



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

## Stichting Zeeluwe

### Onderzoek bestuur en samenwerkingsverband

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 21 januari 2021

# Samenvatting

De Inspectie van het Onderwijs bezoekt het bestuur van een samenwerkingsverband passend onderwijs minstens een keer in de vier jaar. Dit jaar was het bestuur van de Stichting Zeeluwe aan de beurt. Dit is het bestuur van het samenwerkingsverband dat in de regio bekend staat als Samenwerkingsverband Passend Onderwijs PO Zeeluwe.

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

Hieronder staat een samenvatting van onze belangrijkste conclusies.

## **Wat gaat goed?**

*Het samenwerkingsverband zorgt voor een dekkend aanbod*  
Zeeluwe slaagt erin voor de meeste leerlingen een passend aanbod te leveren op niet al te grote afstand van hun woonplaats. Door de grote omvang van het samenwerkingsverband hebben sommige leerlingen in het speciaal onderwijs wel een wat langere reistijd. Ook zijn er enkele leerlingen die naar een school in een nabijgelegen samenwerkingsverband gaan.

Als het samenwerkingsverband een aanvraag voor toelating tot het speciaal (basis)onderwijs aanvraagt, dan zorgt het samenwerkingsverband vlot voor een beslissing. Het samenwerkingsverband werkt er ook voortdurend aan om thuiszitten te voorkomen of te zorgen dat een thuiszittende leerling weer snel naar school kan gaan.

Wanneer leerlingen meer dan alleen onderwijs nodig hebben, werkt het samenwerkingsverband er actief aan dat er samenwerking is tussen het onderwijs en andere instanties zoals aanbieders van jeugdhulp en de gemeente. Ouders en betrokkenen vanuit de gemeenten zijn steeds vaker tevreden over deze samenwerking ten behoeve van de leerlingen.

## **Vierjaarlijks onderzoek bestuur en samenwerkingsverband**

Bestuur: Stichting Zeeluwe

Bestuursnummer: 21688

---

Samenwerkingsverband: SWV 25-09 PO (PO2509)

Gemeenten binnen de regio:

Elburg

Epe

Ermelo

Harderwijk

Nijkerk

Nunspeet

Putten

Zeewolde

Aantal deelnemende besturen: 36

Aantal scholen: 116

Totaal aantal leerlingen: ruim 21.000

*De kwaliteit van de dienstverlening wordt bewaakt*

Om er voor te zorgen dat alle verantwoordelijken hun taak goed uitvoeren, heeft het samenwerkingsverband een systeem voor kwaliteitszorg. Zo kan het in de gaten houden of schoolbesturen en scholen zich aan de afspraken in het ondersteuningsplan houden en of ze naar behoren samenwerken met instellingen voor hulp aan kinderen, zodat er geen kinderen tussen wal en schip raken. Elk jaar rapporteert het samenwerkingsverband over zijn activiteiten in een jaarverslag.

*Het samenwerkingsverband is financieel gezond*

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?**

*Bepaalde doelen kunnen scherper*

In het ondersteuningsplan heeft het samenwerkingsverband zijn doelen en ambities uitgebreid vastgelegd. Wij vinden wel dat het samenwerkingsverband beter kan beschrijven welke specifieke resultaten het wil bereiken. We zien veel afspraken en doelen voor de manier waarop er gewerkt moet worden, maar duidelijk meetbare resultaten die het samenwerkingsverband wil bereiken zien we minder goed terug. Met scherpe resultaatdoelen kan het samenwerkingsverband ook beter laten zien of het tevreden is over wat er wordt bereikt.

*Een bindend besluit nemen bij een probleem*

Hoewel er heldere samenwerking is tussen scholen en tussen scholen en andere instanties kan er wel eens een probleem ontstaan. Bijvoorbeeld dat een kind niet geplaatst kan worden op een school of dat een school of een schoolbestuur een afspraak beter moet uitvoeren. In zo'n situatie is niet altijd duidelijk wie de uiteindelijke beslissing neemt over wat er moet gebeuren. We noemen dat doorzettingsmacht. Dat kan binnen het samenwerkingsverband nog beter worden geregeld.

*Bestuurlijke verhoudingen kunnen duidelijker*

Wat er verder nog beter zou kunnen is de helderheid over en de

afbakening van de rollen en taken van de directeur-bestuurder, het toezichthoudend bestuur en de Vergadering van Aangeslotenen, waaraan alle schoolbestuurders deelnemen.

De schoolbesturen kunnen voordeel of nadeel hebben van de besluiten van het samenwerkingsverband. Maar binnen het samenwerkingsverband moet het gemeenschappelijk belang voorop staan. Wil het bestuur goed kunnen besturen en de kwaliteit van passend onderwijs goed kunnen bewaken, dan moet het die taken ook zo onafhankelijk mogelijk van de schoolbesturen kunnen uitvoeren.

*Informatie over de financiële positie kan beter*

Een aantal onderdelen van de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag kan worden verbeterd.

#### **Wat moet beter?**

*Bestuursverslag moet volledig zijn*

Het bestuursverslag van het bestuur moet volledig zijn. Sommige onderdelen van de continuïteitsparagraaf zijn niet volledig opgenomen. Daarnaast is in het jaarverslag niet opgenomen hoe de intern toezichthouder toeziet op de doelmatige besteding van het geld dat het samenwerkingsverband van de overheid ontvangt. Wij vertrouwen erop dat het bestuur dit in het eerstvolgende bestuursverslag herstelt.

Verder moeten in het ondersteuningsplan en in het bestuursstatuut enkele onderdelen worden aangepast om aan de wettelijke voorschriften te voldoen.

#### **Vervolg**

Omdat we vertrouwen hebben in het bestuur van dit samenwerkingsverband voeren we in de komende tijd het gewone toezicht uit. Dit betekent dat we het samenwerkingsverband over vier jaar weer bezoeken, tenzij dat eerder nodig is.

# Inhoudsopgave

1.	Opzet vierjaarlijks onderzoek	6
2.	Resultaten onderzoek op bestuursniveau	8
3.	Reactie van het bestuur	18

# 1. Opzet vierjaarlijks onderzoek

De inspectie heeft in november 2020 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij het bestuur van de Stichting Zeeluwe.

In een vierjaarlijks onderzoek staat de beantwoording van de volgende vraag centraal: is de sturing op kwaliteit op orde en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

## *Vier deelvragen*

Een vierjaarlijks onderzoek voeren we uit aan de hand van vier deelvragen:

1. Stuur het bestuur voldoende op de (zorg voor de) kwaliteit van de uitvoering van zijn taken? Kerntaak daarbinnen is dat het bestuur ervoor zorgt dat er voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplaats beschikbaar is.
2. Heeft het bestuur een professionele kwaliteitscultuur en functioneert het transparant en integer?
3. Communiceert het bestuur actief over de eigen prestaties en ontwikkelingen?
4. Is het financieel beheer deugdelijk?

Met deze vier deelvragen richten we het onderzoek op de standaarden uit ons waarderingskader binnen de kwaliteitsgebieden Onderwijsresultaten, Kwaliteitszorg en ambitie, en Financieel beheer.

## **Onderzoeksactiviteiten**

### *Documentenanalyse*

De informatie die bij de inspectie aanwezig is over het bestuur en het bijbehorende samenwerkingsverband, hebben we geanalyseerd. Het gaat bijvoorbeeld om het ondersteuningsplan 2020-2024, het jaarverslag 2019, resultaatgegevens en signalen.

### *Rondetafelgesprekken*

Verder hebben we op 5 november 2020, ter voorbereiding op het onderzoek, rondetafelgesprekken op afstand (digitaal) gevoerd met betrokkenen over hun ervaringen met het samenwerkingsverband. We spraken met een groep ouders, een aantal leraren, schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen en enkele schoolleiders.

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

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

### *Onderzoeksplan*

We stelden samen met het bestuur de agenda vast voor het onderzoek op 10 november 2020.

### *Onderzoeksdag*

Op 10 november voerden we gesprekken met de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband, met functionarissen werkzaam bij enkele gemeenten, met adviseurs voor de toelaatbaarheidsverklaringen, met (een vertegenwoordiging van) de ondersteuningsplanraad, met de intern toezichthouder en met een financieel deskundige.

Tot slot voerden we een bestuursgesprek waarin we naast een aantal resterende gespreksonderwerpen ook een terugkoppeling gaven over onze bevindingen uit de onderzoeksactiviteiten.

### **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 staan de oordelen op de standaarden uit de kwaliteitsgebieden. In dat hoofdstuk geven we in paragraaf 2.1 ook een samenvattend oordeel.




In hoofdstuk 3 hebben we de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage opgenomen.

## Legenda

Beoordelingen zoals ze in de rapportages worden weergegeven:

-  Goed
-  Voldoende
-  Onvoldoende
-  Kan beter

Kwaliteitsgebieden:

-  Onderwijsresultaten
-  Kwaliteitszorg en ambitie
-  Financieel beheer

## 2. Resultaten onderzoek op bestuursniveau

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van ons onderzoek, dat wil zeggen: onze oordelen op de standaarden in de gebieden Onderwijsresultaten, Kwaliteitszorg en ambitie, en Financieel beheer.

### 2.1. Samenvattend oordeel

*Is de sturing op kwaliteit op orde en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?*

Wij stellen vast dat het bestuur van het samenwerkingsverband Voldoende kwaliteit realiseert op standaarden waarop wij oordelen: Resultaten, Kwaliteitszorg, Kwaliteitscultuur, Verantwoording en dialoog, Continuïteit en Rechtmatigheid.

Wij beoordelen het Financieel beheer als Voldoende. Wij zien op dit moment geen financiële risico's die het voortbestaan van het bestuur binnen nu en twee jaar in gevaar kunnen brengen.

Bij een aantal standaarden hebben we herstelopdrachten gegeven omdat het bestuur op onderdelen niet (volledig) aan de wettelijke vereisten voldoet.

In onderstaande tabellen staan de oordelen, gevolgd door een toelichting.

### 2.2. Onderwijsresultaten

We zijn nagegaan of het bestuur voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplaats beschikbaar heeft. Dat hebben we met de standaard Resultaten onderzocht.

Onderwijsresultaten	V		
	O	V	G
OR1 Resultaten		●	



#### Resultaten

*Vervult het bestuur zijn kerntaak en zorgt het ervoor dat er voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplaats beschikbaar is (OR1)?*



We beoordelen de Resultaten als Voldoende. Het samenwerkingsverband realiseert een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen.

*Een onderwijsplek voor iedere leerling met extra ondersteuningsbehoefte*

Thuisnabijheid is het uitgangspunt bij de inrichting van het dekkend aanbod. Voor de meeste leerlingen is een passende plek beschikbaar binnen de regio. Een enkele leerling krijgt passend onderwijs aangeboden in een nabijgelegen samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband zorgt er samen met andere partijen binnen het jeugddomein in de acht gemeenten voor dat het aantal thuiszittende leerlingen beperkt is. Wel is het wenselijk om met de acht gemeenten te kijken naar het relatief hoge aantal vrijstellingen van de leerplicht (op basis van Leerplichtwet 1969, artikel 5, onder a). In het ondersteuningsplan vermeldt het samenwerkingsverband dat in gevallen waarbij plaatsing van een leerling problematisch is, er een noodprocedure wenselijk is om voor de leerling een passende onderwijsplek aan te wijzen. Samenwerkingsverband Zeeluwe wil daarvoor een commissie van advies instellen. Ook wij achten het wenselijk dat het bestuur een dergelijke procedure ontwikkelt en dat daarbij de doorzettingsmacht bij het samenwerkingsverband komt te liggen.

*Actief sturen op nakomen zorgplicht*

Met de commissie onderinstroom beoogt het samenwerkingsverband dat alle leerlingen vanuit de voorschoolse voorzieningen in de basisschool kunnen starten met een passend ondersteuningsarrangement. Het samenwerkingsverband kan hiermee eerder en beter een passende plaats in het onderwijs verzekeren voor leerlingen die starten in het basisonderwijs. En scholen worden zodoende ondersteund bij het nakomen van de zorgplicht voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Het samenwerkingsverband zou kunnen overwegen of deze meer inclusieve benadering kan worden toegepast voor de gehele basisonderwijsperiode.

*Het samenwerkingsverband werkt actief aan samenwerking*

Het bestuur zorgt voor samenwerking tussen alle betrokkenen bij passend onderwijs en werkt aan het verder verbeteren daarvan. Daarbij betreft het de schoolbesturen en scholen maar ook de partners uit het jeugddomein zoals jeugdhulpaanbieders en uiteraard de gemeenten. Het samenwerkingsverband werkt met lokale tafels geleid door procesbegeleiders verdeeld over de acht gemeenten. Daarmee sluit het samenwerkingsverband aan op de specifieke gemeentelijke context en ontwikkelingen, zijn er korte lijnen binnen de acht gemeenten en kunnen de doelen uit het ondersteuningsplan op 'eigen wijze' worden gerealiseerd. Een belangrijke rol en een grote verantwoordelijkheid is weggelegd voor de procesbegeleiders die als

'een spin in het web' moeten zorgen voor de realisatie van de doelen uit het ondersteuningsplan. Om te voorkomen dat het samenwerkingsverband slechts indirect in staat zou zijn voeling te houden met de lokale tafels, is dit jaar gekozen voor regulier overleg tussen het bestuur en de procesbegeleiders en is er voor overstijgende vragen een Zeeluwse (overkoepelende) tafel ingericht.

De samenwerking heeft voorts onder meer geleid tot een gevarieerd onderwijsaanbod voor hoogbegaafdheid. Voor de aanpak van (dreigende) thuiszitters heeft het verschillende pilot-projecten opgeleverd. Ouders, scholen en gemeenten met wie wij spraken zijn positief over de samenwerking. Zij ervaren goede contacten en afstemming en een tijdige ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband.

### 2.3. Kwaliteitszorg en ambitie

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en/of waarderingen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie, waarbij we antwoorden geven op de deelvragen.

We geven geen oordeel op het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie, maar alleen een oordeel op de drie standaarden afzonderlijk, inclusief een toelichting.

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



#### Kwaliteitszorg

*Stuurt het bestuur voldoende op de (zorg voor de) kwaliteit van de uitvoering van zijn taken (KA1)?*

We beoordelen de kwaliteit van het bestuur op de standaard Kwaliteitszorg als Voldoende. Wel geven we een herstelopdracht om scherpere kwantitatieve doelen met eigen normen op te nemen in het ondersteuningsplan.

*Kwaliteitszorg is cyclisch en systematisch, de resultaatgerichtheid kan beter*

Het samenwerkingsverband werkt sinds dit schooljaar met een nieuw ondersteuningsplan voor de periode 2020-2024. Om de uitvoering te volgen heeft het bestuur een stelsel van kwaliteitszorg ingericht. Centraal daarin staat een monitor waarmee het samenwerkingsverband kwaliteitsinformatie bij besturen en scholen verzamelt en waarin onder andere tevredenheidsonderzoeken zijn

opgenomen. Ook de onderliggende jaarplannen op lokaal niveau (binnen elk van de acht gemeenten in de regio) vormen een belangrijk instrument waarmee de directeur-bestuurder en het toezichthoudend bestuur van informatie worden voorzien om toe te kunnen zien op de uitvoering van de afspraken in het ondersteuningsplan.

De ondersteuningsmiddelen worden zoveel als mogelijk doorgezet naar de scholen. De omvang en de bestuurlijke complexiteit van het samenwerkingsverband maken het opvragen van gegevens over besteding van de middelen en de bereikte resultaten in de praktijk niet eenvoudig. Toch levert de monitor veel gegevens op. Doordat de doelen (opgaven) in het ondersteuningsplan echter vooral kwalitatief zijn geformuleerd en uitgewerkt en er weinig kwantitatieve doelen met eigen normen zijn opgenomen, is analyse naar ons oordeel nog wat beperkt. De evaluaties zijn betrekkelijk beschrijvend en procesgericht; over de bereikte resultaten van de planperiode 2016-2020 en de bestuursresultaten over het jaar 2019 (in het jaarverslag) worden tamelijk algemene conclusies getrokken en weinig stellige of expliciete uitspraken gedaan over de eigen (on)tevredenheid met de bereikte resultaten. Dit kan het bestuur verbeteren.

Ofschoon we de kwaliteitszorg als Voldoende beoordelen, vinden we dat er op dit terrein dus zeker nog winst te behalen is. Het zelf bepalen van de doelmatigheid van de activiteiten van het samenwerkingsverband en zijn deelnemers kan beter. Het bestuur laat zien wel trots te zijn op wat er binnen het samenwerkingsverband wordt gedaan maar het is minder duidelijk of het de eigen beoogde resultaten realiseert.

Binnen de PDCA-cyclus is het dan ook wenselijk om in de planfase scherpere resultaatdoelen (eigen normen) te formuleren die ook meer richtinggevend zijn voor wat de deelnemende schoolbesturen moeten bereiken. Uiteindelijk is het doel van de kwaliteitszorg het evalueren of het samenwerkingsverband de zeven opgaven in het ondersteuningsplan realiseert en daarmee ook of de deelnemende besturen de afspraken in het ondersteuningsplan nakomen.

Het ondersteuningsplan kent overigens ook een formele tekortkoming. De wet schrijft voor dat het bestuur kwalitatieve én kwantitatieve doelen in het ondersteuningsplan moet opnemen (artikel 18a, achtste lid, onder e van de WPO). We stellen vast dat dit in onvoldoende mate het geval is en geven het bestuur hiervoor een herstelopdracht.

#### **Kwaliteitscultuur**

*Heeft het bestuur een professionele kwaliteitscultuur en functioneert het transparant en integer (KA2)?*

Wij beoordelen de kwaliteitscultuur als Voldoende. Er is binnen het

samenwerkingsverband een cultuur met aandacht voor algemeen aanvaarde kwaliteitsbeginselen die behoren bij professioneel handelen.

De bestuurlijke inrichting voldoet in de praktijk aan de deugdelijkheidseisen maar het toezichthoudend deel van het bestuur heeft statutair niet alle bevoegdheden.

#### *Decentrale aansturing*

Het bestuur is ingericht volgens de beginselen van Policy Governance en gericht op eigenaarschap bij de schoolbesturen. Het samenwerkingsverband heeft daarbij een 'gedecentraliseerd schoolmodel' wat erop neer komt dat de extra ondersteuningsmiddelen rechtstreeks aan de schoolbesturen zijn toegewezen. De sturing en vormgeving van het passend onderwijs is mede belegd bij lokale tafels waaraan de verschillende samenwerkingspartners binnen een gemeente zijn verzameld onder leiding van een procesbegeleider. Voor deze werkwijze is gekozen vanwege de grote omvang van het samenwerkingsverband (8 gemeenten, 36 besturen en 116 scholen).

Na een lastige startperiode vanaf de invoering van passend onderwijs werkt deze inrichting in de praktijk nu overwegend naar tevredenheid.

#### *Bestuur en toezicht gescheiden, risico's voor onafhankelijkheid niet helemaal uitgesloten*

De combinatie van het 'gedecentraliseerde schoolmodel' en de gekozen bestuurlijke inrichting (governance) vergt naar ons oordeel wel permanent om goede afstemming van enerzijds de belangen van afzonderlijke schoolbesturen en anderzijds het gemeenschappelijk belang, gebundeld in het samenwerkingsverband en vervat in de afspraken in het ondersteuningsplan.

Met de bestuurlijke inrichting van een directeur-bestuurder en een toezichthoudend bestuur voldoet het bestuur aan de wettelijke voorschriften voor de scheiding van intern toezicht en bestuur. Wel is bij interne meningsverschillen tussen belanghebbenden naar ons oordeel een risico voor de uitvoering van goed bestuur niet ondenkbaar. Zo hebben wij met het bestuur gesproken over de rol en rolvastheid van schoolbestuurders in het toezichthoudend bestuur en de positie van de schoolbesturen als leden van de Vergadering van Aangeslotenen (VvA). Enerzijds zijn de schoolbestuurders belanghebbenden bij het beleid van de directeur-bestuurder en moeten zij onderdelen van dat beleid uitvoeren op hun scholen. Anderzijds zijn er ook schoolbestuurders intern toezichthouder en zij zien dus toe op de directeur-bestuurder in diens sturende rol met betrekking tot de uitvoering van het ondersteuningsplan. En in de VvA keuren de schoolbestuurders het ondersteuningsplan goed.

Het bestuur van het samenwerkingsverband wil deze inrichting op termijn heroverwegen en daar doet het naar ons oordeel goed aan. Het is van belang dat de directeur-bestuurder zonder last en ruggespraak kan besturen en dat de schijn van

belangenverstrengeling wordt voorkomen. En de geloofwaardigheid van de intern toezichthouder stijgt wanneer sprake is van aantoonbare onafhankelijkheid. Er is overigens al een goede stap gezet met de benoeming van een onafhankelijk voorzitter van het toezichthoudend bestuur en een onafhankelijk lid op voordracht van de ondersteuningsplanraad.

#### *Doorzettingsmacht een aandachtspunt*

Een hierboven al eerder genoemd aspect dat naar ons oordeel nog aandacht vraagt is de doorzettingsmacht in situaties waarin betrokken besturen of scholen niet tot een passende oplossing komen voor de plaatsing en de extra ondersteuning van leerlingen of wanneer een bestuur zich niet houdt aan afspraken in het ondersteuningsplan. Een escalatieladder (noodprocedure) om impasses te voorkomen of te doorbreken is momenteel wel een voornemen maar een daarbij horende doorzettingsmacht of beslissingsbevoegdheid is nog niet concreet toegewezen.

Ondanks deze aandachtspunten zijn we positief over de kwaliteitscultuur. Tijdens ons onderzoek hebben wij ervaren dat de directeur-bestuurder en de andere betrokkenen bij het samenwerkingsverband aan passend onderwijs werken met integriteit, zorgvuldigheid en bewustzijn van de effecten van hun handelen.

In relatie tot de standaard Kwaliteitscultuur hebben we een wettelijke tekortkoming vastgesteld. De VvA keurt bij dit samenwerkingsverband het ondersteuningsplan goed. Dit is echter een bevoegdheid die de wetgever aan de intern toezichthouder (in dit geval het toezichthoudend bestuur) heeft toegewezen (artikel 17c, eerste lid, onder a, WPO). We geven het bestuur hiervoor een herstelopdracht.

#### **Verantwoording en dialoog**

*Communiqueert het bestuur actief over de eigen prestaties en ontwikkelingen (KA3)?*

De verantwoording over de activiteiten van het samenwerkingsverband en de bereikte resultaten is Voldoende. Dat geldt ook voor de gevoerde dialoog met de betrokkenen en belanghebbenden. Het samenwerkingsverband heeft een toegankelijke en functionele website. Op onderdelen van de verantwoording zien wij ruimte voor verbetering.

#### *Effect van het beleid kan beter zichtbaar gemaakt worden*

Het bestuur verantwoordt zich met het jaarverslag aan de intern toezichthouder, aan de overheid en aan overige belanghebbenden. In het bestuursverslag beschrijft het bestuur onder andere het gevoerde beleid en de kernactiviteiten. Het laat zien hoe de afspraken in het ondersteuningsplan worden uitgevoerd en het bestuur verklaart te voldoen aan de bepalingen van de code goed bestuur. Wel zien we

mogelijkheden voor het versterken van de verantwoording in het jaarverslag en we vinden dat ook wenselijk.

In zijn jaarverslag moet het bestuur niet alleen verantwoording afleggen over zijn handelen, maar ook over de resultaten die dat opleverde en hoe de resultaten zich verhouden tot eigen gestelde doelen. Hiervoor is het van belang dat er heldere kwalitatieve en kwantitatieve doelen zijn geformuleerd. Bij onze beoordeling van de kwaliteitszorg van Zeeluwe hebben we al aangestipt dat - naast het hebben van kwalitatieve doelen - het opstellen van heldere kwantitatieve doelen (in het ondersteuningsplan) voor alle aangesloten leden van het samenwerkingsverband van belang is. Het bestuur kan daarmee duidelijk het verband aantonen tussen beoogde en behaalde resultaten en de inzet van financiële middelen daarbij. Voor de intern toezichthouder is dat des te meer van belang omdat deze moet toezien op de doelmatige besteding van het overheidsgeld dat het bestuur ontving. De verantwoording in het jaarverslag is naar ons oordeel tot dusverre betrekkelijk weinig gericht geweest op de effecten van het beleid. De verantwoording over de inzet van rijksmiddelen en of daarmee de doelen zijn bereikt kan beter. Er is slechts een beperkte koppeling gemaakt tussen de doelen waaraan het geld is besteed en de analyse van de resultaten. De informatie hierover (de inhoudelijke verantwoording) in het jaarverslag kan verbeterd worden. In het eerstvolgende jaarverslag verwachten we daarvan ook al het nodige te zien.

#### *Ondersteuningsplanraad in positie gekomen*

Het bestuur moet zelf zijn tegenspraak en dialoog met belanghebbenden organiseren. Daarvan is, naast de intern toezichthouder, een sterke ondersteuningsplanraad (opr) een onmisbaar onderdeel. Er is nu een opr die goed lijkt te functioneren. Het samenwerkingsverband houdt de opr op de hoogte van de ontwikkelingen, onder ander via het wettelijke verplichte overleg en het heeft een toezichthoudend lid van het bestuur benoemd op voordracht van de opr. De leden van de opr hebben behoefte aan specifieke kennis over inhoudelijke onderwerpen, regels, procedures en wettelijke vereisten. Het samenwerkingsverband bevordert de diepgang van de medezeggenschap door de ontwikkeling daarvan te faciliteren en te stimuleren. Dat gebeurt onder meer door de ervaren onafhankelijk secretaris.

## **2.4. Financieel beheer**

Voor Financieel beheer hanteren wij uitsluitend de oordelen Voldoende en Onvoldoende.

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



Het Financieel beheer beoordelen wij als Voldoende, omdat zowel de financiële continuïteit als de rechtmatigheid voldoende zijn. Wij geven geen oordeel over financiële doelmatigheid, tenzij daar nadrukkelijk aanleiding voor is.

### Continuïteit

Wij hebben geen indicatie van financiële risico's voor de continuïteit voor het ondersteunen van scholen in het bieden van passend onderwijs binnen nu en twee jaar.

Bij ons onderzoek kwamen de volgende onderwerpen aan de orde.

#### *Bovenmatig vermogen*

Het bestuur heeft in zijn bestuursverslag toegelicht dat het publiek eigen vermogen boven de signaleringswaarde uitkomt die de onderwijsinspectie daarvoor heeft ontwikkeld. Daarin licht het bestuur ook toe dat het de extra middelen de komende jaren inzet door extra uitkeringen aan de schoolbesturen te doen. In de meerjarenbegroting is een afbouw van het publiek eigen vermogen de komende jaren zichtbaar. Het bestuur heeft hierover een goede verantwoording afgelegd in het bestuursverslag. Ook kwam in het gesprek met het bestuur duidelijk naar voren dat het samenwerkingsverband specifieke eisen stelt aan de eenmalige uitkeringen aan de schoolbesturen om te waarborgen dat de besteding doelmatig ingezet gaat worden. Het is van belang dat het samenwerkingsverband achteraf nagaat wat met de aanvullende middelen is gerealiseerd.

#### *Continuïteitsparagraaf*

De volgende onderdelen uit de continuïteitsparagraaf staan wel voorgeschreven in de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs (RJO), maar zijn niet volledig opgenomen in het bestuursverslag 2019:

- Bij de meerjarenbegroting ontbreekt het verslagjaar. In de meerjarenbegroting is voor 2019 enkel de begroting opgenomen.
- De intern toezichthouder legt in het bestuursverslag onvoldoende verantwoording af over de resultaten die haar handelen heeft opgeleverd. Ook geeft het toezichthoudend orgaan onvoldoende aan hoe deze het bestuur ondersteunt en adviseert bij beleidsvraagstukken en financiële problematiek.

Wij verwachten dat het bestuur hier in het eerstvolgende bestuursverslag meer aandacht aan besteedt.

Naast de onvolledige onderdelen van de continuïteitsparagraaf, zijn er elementen waarvan de informatiewaarde kan worden verbeterd in de volgende bestuursverslagen. Het betreft de volgende onderdelen:

- De verschillen in posten in de staat van baten en lasten in vergelijking met een voorgaand jaar zijn niet toegelicht in het jaarverslag.
- In de opgave van de personele omvang ontbreekt de realisatie voor het verslagjaar 2019. In deze opgave is voor 2019 enkel de prognose opgenomen. Op een andere plek in het jaarverslag is de personele omvang 2019 wel opgenomen, echter niet in de opgave van de personele omvang.
- In de opgave van het aantal leerlingen ontbreekt de realisatie voor het verslagjaar 2019. In deze opgave zijn voor 2019 enkel de voorlopige aantallen weergegeven. Op een andere plek in het bestuursverslag is het aantal leerlingen 2019 wel opgenomen, echter niet in de opgave van het aantal leerlingen.

### **Doelmatigheid**

Wij geven geen oordeel over financiële doelmatigheid, tenzij daar nadrukkelijk aanleiding voor is. Met financiële doelmatigheid bedoelen wij dat het geld efficiënt wordt besteed en ten goede komt aan de door het bestuur gestelde doelen. Wij verwachten dat deze doelen duidelijk zijn toegelicht in het bestuursverslag. Daarnaast verwachten wij dat in het bestuursverslag is opgenomen of en hoe de intern toezichthouder toezicht houdt op de doelmatige besteding van middelen. Deze verplichte taak van de intern toezichthouder is opgenomen in artikel 17c, eerste lid, onder c van de WPO.

Het volgende onderdeel van het verslag van de intern toezichthouder is wel voorgeschreven in de sectorwet, maar is niet volledig opgenomen in het bestuursverslag 2019.

#### *Verantwoording intern toezichthouder over toezicht op doelmatige besteding van rijksmiddelen*

Het toezien op de doelmatige besteding van overheidsgeld is een van de taken van de intern toezichthouder. De intern toezichthouder moet hierover in het bestuursverslag verantwoording afleggen. In het bestuursverslag is wel opgenomen dat de intern toezichthouder toezicht houdt op de doelmatige besteding van middelen, maar is niet voldoende toegelicht op welke manier het toezichthoudend orgaan daar uitvoering aan heeft gegeven. Wij vragen het bestuur om hier in de volgende bestuursverslagen meer aandacht aan te geven.

### **Rechtmatigheid**

Wij beoordelen de financiële rechtmatigheid als Voldoende. Wij baseren ons hierbij op de bevindingen van de instellingsaccountant. Daarnaast speelt aanvullende informatie een rol, zoals signalen.



## 2.5. Afspraken over vervolgtoezicht

De inspectie handhaaft bij dit samenwerkingsverband de reguliere termijn van vier jaar voor het vervolgtoezicht. Een jaarlijkse risicoanalyse en/of urgente signalen kunnen de inspectie aanleiding geven het vervolgtoezicht aan te scherpen.

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

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
<b>Bestuur</b>		
<b>FB1 Continuïteit</b> De volgende onderdelen van de continuïteitsparagraaf zijn aanwezig, maar niet volledig opgenomen in het jaarverslag zoals voorgeschreven in de RJO (artikel 4, vierde lid, RJO): - In de meerjarenbegroting ontbreekt het verslagjaar (voor 2019 is enkel de begroting opgenomen). - In het verslag van de intern toezichthouder is onvoldoende verantwoord wat de resultaten van haar handelen heeft opgeleverd en hoe zij het bestuur ondersteunt en adviseert bij beleidsvraagstukken en financiële problematiek.	Het bestuur zorgt ervoor dat in het jaarverslag deze onderdelen van de continuïteitsparagraaf voortaan volledig zijn opgenomen zoals voorgeschreven in de RJO.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur de onvolledige onderdelen in het eerstvolgende jaarverslag opneemt.
<b>FB2 Doelmatigheid</b> De verantwoording over het toezien op de doelmatige besteding van overheidsgeld door de intern toezichthouder is niet volledig opgenomen in het jaarverslag 2019. Op welke manier het toezichthoudend orgaan uitvoering heeft gegeven aan dit toezicht is onvoldoende toegelicht in het jaarverslag 2019 (artikel 17c, WPO).	Het bestuur zorgt ervoor dat in het jaarverslag de verantwoording over het toezien op de doelmatige besteding van overheidsgeld door de intern toezichthouder voortaan volledig wordt opgenomen in het jaarverslag 2019 zoals voorgeschreven in de WPO.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur de onvolledige onderdelen in het eerstvolgende jaarverslag opneemt.
<b>KA2 Kwaliteitscultuur</b> Bij dit samenwerkingsverband is het de Vergadering van Aangeslotenen die het ondersteuningsplan goedkeurt. Dit is echter een bevoegdheid die de wetgever aan de intern toezichthouder (in dit geval het toezichthoudend bestuur) heeft toegewezen (artikel 17c, eerste lid, onder a, WPO).	Wij verwachten dat het bestuur de wet toepast en dit punt corrigeert.	Wij vertrouwen erop dat het bestuur het oppakt bij een eerstvolgende statutenwijziging en komen er niet meer actief op terug.
<b>Voorschriften ondersteuningsplan</b>		
De beoogde en bereikte kwantitatieve resultaten van het onderwijs zijn onvoldoende vermeld in het ondersteuningsplan (artikel 18a, achtste lid, onder e, WPO).	Wij verwachten dat het bestuur beoogde en bereikte kwantitatieve resultaten expliciet in het ondersteuningsplan opneemt.	Wij vertrouwen erop dat het bestuur het oppakt en komen er niet meer actief op terug.

# 3. Reactie van het bestuur

18 januari 2021

Allereerst wil het bestuur aangeven tevreden te zijn met de uitkomst van het onderzoek waarin de beoordeling op alle zes de kwaliteitscriteria voldoende is.

In reactie op het conceptverslag van het Inspectieonderzoek laat het bestuur het volgende weten:

- Wij herkennen ons in de weergave van de bevindingen, zoals deze in het Inspectierapport zijn weergegeven. Ten aanzien van de aanwijzingen voor verbetering van met name het jaarverslag zullen deze worden verwerkt in het jaarverslag 2020, ook zullen wij de andere herstelopdrachten uitvoeren o.a. m.b.t. de meetbare en zichtbare resultaten.
- Ten aanzien van de aanwijzingen voor wat betreft de statuten en rolverdeling tussen directeur-bestuurder, bestuur en vergadering van aangesloten zal dit in 2021 worden meegenomen in de herziening van de besturingsstructuur en de governance.

Het bestuur bedankt de Inspectie voor de zorgvuldigheid van het onderzoek, de uitgesproken waardering voor de wijze waarop dit samenwerkingsverband gegeven de complexe context de zaken rondom passend onderwijs heeft opgepakt en resultaten heeft geboekt en het uitgesproken vertrouwen voor het verwerken van de herstelopdrachten.

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

