



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

SWV IJssel/Berkel

**Onderzoek bestuur en
samenwerkingsverband**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 19 september 2022

Samenvatting

Tenminste één keer in de vier jaar onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs elk bestuur van een samenwerkingsverband in Nederland. We hebben bij Samenwerkingsverband IJssel/Berkel 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 is gezien het aantal leerlingen een middelgroot samenwerkingsverband. Het verband kent relatief veel speciale scholen, maar een beneden gemiddeld deelnamepercentage. De regio is vrij uitgestrekt (van oost naar west) en kent veel kleine(re) kernen. Hierdoor is de spreiding van scholen over de regio groot evenals de diversiteit in schoolgrootte. De afgelopen jaren is de bestuurlijke inrichting aangepast, onder andere door het instellen van een raad van toezicht en het aanstellen van een directeur-bestuurder.

Wat gaat goed?

Duidelijke afspraken over passend onderwijs

Het samenwerkingsverband heeft een duidelijk ondersteuningsplan waarin helder is beschreven hoe het samenwerkingsverband is ingericht en hoe passend onderwijs er in de regio IJssel/Berkel uit ziet. Ook is duidelijk beschreven waar het samenwerkingsverband voor zorgt en welke taken en verantwoordelijkheden er bij scholen en schoolbesturen liggen. We zien wel dat scholen deze informatie nog niet altijd kennen.

Onderwijs en ondersteuning kunnen aansluiten bij behoeften van leerlingen in de regio

Het samenwerkingsverband geeft enerzijds geld aan scholen en schoolbesturen zodat ze het onderwijs en de ondersteuning voor leerlingen met extra ondersteuning zelf kunnen inrichten en inzetten. Daarnaast kunnen scholen een beroep doen op experts vanuit het samenwerkingsverband om hen te helpen bij ondersteuningsvragen van leerlingen. Hierdoor is er sprake van een dekkend netwerk aan voorzieningen.

Bestuur: Samenwerkingsverband IJssel/Berkel
Bestuursnummer: 21609

Gemeenten binnen de regio: Berkelland, een deel van de gemeente Bronckhorst, Brummen, Lochem, Voorst, Zutphen

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen: 24 schoolbesturen met in totaal 96 scholen

Totaal aantal leerlingen in de regio: ruim 13.000

Scholen waarbij we verificatie-activiteiten hebben uitgevoerd:

- De Rietgors (12EF)
- Villa 60 (11GC)
- Het Sterrenpalet (05NT)
- St. Jozef (06WM)

Onderzoekperiode: januari-februari 2022

Samenwerking binnen het samenwerkingsverband en met andere partijen

Het bestuur, de raad van toezicht en de algemene ledenvergadering werken goed met elkaar samen in het besturen van het samenwerkingsverband. Ook de samenwerking van het verband met de scholen is goed, onder andere door de inzet van de experts. De samenwerking met gemeentelijke partners gebeurt zowel periodiek, bijvoorbeeld richting de vaststelling van een nieuw ondersteuningsplan, als incidenteel, bijvoorbeeld bij het oplossen van thuiszitterssituaties.

Het financieel beheer van het samenwerkingsverband is in orde

Het bestuur kan nu en in de nabije toekomst voldoen aan de financiële verplichtingen om scholen te ondersteunen in het bieden van passend onderwijs.

Wat kan beter?

Samenwerking tussen regulier en speciaal kan beter

Er is meer samenwerking mogelijk tussen het regulier onderwijs en het speciaal (basis)onderwijs. Vooral in het belang van de leerlingen, maar ook vanwege de route richting inclusiever onderwijs.

Concretere verwachtingen uitspreken en verantwoorden of dit ook bereikt is

Het samenwerkingsverband kan aan bij zijn plannen en afspraken duidelijkere beoogde resultaten formuleren: waar moet het beleid toe leiden voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften? Daar moet het samenwerkingsverband zich namelijk ook verantwoorden. Die verantwoording gaat nu nog niet altijd in op het effect voor deze leerlingen. Het is daarvoor ook nodig dat schoolbesturen concreter aangeven wat zij zien op hun scholen en wat er gebeurd en bereikt is met de financiële middelen die zij hiervoor van het samenwerkingsverband hebben ontvangen.

Het jaarverslag kan op onderdelen verbeteren

De informatiewaarde van een onderdeel van de continuïteitsparagraaf kan worden verbeterd.

Wat moet beter?

Er ontbreken onderdelen in het jaarverslag

Het bestuur van samenwerkingsverband legt jaarlijks verantwoording af in het jaarverslag. Dat verslag bevat ook een verslag van het intern toezicht, maar de inhoud daarvan voldoet niet volledig aan de wettelijke eisen. Het bestuur krijgt de opdracht om te zorgen voor herstel.

Vervolg

Omdat het samenwerkingsverband op alle standaarden voldoet aan de basiskwaliteit volgen we voor het toezicht de reguliere cyclus van vier jaar. Dat betekent dat we het bestuur en samenwerkingsverband in principe over vier jaar weer onderzoeken, tenzij daar eerder aanleiding toe is.

Inhoudsopgave

| | | |
|----|---------------------------------------|----|
| 1. | Opzet van het vierjaarlijks onderzoek | 6 |
| 2. | Resultaten vierjaarlijks onderzoek | 9 |
| 3. | Reactie van het bestuur | 20 |

1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in de periode januari-februari 2022 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij Samenwerkingsverband IJssel/Berkel. 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 en onderzoeksactiviteiten

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.

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we documenten van en over het bestuur en samenwerkingsverband geanalyseerd, waaronder het ondersteuningsplan 2018-2022, het jaarverslag 2020, een recente meerjarenbegroting en monitorings- en evaluatiegegevens van het samenwerkingsverband.

We voerden rondetafelgesprekken met ouders, leraren uit het speciaal

en regulier onderwijs, schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen en met schoolleiders uit het speciaal en regulier onderwijs over hun ervaringen met het samenwerkingsverband, gevolgd door een startgesprek met het bestuur.

Verificatie-activiteiten

We hebben dit onderzoek mede ingericht met verificatie-activiteiten op aangesloten scholen van het samenwerkingsverband. Vanwege de situatie rondom de coronapandemie voerden we de gesprekken digitaal via een beeldverbinding.

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.

Op de onderzoeksdag voerden we gesprekken met:

- gemeentelijke (zorg)partners over de rol die het samenwerkingsverband in de regio vervult in de aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdhulp;
- 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;
- verantwoordelijken voor de ondersteuningstoewijzing toeleiding naar speciale scholen in combinatie met een dossieranalyse.

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.

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 of samenwerkingsverband 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 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.



We hebben vastgesteld dat het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uitvoert en de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs realiseert. Er is sprake van een dekkend netwerk van voorzieningen waarbij ook de verbinding wordt gelegd met de gemeentelijke partners die verantwoordelijk zijn voor de (jeugd)zorg. Ook verloopt de ondersteuningstoewijzing zorgvuldig en vlot.

Daarnaast waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing voldoende de kwaliteit van het samenwerkingsverband en is er sprake van deugdelijk financieel beheer.

Op onderdelen zien we ruimte voor verbetering van zowel de uitvoering van de wettelijke taken als de borging van de kwaliteit, maar we beoordelen het functioneren van het bestuur als Voldoende.

Context

Het samenwerkingsverband voor primair onderwijs IJssel/Berkel is met bijna 13.500 leerlingen een samenwerkingsverband van gemiddelde omvang. De regio heeft met zes scholen voor speciaal onderwijs (so) en twee scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo) relatief veel speciale scholen binnen de regio. De deelnamepercentages binnen dit samenwerkingsverband liggen zowel voor het sbo als het so onder de landelijke gemiddelden.

Op 1 januari 2019 wijzigde het samenwerkingsverband de bestuurlijke inrichting. Het bestuur koos ervoor om het bestuur uit te laten voeren door een directeur-bestuurder en het intern toezicht door een raad van toezicht. In het voorjaar van 2020 zijn er verschillende personele

wisselingen geweest, zowel in het bestuur als in het intern toezicht. Ten tijde van het onderzoek legde het samenwerkingsverband de laatste hand aan een nieuw ondersteuning voor de periode 2022-2026.

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 | D | V | G |
|--|---|---|---|
| RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen | | ● | |
| RPO2 Regionale samenwerking | | ● | |
| RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid | | ● | |

RPO1. Dekkend netwerk van voorzieningen

We stellen vast dat er een samenhangend geheel van voorzieningen binnen en tussen de scholen is, zodanig dat er de mogelijkheid is om het onderwijs en de ondersteuning passend te maken voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. We beoordelen de kwaliteit op deze standaard daarom als Voldoende.

Mogelijkheden binnen het regulier onderwijs

Om leerlingen in het regulier onderwijs zo goed mogelijk te ondersteunen ontvangen schoolbesturen geld van het samenwerkingsverband en kunnen scholen een beroep doen op expertise vanuit het samenwerkingsverband. Zo heeft het samenwerkingsverband onderwijscoaches, orthopedagogen en een expertiseteam. Zij kunnen scholen helpen bij specifieke ondersteuningsvragen van leerlingen of docenten. In de gesprekken die wij voerden, zowel bij het samenwerkingsverband als bij de bezochte scholen, is men tevreden over de mogelijkheid van de inzet van de coaches en orthopedagogen en de diensten die zij leveren. Ook heeft het samenwerkingsverband de afgelopen jaren ingezet op professionalisering. Er is een ruim budget beschikbaar zodat leraren, ondersteuners en directeuren zich kunnen professionaliseren om beter tegemoet te kunnen komen aan ondersteuningsvragen van leerlingen. Scholen die wij bezocht hebben waren goed te spreken over de diversiteit van het aanbod en de ruimte die ze krijgen voor het volgen van scholing. Dit heeft eraan bijgedragen dat de draagkracht van scholen vergroot is. Dit maakt ook dat het bestaande aanbod in ogen van sommige scholen niet meer altijd iets toevoegt. Als het samenwerkingsverband de professionalisering wil continueren, dan moet het ervoor zorgen dat het voor aanbod van toegevoegde waarde is en blijft.

Mogelijkheden binnen en vanuit speciale voorzieningen

Het samenwerkingsverband heeft naast reguliere scholen twee scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo) en zes scholen voor speciaal onderwijs (so). Hiermee heeft het samenwerkingsverband relatief veel scholen voor speciaal onderwijs. Hierdoor is ruime expertise beschikbaar binnen de regio en hoeft de afstand tot deze scholen niet groot te zijn. Toch is voor sommige leerlingen een so- of sbo-school buiten de regio dicht bij huis, door de uitgestrektheid van de regio.

We zien dat er meer samenwerking mogelijk is tussen het regulier en speciaal (basis)onderwijs. Niet alleen door uitwisseling van kennis en expertise, maar bijvoorbeeld ook door samenwerking in de vorm van symbiose. Ook zijn er meer mogelijkheden voor maatwerk mogelijk dan nu worden benut door scholen in het samenwerkingsverband. Dit past ook bij de landelijke en eigen ambities om het onderwijs inclusiever te maken.

Het samenwerkingsverband kan de kwaliteit van het dekkend netwerk en extra ondersteuningsvoorzieningen dus verbeteren en onderzoeken of leerlingen ook echt het best passende onderwijs ontvangen.

RPO2. Regionale samenwerking

We beoordelen de kwaliteit op deze standaard als Voldoende. Het samenwerkingsverband voert overleg met regionale partners over de inhoud van het ondersteuningsplan. En op specifieke onderwerpen maakt het verband concretere plannen en samenwerkingsafspraken teneinde te komen tot doorgaande lijnen voor leerlingen.

Faciliteren en verstevigen doorgaande lijnen

Het samenwerkingsverband voert structureel overleg met gemeentelijke partners onder andere bij de vaststelling van het ondersteuningsplan. De speerpunten en hoofdlijnen van de samenwerking tussen onderwijs en zorg hebben daarin een plek. Daarnaast voert het samenwerkingsverband de pilot 'Jeugdhulp in de school' uit met meerdere gemeenten, waaronder de gemeente Zutphen. Jeugdhulp sluit nu vaak al aan in ondersteuningsteams, maar de pilot is erop gericht om preventief (preventiever) te werken en het pedagogisch klimaat in de school te verbeteren. De ervaringen zijn tot dusverre positief in de zin dat er sneller geschakeld kan worden naar de juiste zorg buiten de school, waardoor het onderwijs in de school beter doorgang kan vinden. Er zijn echter ook aandachtspunten en verbeterpunten zoals de continuïteit van personen verbonden aan de scholen.

Door de mogelijkheden in het regulier onderwijs en de beschikbaarheid van speciale scholen, is het aantal leerlingen dat niet naar school gaat beperkt. Leerlingen die toch niet (volledig) naar school gaan, heeft het samenwerkingsverband in beeld. En het verband zoekt samen met de scholen, en waar nodig met gemeentelijke partners, naar oplossingen. Het

samenwerkingsverband werkt dan volgens afspraken die met de gemeenten gemaakt zijn in een thuiszitterspact.

Voor de doorgaande lijn naar het voortgezet onderwijs (vo) is er samen met het samenwerkingsverband vo een ondersteuningsroute PO-VO ontwikkeld. Hierdoor ondersteunt het samenwerkingsverband de scholen bij de overdracht van leerlingen van het primair naar het voortgezet onderwijs.

RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid

We beoordelen de advisering en het proces rondom de toelaatbaarheidsverklaringen als voldoende zorgvuldig en daarom krijgt deze standaard het oordeel Voldoende. Wel kan het samenwerkingsverband wat administratieve handelingen in het proces aanscherpen.

Advisering over ondersteuningsbehoeften

De wettelijke taak om op verzoek van scholen te ondersteunen bij het in kaart brengen van de ondersteuningsbhoefte van leerlingen, vervult het samenwerkingsverband door de inzet van de onderwijscoaches en leden van het expertiseteam. Zij worden bijvoorbeeld ingezet ten behoeve van de onderzoeksplicht die scholen hebben bij het vervullen van de zorgplicht passend onderwijs. Hoewel de wet en afspraken in het ondersteuningsplan over de zorgplicht duidelijk zijn, zijn niet alle scholen hiervan goed op de hoogte. Hier ligt met name een opdracht voor de schoolbesturen, maar ook het samenwerkingsverband kan hierop sturen, want ook dat heeft er belang bij dat de zorgplicht door scholen goed wordt uitgevoerd.

Beoordeling van toelaatbaarheid tot speciale voorzieningen

Het samenwerkingsverband heeft een procedure en criteria vastgelegd voor de toelating tot het sbo en so. Aanvragen lopen via het programma Kindkans, waardoor het samenwerkingsverband heel makkelijk de termijnen voor behandeling van de aanvragen kan monitoren. Hieruit blijkt dat dit proces heel snel verloopt en leerlingen en scholen dus snel een besluit van het samenwerkingsverband hebben.

Bij het bekijken van een aantal aanvragen en toelaatbaarheidsverklaringen (tlv's) hebben we het samenwerkingsverband een paar aandachtspunten meegegeven rondom de administratieve afhandeling van de aanvragen. Zo moet er een onderbouwing van het besluit in de beschikkingsbrief zijn opgenomen, moet duidelijker vermeld worden wat de deskundigheid is van de tweede deskundige en moet de ingangsdatum van de tlv de datum zijn van het besluit (en niet van de feitelijke startdatum op de speciale school). Omdat deze punten tot op heden niet hebben geleid tot problemen of klachten en we zien dat het samenwerkingsverband integer en zorgvuldig handelt, heeft dit geen consequenties voor het oordeel op deze standaard.

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

Omdat we vaststellen dat de inrichting van zowel de governance als het stelsel van kwaliteitszorg voldoende is, beoordelen we de kwaliteit op deze standaard als Voldoende. Wel zien we op beide fronten ruimte voor verbetering.

Voorwaarden voor werken aan kwaliteitsverbetering zijn op orde
Het samenwerkingsverband heeft een ondersteuningsplan waarin hele duidelijke afspraken staan over hoe het samenwerkingsverband handen en voeten geeft aan passend onderwijs in de regio. In het ondersteuningsplan is ook bijzonder duidelijk vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is. Per onderwerp staan de afspraken beschreven, wat verwacht wordt van schoolbesturen (en scholen) en wat het samenwerkingsverband doet. Daarnaast wordt er een relatie met de begroting gelegd. Dit geeft inzicht in hoe de middelen binnen het samenwerkingsverband worden verdeeld. De verwachtingen zijn voor eenieder, zowel binnen als buiten de organisatie, helder vastgelegd.

Het samenwerkingsverband heeft verschillende manieren om de uitvoering van het beleid te volgen. Schoolbesturen verantwoorden zich jaarlijks via verantwoordingsrapportages en onderwijscoaches hebben door hun inzet op scholen een goed beeld van wat daar speelt en nodig is. Daarnaast hervat het samenwerkingsverband spiegelgesprekken met schoolbesturen om ook op die manier direct zicht en sturing te hebben op de uitvoering van het beleid en de afspraken op de scholen.

In het jaarverslag geeft het samenwerkingsverband een mooi inzicht in de ondernomen activiteiten en formuleert het ook aandachtspunten voor het nieuwe jaar en in het jaarverslag 2020 ook voor het nieuwe ondersteuningsplan (2022-2026). Het samenwerkingsverband laat hiermee zien dat het systematisch werkt aan de uitvoering van het beleid zoals beschreven in het ondersteuningsplan.

Het samenwerkingsverband zet in op een verbetering en betere

borging van het stelsel van kwaliteitszorg. Het wil beter inzichtelijk maken wat de resultaten van het ingezette en uitgevoerde beleid zijn, ook in relatie tot de inzet van de middelen. Wij ondersteunen deze aanpak en zien dezelfde mogelijkheden voor verbetering.

Scheiding van toezicht en bestuur

Sinds ons vorige onderzoek heeft het samenwerkingsverband de bestuurlijke inrichting veranderd. Er is nu een directeur-bestuurder die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid zoals beschreven in het ondersteuningsplan. Er is een raad van toezicht die merendeels bestaat uit externe leden. Door de verdeling van taken en bevoegdheden over beide organen is er sprake van een deugdelijke scheiding van het bestuur en het intern toezicht daarop.

Er zijn nog enkele leden met ook een binding met scholen in de regio. De onafhankelijkheid van het intern toezicht maakt onderdeel uit van de evaluatie van de gehele governancestructuur die in 2022/2023 wordt uitgevoerd met alle betrokken gremia. Mogelijk leidt dit tot een wijziging van de samenstelling van het intern toezichtsorgaan.

Toch zijn er een paar punten die het bestuur beter moet vastleggen in de statuten.

- In de statuten (artikel 9, vijfde lid, onder b van de Statuten d.d. 1-1-2019) staat dat de alv de accountant aanwijst, op basis van selectie en advies van de rvt. In de Wet op het primair onderwijs (WPO, artikel 17c, eerste lid, onder d) is deze taak voorbehouden aan de intern toezichthouder, in dit geval de raad van toezicht.
- Er zijn nog enkele leden van de raad van toezicht ook lid van de alv. Dit kan de onafhankelijkheid van het intern toezicht onder druk zetten en de schijn van belangenverstrengeling oproepen.

We zien dit nu niet als belemmerend voor de uitvoering van de wettelijke taken. Maar om ook indien nodig op lastige momenten te kunnen terugvallen op heldere en wettelijk juiste afspraken, doet het bestuur er goed deze punten aan te passen in de statuten.

De cijfermatige toelichting bij de risico's en/of beheersmaatregelen is algemeen beschreven

Ieder bestuur heeft te maken met mogelijke risico's. Als het bestuur geen risico's onderkent, kan het verrast worden als zich onverwachts een risico voordoet. Dan moet het bestuur ad hoc maatregelen nemen. Het is beter om voorbereid te zijn en te weten welke beheersmaatregelen worden getroffen als zich een risico voordoet. Om die reden is het belangrijk dat belanghebbenden kunnen zien wat het bestuur doet om risico's te voorkomen en wat ze doet om het negatieve effect zo klein mogelijk te houden als het risico zich inderdaad voordoet. Wij zagen dat deze aspecten zijn beschreven in het bestuursverslag. Bij de beschrijving van de risico's/onzekeerheden en beheersmaatregelen kan het bestuur in het vervolg de cijfermatige toelichting verder onderbouwen.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

Het is goed zichtbaar dat het bestuur het voorgenomen beleid uitvoert en (bij)stuurt op het momenten dat dit nodig is. Daarom beoordelen we de kwaliteit op deze standaard als Voldoende.

Beleid en sturing is zichtbaar in de praktijk

Het is zichtbaar dat het beleid en de afspraken uit het ondersteuningsplan uitgevoerd worden. Dit zien we bevestigd in verificaties die we uitvoerden op de aangesloten scholen en deze sluiten aan bij de eigen evaluaties van het samenwerkingsverband. Hieruit concluderen we dat het samenwerkingsverband zelf goed zicht heeft op wat er gebeurt op de scholen of dit in lijn is met de afspraken.

Belangrijke factoren bij het zicht hebben op die praktijk zijn jaarlijkse spiegelgesprekken en de inzet van de onderwijscoaches en orthopedagogen. Die laatste zijn een belangrijke bron van informatie om gaandeweg te zien of dingen lopen zoals gepland en het biedt ook de mogelijkheid om direct bij te sturen als dat nodig is. Het samenwerkingsverband bezint zich op de inzet en positie van de onderwijscoaches en orthopedagogen in de huidige vorm. Als het samenwerkingsverband besluit de omvang van de groep deskundigen af te bouwen of om hier op termijn mee te stoppen, dan zal het verband een andere manier moeten vinden om zo direct zicht te hebben op de praktijk. Niet alleen in de sturing op de uitvoering van het beleid, maar ook op het ophalen van waardevolle informatie uit de praktijk. Deze informatie is van belang om beargumenteerd (tussentijds) te sturen op verbetering. De jaarlijkse spiegelgesprekken met scholen/schoolbesturen geeft het bestuur de mogelijkheid om per school(bestuur) terug en vooruit te kijken. Onderwerpen van gesprek zijn bijvoorbeeld ervaringen van de scholen met de inzet van expertise vanuit het samenwerkingsverband. Dit geeft beide partijen de kans zich uit te spreken over de samenwerking en aan te geven wat beter kan en moet. Informatie uit deze gesprekken kan het samenwerkingsverband wat meer laten zien in bijvoorbeeld het jaarverslag.

Aandachtspunten vanuit de verificaties

We onderzochten een aantal afspraken uit het ondersteuningsplan op vier aangesloten scholen: de inzet van onderwijscoaches, jeugdhulp in de school, professionalisering en de kwaliteitszorg. In het algemeen werken de scholen volgens de afspraken en zien we het beleid uit het ondersteuningsplan terug in de scholen. Scholen waarderen de mogelijkheden van de inzet van onderwijscoaches, jeugdhulp in de school wordt door scholen als een positieve ontwikkeling gezien en professionalisering heeft zijn effect. De aansluiting van de kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband op die van de scholen kan beter. Afspraken gemaakt in het samenwerkingsverband zien we nog niet altijd terug in beleidsstukken van aangesloten schoolbesturen.

Daarnaast hebben we een paar aandachtspunten waar het samenwerkingsverband en de aangesloten schoolbesturen hun voordeel mee kunnen doen.

- Scholen kennen definities van centrale begrippen en wat verplicht is onvoldoende. De inhoud van de basisondersteuning en het onderscheid met de extra ondersteuning is voor velen niet duidelijk, hoewel dit wel in het ondersteuningsplan staat.
- Schoolondersteuningsprofielen (sop's) zijn niet beschikbaar op de websites, maar scholen geven wel aan een sop te hebben. Het zijn veelal lijvige documenten met veel onnodige informatie.
- Ontwikkelingsperspectieven worden niet altijd geregistreerd in het Register onderwijsdeelnemers (ROD, voorheen BRON).

Al deze punten zijn wettelijke vereisten gericht op scholen en dus primair een verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Maar ook het samenwerkingsverband heeft er belang bij dat deze punten goed bekend zijn bij de scholen. Onderwijscoaches en andere deskundigen van het samenwerkingsverband wijzen scholen hier wel op als ze dit tegenkomen.

Het samenwerkingsverband zou schoolbesturen hier ook meer op kunnen wijzen (en waar nodig aanspreken) en schoolbesturen hebben op hun beurt een belangrijke taak om hier gehoor aan te geven en hierop te sturen bij hun scholen.

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

We beoordelen de kwaliteit op deze standaard als Voldoende, maar zien ook mogelijkheden voor verbetering. Het samenwerkingsverband voert evaluaties uit, verantwoordt zich over het gevoerde beleid in onder andere het jaarverslag en voert (hierover) zowel intern als extern de dialoog. Maar in alle stappen zien we ruimte om kritischer en scherper te zijn, op met name de resultaten van het beleid en wat dit betekent voor het vervolg.

Evaluatie kan meer gericht worden op het effect voor leerlingen

De verantwoording in het jaarverslag is duidelijk gekoppeld aan het ondersteuningsplan en de doelen die daarin gesteld zijn. Daarnaast kijkt het samenwerkingsverband ook naar externe onderzoeken en evaluaties, zoals de verbeteraanpak passend onderwijs en relateren de eigen ontwikkelingen aan de landelijke ontwikkelingen. Dit voegt een extra kijkpunt toe aan de eigen evaluatie ten opzichte van de landelijke ontwikkelingen. Er is een slag te maken in het duidelijker uitspreken wat behaald is en of het bestuur hier tevreden mee is. We hebben vastgesteld (bij de standaard RPO1) dat er veel mogelijkheden zijn voor extra ondersteuning, maar of de leerlingen altijd *de best passende ondersteuning* ontvangen is niet altijd duidelijk. Dit zou het samenwerkingsverband moeten willen weten, om blijvend te werken aan verbetering van de mogelijkheden van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

Verantwoording meer richten op de inhoud dan op het proces

In het jaarverslag geeft het samenwerkingsverband goed aan wat het heeft gedaan (activiteiten) en vervolgens tot welke nieuwe inzichten dit leidt. In het jaarverslag over 2020 werden er zo ook speerpunten of concretere uitwerkingen voor het ondersteuningsplan 2022-2026 benoemd. Hiermee laat het bestuur zien wat het doet met bevindingen en waar deze toe leiden.

De kwaliteit van de verantwoording kan verbeteren als in de evaluaties meer aandacht komt voor het effect van het beleid voor leerlingen die extra ondersteuning ontvangen, ook gekoppeld aan de financiële middelen. Hiervoor is het bestuur van het samenwerkingsverband ook erg afhankelijk van de aangesloten schoolbesturen. Zoals gezegd zijn de afspraken in het ondersteuningsplan helder over wie waarvoor verantwoordelijk is, ook met betrekking tot de verantwoording. De juiste informatie komt nog lang niet altijd vanuit de schoolbesturen bij het samenwerkingsverband terecht. Bij de verificaties op aangesloten scholen hebben we nauwelijks gezien dat in bestuursdocumenten, zoals (strategische) beleidsplannen en jaarverslagen, van schoolbesturen aandacht is voor afspraken uit het ondersteuningsplan en dus ook op sturing door hen hierop. Schoolbesturen hebben als aangeslotenen en als lid van de alv de opdracht om zich te verantwoorden over de inzet van de middelen die zij van het samenwerkingsverband ontvangen, én over de resultaten die zij hiermee bereikt hebben.

De verantwoording van het intern toezicht in het jaarverslag kan beter

Ook de verantwoording van het intern toezicht kan en moet op onderdelen beter. De intern toezichthouder doet in het bestuursverslag weliswaar verslag van zijn werkzaamheden, maar te beperkt. Zo wordt uit het verslag van de intern toezichthouder onvoldoende duidelijk hoe hij het bestuur ondersteunt bij beleidsvraagstukken en wordt onvoldoende duidelijk welke resultaten hij met het toezicht heeft bereikt. We hebben vastgesteld dat de gesprekken tussen het bestuur en de raad van toezicht hierover wel degelijk gevoerd worden, maar een weerslag hiervan, staat onvoldoende in het jaarverslag. Het bestuur krijgt de opdracht om ervoor te zorgen dat dit verbetert (artikel 17c, eerste lid, onder e, WPO). Wij verwachten dat het bestuur hier in het eerstvolgende bestuursverslag meer aandacht aan besteedt.

Eerder merkten we al op dat er leden van de raad van toezicht ook lid zijn van de alv. Dit is een punt dat in het verslag van de raad van toezicht benoemd zou moeten worden als onderdeel van de verantwoording over de code goed bestuur en eventuele afwijkingen daarvan (artikel 17c, eerste lid, onder c, WPO). Door dit op te nemen en toe te lichten, is de rvt transparant en kan het zelf aangeven dat dit niet leidt tot belangenverstremming.

Een laatste punt dat het bestuur kan verbeteren is de onderbouwing van reserves. Er is een landelijke norm gesteld en het bestuur moet

laten zien dat het daaraan voldoet en op welke manier. Kiest het bestuur ervoor om boven de norm te gaan zitten, dan is er des te meer reden om dit te onderbouwen en te verantwoorden waarom dit nodig is.

Dialogoog wordt breed gevoerd, maar kan scherper

Zowel het bestuur als het intern toezicht geven aan dat er sprake is van een prettige samenwerking. Het bestuur voelt zich gesteund door de raad van toezicht en kan op gewenste momenten rekenen op het intern toezicht als sparringpartner. Ook de auditcommissie van de raad van toezicht is hierin een positieve factor.

Beide partijen geven aan tevreden te zijn en goed uit de voeten te kunnen met de verdeling van taken en bevoegdheden.

Ook de ondersteuningsplanraad (opr) geeft aan voldoende op de hoogte te worden gehouden van ontwikkelingen door het bestuur. Dit geldt ten tijde van het onderzoek ook voor de totstandkoming van het ondersteuningsplan 2022-2026. Het verplichte tweejaarlijkse gesprek tussen rvt en de opr maakt de slag naar meer inhoudelijk. Ook daarin speelt het nieuwe ondersteuningsplan een rol. Door de evaluaties die gedaan zijn en de keuzes die worden gemaakt, zijn er voldoende inhoudelijke gespreksonderwerpen.

De dialoog met externen, zoals met gemeentelijke partners is naar behoren. Er zijn verschillende momenten in het jaar, gepland of ad hoc, waarop het samenwerkingsverband en partners elkaar spreken.

Uit ons gesprek met gemeentelijke partners blijkt dat het voor gemeenten soms nog wel onduidelijk is welke kant het samenwerkingsverband op gaat. Hier kan het bestuur op inspelen door dit duidelijk aan te geven in het ondersteuningsplan en hier dan ook met de gemeentelijke partners in gesprek te blijven gedurende de looptijd van het ondersteuningsplan.

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.

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

| Tekortkoming | Wat verwachten wij van het bestuur? | Wat doen wij? |
|--------------|-------------------------------------|---------------|
| Bestuur | | |

| Tekortkoming | Wat verwachten wij van het bestuur? | Wat doen wij? |
|--|--|--|
| <p>BKA1 Visie, ambities en doelen In de statuten is vastgelegd dat de alv de accountant aanwijst, maar dit is een wettelijke taak van de intern toezichthouder (artikel 17c, eerste lid, onder d, WPO).</p> | <p>Bij een eerstvolgende statutenwijziging past het bestuur dit aan in de statuten.</p> | <p>We vertrouwen erop dat het bestuur dit oppakt en komen hier niet actief op terug.</p> |
| <p>BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog In het jaarverslag, specifiek het verslag van de intern toezichthouder, ontbreken een paar wettelijke onderdelen, te weten: - de verantwoording over het resultaat van het intern toezicht (artikel 17c, eerste lid, onder e, WPO); - de beschrijving van afwijkingen van de code goed bestuur (artikel 17c, eerste lid, onder c, WPO).</p> | <p>Het bestuur zorgt ervoor dat de genoemde onderdelen vanaf het volgende jaarverslag zijn opgenomen en het benodigde inzicht geven.</p> | <p>Wij vertrouwen er op dat het bestuur het onvolledige onderdeel in de eerstvolgende jaarverslaggeving opneemt.</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. 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 van het samenwerkingsverband IJssel | Berkel heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport van het vierjaarlijks onderzoek bestuur en samenwerkingsverband, uitgevoerd in januari-februari 2022.

Via deze weg willen we allereerst alle ouders, scholen, opr-leden en kernpartners die hebben deelgenomen aan het onderzoek bedanken voor hun medewerking en het delen van hun ervaringen met passend onderwijs. De gesprekken met betrokkenen en de verificatie-activiteiten op aangesloten scholen leveren het samenwerkingsverband waardevolle informatie op. Het rapport is naar onze mening een goede weergave van de ontwikkelingen in de regio. We zijn verheugd dat het samenwerkingsverband op basis van dit uitgebreide onderzoek op alle vier standaarden voldoende kwaliteit realiseert.

Wat moet beter?

Het samenwerkingsverband pakt de zaken op die volgens de Inspectie beter moeten. Het betreft (I) een statutenwijziging aangaande de aanwijzing van de accountant en (II) de verantwoording van het intern toezicht in het jaarverslag. Het eerstgenoemde punt nemen we mee in de evaluatie van de gehele governancestructuur. Deze evaluatie vindt in schooljaar 2022/2023 plaats met alle betrokken gremia. Ook de onafhankelijkheid van het intern toezicht maakt deel uit van de evaluatie. Op basis van deze evaluatie vindt mogelijk een statutenwijziging plaats.

Vanaf het eerstvolgende jaarverslag (dit betreft het jaarverslag 2022) zullen wij extra aandacht besteden aan de genoemde punten in het verslag van de intern toezichthouder.

Wat kan beter?

Het rapport levert een herkenbaar beeld op van passend onderwijs in de regio. Ook de genoemde verbeterpunten worden gedeeld. We zijn verheugd dat vrijwel alle genoemde verbeterpunten een duidelijke plek hebben gekregen in het nieuwe ondersteuningsplan 2022-2026 van het samenwerkingsverband. Dit plan was reeds vastgesteld op het moment dat het inspectierapport beschikbaar kwam. Het geeft ons vertrouwen dat we de goede stappen zetten.

Het versterken van de samenwerking en dialoog met alle deelnemende besturen en scholen is een belangrijk thema voor de komende jaren. Het doorbouwen aan een sterk netwerk zien we als een belangrijke randvoorwaarde voor het zetten van stappen richting inclusiever onderwijs. Net als de inspectie zien we kansen in de samenwerking tussen regulier en speciaal (basis)onderwijs. Ook zetten we de komende planperiode in op een verbetering en betere

borging van de monitoring en verantwoording. We willen beter inzichtelijk maken wat de resultaten van het beleid zijn voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. De komende jaren pakken we dit actief op met de deelnemende schoolbesturen.

Doordat de genoemde verbeterpunten in het inspectierapport terugkomen in het nieuwe ondersteuningsplan 2022-2026 van het samenwerkingsverband, komen deze punten vanzelfsprekend ook terug in onze monitoring- en verantwoordingscyclus. Vanaf kalenderjaar 2023 willen we gaan werken met jaarplannen waarin we de doelen en speerpunten uit het ondersteuningsplan nader uitwerken, ook in relatie tot de jaarbegroting. Dit gaat ons helpen om de resultaten van het beleid beter inzichtelijk te maken. Bij uw volgende bezoek laten wij u de resultaten hiervan graag zien.

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

