



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



Stichting SWV Passend Onderwijs IJmond

Onderzoek bestuur en 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 'Stichting SWV Passend Onderwijs IJmond' aan de beurt. Onder deze stichting valt het samenwerkingsverband passend onderwijs voor het primair onderwijs in de gemeenten Beverwijk, Castricum, Heemskerk, Velsen en Uitgeest. Het bestuur is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van passend onderwijs aan in totaal bijna 16.000 leerlingen.

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.

Wat gaat goed?

Het samenwerkingsverband functioneert als centrale dienstverlener

De regio IJmond heeft een netwerk van verschillende voorzieningen binnen en tussen de scholen. Binnen het netwerk vervullen de directeur, de consultants en specialisten van het samenwerkingsverband een spilfunctie: ze zijn zichtbaar en bereikbaar voor medewerkers, zorgen voor de verbinding tussen betrokkenen en voorzien het bestuur van de nodige informatie uit de scholen. Voor de zekerheid heeft het samenwerkingsverband plaatsen ingekocht bij scholen voor speciaal (basis)onderwijs. Voor moeilijk plaatsbare leerlingen heeft het samenwerkingsverband afspraken gemaakt met de scholen voor speciaal (basis)onderwijs; dit breidt het verband uit met een of meer tijdelijke plaatsen buiten de regio.

De toewijzing van extra ondersteuning verloopt vlot

Zodra de aanvraag voor extra ondersteuning of een plaatsing in het speciaal (basis)onderwijs is ingediend, volgt er snel een besluit. Een plekje op een andere school is dan ook op korte termijn beschikbaar. Een pilot die dit jaar gedaan is, zorgt ook voor een betere inhoudelijke behandeling van de aanvragen.

Het samenwerkingsverband doet navraag bij scholen en andere betrokkenen

De directeur en andere medewerkers van het samenwerkingsverband

**VIERJAARLIJKS ONDERZOEK
SAMENWERKINGSVERBAND
Onderzoeksnummer: 292498**

Het onderzoek is uitgevoerd bij Stichting SWV Passend Onderwijs IJmond
Bestuursnummer: 21602

Uitvoeringsperiode onderzoek: 29 maart
en 3 april 2017

Datum definitief rapport:
30 augustus 2017

voeren regelmatig gesprekken met de scholen over hoe het gaat met passend onderwijs. Daarbij gaat het niet alleen over de processen, maar ook over de financiën. Daarnaast vraagt het samenwerkingsverband via een vragenlijst bij verschillende groepen naar hun ervaringen met het samenwerkingsverband.

De betrokkenen in de regio zijn gemotiveerd en streven naar verbetering
Binnen en buiten het samenwerkingsverband werken professionals gemotiveerd om voor alle kinderen de juiste ondersteuning te bieden. Nu alle neuzen dezelfde kant op staan en er een basis ligt, wordt er doelgericht gewerkt aan haalbare doelen. Soms worden pittige discussies gevoerd, maar deze zijn wel constructief en gericht op het zetten van volgende stappen.

Wat kan beter?

Informeer ouders en leraren beter over de mogelijkheden binnen het samenwerkingsverband

Hoewel er een uitgebreide en informatieve website beschikbaar is, bereikt deze informatie ouders en leraren nog onvoldoende. Bij zowel de ouders als leraren is behoefte aan meer duidelijkheid over de mogelijkheden die binnen het samenwerkingsverband aanwezig zijn. Het zou goed zijn om de jaarlijkse enquête onder schooldirecteuren juist ook te richten op ouders en leraren.

Besteed aandacht aan voorzieningen die onder druk staan

Het samenwerkingsverband merkt dat er meer tussentijdse instroom is van vooral jonge kinderen. Als het bestuur een onderzoek naar de oorzaak van deze instroom zou doen, dan heeft het de kans om hier op in te spelen en de nodige maatregelen te nemen. Daarnaast zijn er signalen van lange wachttijden voor behandelplekken in de jeugdhulp. Het is een opdracht aan het bestuur om hierover afspraken te maken met de gemeenten.

Maak een koppeling tussen de inhoudelijke en financiële verantwoording

Tussen de opgevraagde gegevens bij de scholen kan een betere koppeling gemaakt worden. Door (beleids)afspraken te koppelen aan financiële middelen kan het bestuur beter laten zien dat ze het geld gericht inzetten. Mocht het nodig zijn dat het bestuur moet bijsturen in het beleid, dan heeft het bestuur zelf ook beter zicht op de mogelijkheden.

Volgende stap naar grotere bestuurlijke afstand tussen samenwerkingsverband en schoolbesturen

Hoewel de verdeling tussen het bestuur en de intern toezichthouder formeel voldoende gescheiden is, geeft het bestuur ook zelf aan dat de afstand tussen het bestuur en de schoolbesturen nog scherper kan. Waar de schoolbesturen in de eerste jaren van passend onderwijs en de opbouw van het samenwerkingsverband graag nauw betrokken bleven bij het primaire proces, kunnen ze de rollen van schoolbestuurder en bestuur samenwerkingsverband steeds beter los van elkaar zien. Concrete afspraken hierover kan het bestuur nog beter vastleggen.

Wat moet beter?

Omdat het bestuur van het samenwerkingsverband erin slaagt op alle standaarden van de inspectie voldoende basiskwaliteit te laten zien, geven wij geen verplichtende opdrachten.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	6
2.	Bestuur	8
	2.1 Conclusie	8
	2.2 Resultaten	9
	2.3 Kwaliteitszorg en ambitie	10
	2.4 Financieel beheer	11
	2.5 Vervolgtoezicht	12
3.	Reactie van het bestuur	13

1. Inleiding

Wat voor onderzoek heeft de inspectie gedaan?

De inspectie heeft een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij het bestuur van 'Stichting SWV Passend Onderwijs IJmond'. 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 gebruikte waarderingskader nog niet vigerend is ten tijde van dit vierjaarlijks onderzoek. De beoordelingen en waarderingskader 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, 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 en toezichthoudend bestuur, met de directeur van het samenwerkingsverband, en met de financieel deskundige.

Onderzoeksactiviteiten

Op de eerste dag van het onderzoek, 29 maart 2017, voerden wij een aantal rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van verschillende geledingen binnen het samenwerkingsverband. We spraken met een groep ouders, een aantal leraren, enkele schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen, functionarissen werkzaam binnen de jeugdhulpverlening of gemeente, en enkele schoolleiders

.....

Legenda van beoordelingen zoals ze in de rapportages worden weergegeven:

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

van scholen voor primair onderwijs en speciaal (basis)onderwijs. Hoewel de ondersteuningsplanraad niet apart was uitgenodigd, namen wel enkele leden daarvan deel aan de gesprekken, vanuit hun rol als ouder of medewerker vanuit de aangesloten scholen.

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 3 april 2017. Het bestuur heeft daarbij geen specifieke onderwerpen benoemd. Het eerste gesprek op de tweede dag ging vooral over het proces van ondersteuningstoewijzing (toekenning toelaatbaarheidsverklaringen), het financieel beheer en de behaalde resultaten van het samenwerkingsverband.

Hierna voerden we een bestuursgesprek waarin we spraken over de kwaliteitszorg en sturing door het bestuur. Vervolgens gaven we een terugkoppeling over onze bevindingen uit de voorgaande gesprekken.

Leeswijzer

Na bovenstaande uitleg over de inrichting van het inspectieonderzoek, geven we in het volgende hoofdstuk 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 hebben we de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage opgenomen.

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 gebieden Resultaten, Kwaliteitszorg en ambitie en Financieel beheer.

2.1 Conclusie

Wij concluderen dat 'Stichting SWV Passend Onderwijs IJmond' op de gehanteerde standaarden een zodanige kwaliteit weet te realiseren dat op alle standaarden het oordeel voldoende van toepassing is.

Voor iedere leerling in het samenwerkingsverband IJmond die extra ondersteuning nodig heeft, is een passende onderwijsplek beschikbaar. Het bestuur realiseert verschillende voorzieningen binnen scholen zodat leerlingen kunnen beschikken over passende ondersteuning. Een belangrijk resultaat is dat er nauwelijks leerlingen thuiszitten en het toewijzen van extra ondersteuning vlot verloopt, inclusief de plaatsing op het speciaal onderwijs. Desalniettemin heeft het samenwerkingsverband soms te maken met complexe casussen waarbij het vinden van een passende plek, binnen of buiten de eigen regio, veel inspanning kost en langer duurt dan dat ook voor het verband wenselijk is. Een voorziening binnen de regio met de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp is het Integraal Kindcentrum (IKC) IJmond: een samenwerking van professionals op het gebied van speciaal (basis)onderwijs, jeugdhulp en zorg. Deze voorziening biedt de mogelijkheid dat leerlingen, met een specifieke ondersteuningsvraag, toch ook onderwijs volgen. Het IKC is op dit moment nog voornamelijk gericht op jonge leerlingen, maar de ambitie is om dit aanbod te verbreden naar leerlingen van de midden- en bovenbouw.

Het samenwerkingsverband IJmond heeft vanuit zijn maatschappelijk opdracht doelen geformuleerd en verbetert de uitvoering van zijn taken op basis van regelmatige en systematische evaluatie van de realisatie van die doelen. Zo voert het bestuur tevredenheidsmetingen uit onder leraren en medewerkers binnen het samenwerkingsverband. Daarnaast voeren consulenten jaarlijks afstemmingsgesprekken met de scholen en is de directeur actief in het verzamelen en verspreiden van informatie. Hierdoor is hij een centrale spil die weet wat er speelt en nodig is in het verbeteren van het beleid; deze informatie deelt hij op zijn beurt met het bestuur dat hierdoor directe voeding krijgt om bij te sturen in het beleid als dat nodig is.

Het financieel beheer is zodanig dat het samenwerkingsverband op korte en lange termijn kan voldoen aan zijn financiële verplichtingen. Er zijn geen aanwijzingen dat het bestuur de bekostiging onrechtmatig

besteedt. Voor de doelmatige inzet van financiële middelen geldt dat we, hoewel we geen oordeel geven op dit punt, zien dat het bestuur stappen vooruit maakt. De jaarlijkse verantwoording die scholen nu afleggen aan het samenwerkingsverband is vooral inhoudelijk, maar een nieuw ontworpen format moet ook een relatie leggen met de inzet van de middelen die naar de schoolbesturen zijn overgemaakt en dus met de begroting van het samenwerkingsverband. Hierdoor kan het bestuur de doelmatige inzet van middelen beter inzichtelijk maken.

In onderstaande tabellen zijn de 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		•	



Het samenwerkingsverband IJmond kent een dekkend netwerk aan voorzieningen en voor alle leerlingen is een passende plek beschikbaar. Het is nog lastig om inzichtelijk te maken of elke leerling ook daadwerkelijk op de best passende plek zit. Maar de structuur binnen het samenwerkingsverband is zo ingericht, dat voor elke leerling zo thuisnabij mogelijk maatwerk beschikbaar is. Daarnaast zijn de afspraken en contacten met externe partijen, waaronder jeugdhulp en leerplicht vanuit de gemeenten, de afgelopen jaren duidelijk verbeterd en wat resulteert in een netwerk waarin men elkaar kent en kan vinden. Het bestuur en de externe partijen zien nog wel mogelijkheden om de samenwerking tussen onderwijs en zorg verder uit te breiden. Zo moeten de ervaringen binnen het IKC, resulteren in afspraken en mogelijkheden die binnen het regulier onderwijs zijn toe te passen.

Een aandachtspunt is de communicatie naar ouders en het informeren en betrekken van leraren. Voor ouders is het soms onduidelijk of ondersteuning voortgezet zal worden en wat de grenzen van een school zijn. Hierin zouden de scholen moeten voorzien, al dan niet in samenwerking met het samenwerkingsverband. Voor leraren is het nog niet altijd duidelijk wat ze zelf moeten kunnen en wat voor hen de mogelijkheden zijn om hulp in te schakelen. Hoewel er een professionaliseringsaanbod is op het niveau van het samenwerkingsverband, is de


bekendheid beperkt en de deelname vrijblijvend. Uitwisseling van ervaringen tussen scholen, ook van andere schoolbesturen, zou de kennis van mogelijkheden kunnen vergroten en leiden tot meer betrokkenheid van leraren bij het beleid van het samenwerkingsverband.

Een belangrijk speerpunt in het afgelopen jaar was het beleggen van meer eigenaarschap bij de scholen. De financiële middelen volgen deze meer decentrale aanpak. Dit betekent ook dat de school zelf bepaalt waarvoor het middelen inzet. Na pilots met deze nieuwe manier van werken blijkt dat hierdoor beter zichtbaar is dat de juiste wettelijke deskundigen worden geraadpleegd en dat de bureaucratie is afgenomen. Belangrijk aandachtspunt bij deze nieuwe manier van werken is wel dat de tweede deskundige afkomstig is vanuit de beoogde s(b)o-school.

De mogelijkheid van een second opinion kan een vangnet zijn mochten er twijfels zijn rondom diens onafhankelijkheid. Wat betreft de administratieve afhandeling van de toelaatbaarheidsverklaringen is een aandachtspunt dat het samenwerkingsverband het uiteindelijke besluit richt aan de aanvragende school (en niet aan de beoogde school van plaatsing) en kan het samenwerkingsverband de aanvrager en ouders beter wijzen op de mogelijkheden van het maken van bezwaar.

2.3 Kwaliteitszorg en ambitie

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

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



Het bestuur houdt op verschillende manieren zicht op de uitvoering van het beleid op de scholen: middels afstemmingsgesprekken met de scholen door de consultants, het samenwerkingsverband voert tevredenheidsmetingen uit onder scholen en het bestuur vraagt verantwoording van de besteding van de middelen door de schoolbesturen. Op basis van deze ervaringen is het mogelijk om beleid aan te passen of verbeteringen door te voeren. Wel kan het samenwerkingsverband de groep ouders en leraren meer betrekken bij het evalueren

van het beleid. Ouders zijn vaak kritisch en hebben goede suggesties voor verbeteringen. Het verdient aanbeveling om de jaarlijkse enquête onder scholen juist ook specifiek te richten op ouders en leraren.

Het samenwerkingsverband is transparant in het beleid en de verantwoording: het ondersteuningsplan (inclusief een publieksvriendelijke versie), het jaarverslag, de financiële verantwoording (door scholen) en de uitkomst van de jaarlijkse enquête zijn beschikbaar via de website van het samenwerkingsverband.

De ondersteuningsplanraad is betrokken bij het samenwerkingsverband en denkt kritisch mee over (de uitvoering van) het beleid. Ook van de ondersteuningsplanraad zijn verschillende documenten beschikbaar op de website. Onder deze documenten is een jaarverslag over 2016 met onder andere adviezen aan het bestuur en een overzicht van overleggen en stemmingen. We maken het bestuur en de ondersteuningsplanraad erop attent dat er sinds dit schooljaar ook overleggen moeten plaatsvinden tussen het intern toezichthoudend orgaan en de ondersteuningsplanraad.

Nu er binnen het samenwerkingsverband een stevige basis ligt en het primaire proces loopt, is volgens het dagelijks bestuur (db) en het algemeen (toezichthoudend) bestuur (ab) de tijd ook rijp om een volgende stap te zetten in de governance. Ook de ondersteuningsplanraad heeft hierop aangedrongen in het jaarverslag 2016. Het verdient aanbeveling om dit proces uit te zetten in de tijd, afspraken goed vast te leggen in een toezichtkader en hierover transparant te communiceren.

2.4 Financieel beheer

Wij baseren ons oordeel over het kwaliteitsgebied Financieel beheer op de beoordeling van de onderliggende standaarden voor financiële continuïteit en rechtmatigheid. Wij geven in beginsel geen oordeel over 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

Wij hebben geen gegevens gevonden die wijzen op een mogelijk financieel risico met gevolgen voor de continuïteit van het onderwijs op de korte of middellange termijn. In ons onderzoek vonden wij geen belangrijke informatie die strijdig is met dat beeld. Wij beoordelen de financiële continuïteit dan ook als ‘voldoende’.

Doelmatigheid

Wij geven geen oordeel over de financiële doelmatigheid. Het bestuur van ‘Stichting SWV Passend Onderwijs IJmond’ heeft over 2016 voor de eerste keer via een format een (financiële) verantwoording gevraagd aan de basisscholen die zijn aangesloten bij het samenwerkingsverband. Doelstelling hiervan is om als bestuur vast te kunnen stellen of de middelen die het samenwerkingsverband heeft verstrekt aan de basisscholen op een doelmatige (en rechtmatige) wijze zijn ingezet. Een evaluatie en aanpassing van het format zal leiden tot een inhoudelijk verantwoordingsdocument waarin vooral meer aandacht zal zijn voor het financiële aspect. Dit vinden wij een goede ontwikkeling. Maakt het bestuur deze slag, dan kan het zich ook beter verantwoorden over de doelmatige inzet van de middelen.

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 zich aan ons geen gegevens voorgedaan die een positieve waardering van de financiële rechtmatigheid in de weg staan.

2.5 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.

3. Reactie van het bestuur

In zijn reactie d.d. 28 juni 2017 schrijft het bestuur dat het zich kan vinden in het rapport van het kwaliteitsonderzoek van 3 april 2017 omdat het rapport weergeeft wat het bestuur zelf ook al heeft vastgesteld. Namelijk dat scholen/schoolbesturen met de ontwikkeling van passend onderwijs in het SWV PO IJmond goed bezig zijn.

Het huidige bestuur en directeur van het samenwerkingsverband opereren/werken samen vanuit vertrouwen en zijn gericht op de inhoud. Door deze insteek boekt het bestuur de laatste periode veel voortuitgang zoals onder meer blijkt uit minder bureaucratie, een goed resultaat op basis van schoolondersteuningsprofielen, het verruimen van het dekkende aanbod en het vergroten van eigenaarschap bij scholen voor goed (passend) onderwijs, wat gunstig is voor de kinderen, ouders, teams en begeleiders.

De aanbevelingen zoals vermeld in de rapportage heeft het bestuur inmiddels opgenomen in de planning voor de komende periode.

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

