Wij concluderen dat één kind, één plan niet is gerealiseerd op de scholen, terwijl dit wel in het ondersteuningsplan staat. Desondanks verloopt de samenwerking op de scholen voldoende. We bevelen aan alsnog tot een zodanige vervlechting van de plannen te komen dat de samenwerking ook tot uiting komt in een gezamenlijk plan, gedragen

en geaccordeerd door alle partijen.

2. *Afspraak: Zo min mogelijk bureaucratie*

Het samenwerkingsverband noemt zo min mogelijk bureaucratie als een uitgangspunt voor extra ondersteuning en voegt eraan toe: 'Daar hoort bij dat professionals in de scholen en schoolbesturen zoveel mogelijk zelf aan zet zijn, met een centrale rol voor de intern begeleider in de organisatie van passend onderwijs.' De verificatievraag is of de scholen dit ook zo ervaren en of de bureaucratische last beperkt is, vooral wat ontwikkelingsperspectieven betreft en aanvragen voor toelaatbaarheidsverklaringen.

Het schoolbestuur van beide scholen geeft in een zelfanalyse een aantal knelpunten aan op bureaucratisch vlak. Zo zou de administratieve druk in de onderbouwing van de toelaatbaarheidsverklaringen fors zijn toegenomen. Uit gesprekken met betrokkenen in de scholen kregen we hetzelfde beeld.

Naar aanleiding van enkele gevallen waarin de scholen ons onnodige bureaucratie rapporteren bij het verstrekken van toelaatbaarheidsverklaringen, hebben we bij dit samenwerkingsverband dossieranalyses uitgevoerd. Daarbij is ons van onnodige bureaucratie niets gebleken; andere samenwerkingsverbanden waarmee deze scholen te maken hebben, hebben we niet onderzocht.

Wij concluderen dat dit samenwerkingsverband zijn streven naar zo min mogelijk bureaucratie voldoende heeft gerealiseerd. Dat laat onverlet dat verheldering daarover bij de scholen door het samenwerkingsverband wel gewenst is

3. *Afspraak: Registratie, leerplicht, inzet Steunpunt Coördinatoren*

Onder het kopje 'Voorkomen van thuiszitten: wie is waarvoor verantwoordelijk?' is in het ondersteuningsplan een reeks afspraken opgenomen over de rol van de scholen bij thuiszitten. De verificatievraag is of de scholen de volgende afspraken naleven:

- Het bijhouden van een goede, zorgvuldige registratie op het niveau van de les en de groep.
Dit is voldoende het geval.
- De scholen communiceren cijfers van verzuim met ouders. Dit herkennen ouders niet. De scholen communiceren wel met de medezeggenschapsraden over verzuim onder personeel.
- De scholen melden schoolverzuim bij leerplicht.
We hebben geconstateerd dat dit het geval is.
- De afspraken over melding van een thuiszittende leerling bij de leerplichtambtenaar en bij de Steunpunt Coördinator van het samenwerkingsverband is op beide scholen niet van toepassing geweest.
- Ook de afspraak dat de scholen (voornemens tot) verwijdering melden bij de Inspectie van het Onderwijs, bij de Steunpunt

Coördinator van het samenwerkingsverband en de leerplichtambtenaar, was niet van toepassing.

Hoewel deze verificatie een beperkt beeld geeft (door het ontbreken van thuiszitters, schorsingen en verwijderingen op de beide scholen) beoordelen we deze afspraak als voldoende gerealiseerd.

4. Afspraak: verantwoording achteraf

Met ingang van het schooljaar 2015/2016 werkt het samenwerkingsverband met doelbesteding. In de bekostigingsbrieven van het samenwerkingsverband aan de scholen staat voor welke doelen de bekostiging per leerling bedoeld is.

Via verificatie zijn we nagegaan of en zo ja welke evaluatie op de besteding van de middelen is toegepast. Tevens is nagegaan in hoeverre het samenwerkingsverband zijn beleid heeft bijgesteld. (Uit het jaarverslag van het samenwerkingsverband is namelijk niet op te maken of de scholen zich aan het samenwerkingsverband verantwoord hebben over de uitgaven.)

De scholen ontvangen ondersteuningsmiddelen voor de toelaatbaarheidsverklaringen en soms ook een extra arrangement daarbij voor een individuele leerling. Bij de tlv's en arrangementen verstrekt het samenwerkingsverband een brief met doelen waaraan de scholen met de leerlingen dienen te werken. De scholen nemen die doelen op in het opp en werken daar naartoe. Verantwoording naar het samenwerkingsverband vindt plaats in de evaluatie van het opp, die wordt meegestuurd aan het einde van de tlv-periode als de school een vervolgtlv aanvraagt. Is er geen vervolgtlv, dan stroomt leerling uit naar het v(s)o of regulier basisonderwijs, en ziet het samenwerkingsverband dus geen verantwoording van de s(b)o-school. Wel gaat die uitstroom vaak gepaard met een aanvraag voor een arrangement, waarmee toch een vorm van evaluatie plaatsvindt.

We stellen vast dat het samenwerkingsverband (in veruit de meeste gevallen) de verstrekkingen van middelen evalueert. Aanscherping tot volledige evaluatie is nog mogelijk.

5. Afspraak: intern begeleiders als spil

Binnen het samenwerkingsverband is afgesproken dat de intern begeleiders de spil zijn in de aanpak van de extra ondersteuning; zij moeten de beweging ondersteunen van indiceren naar arrangeren. Het samenwerkingsverband heeft de ondersteuningsstructuur recent vernieuwd. Hierover is een uitwerking op het ondersteuningsplan gemaakt. Er zijn vier regionale steunpunten met Steunpunt Coördinatoren ingericht en er is een expertisenetwerk. Er is afgesproken dat als het ondersteuningsteam van een basisschool constateert dat extra ondersteuning nodig is, de intern begeleider snel een beroep doet op

een consulent, die opereert via de regionale steunpunten.
De verificatievraag is of dit organisatorische geheel de schoolondersteuningsteams daadwerkelijk ten goede komt.

De scholen geven aan bij monde van hun ib'ers, teamleiders, leraren en directeuren dat ze inderdaad snel een effectief beroep op het steunpunt kunnen doen. Er is een frequent contact, de Steunpunt Coördinator komt ook op de scholen en heeft contact met de ib'ers en teamleiders. Men is hier zonder uitzondering positief over: het steunpunt is benaderbaar en denkt met de school mee.

Wel is er een aandachtspunt (waar het samenwerkingsverband ook al beleid op heeft gezet dat volgend schooljaar ingaat): de bevoegdheden van de Steunpunt Coördinatoren zijn te beperkt. Als de scholen de doelen die het samenwerkingsverband meegeeft met een toelaatbaarheidsverklaring niet realistisch vindt, dan is de route te lang om daarover met het samenwerkingsverband te overleggen. De Steunpunt Coördinator moet dan in overleg met de tlv-commissie, welke er dan opnieuw naar kijkt en de uitkomst aan de Steunpunt Coördinator doorgeeft die het weer aan de scholen doorgeeft. Het samenwerkingsverband heeft dit ook al geconstateerd. Een werkgroep onderzoekt of het mogelijk is dat het samenwerkingsverband met ingang van volgend schooljaar meer gedecentraliseerd kan werken.

4. Reactie van het bestuur

In zijn reactie d.d. 18 april 2017 schrijft het bestuur dat de bevindingen in het rapport overeenkomen met de terugkoppeling van de inspectie tijdens het kwaliteitsonderzoek.

Het bestuur schrijft verheugd te zijn met het gegeven dat vele ontwikkelingen de afgelopen twee jaar zijn doorgevoerd en dat deze door het veld en de inspectie onderkend worden. Het bestuur herkent zich dan ook in de bevindingen van de inspectie en in de verbeterpunten. Diverse acties zijn reeds ondernomen om ontwikkelingen en verbetering in gang te zetten.

Van de mogelijkheid om in gesprek te gaan met de inspectie over het conceptrapport en de conceptreactie van het bestuur wil het bestuur geen gebruik maken.

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

