



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

# Samenwerkings- verband De Westfriese Knoop

**Onderzoek bestuur en  
samenwerkingsverband**

Rapport Vierjaarlijks onderzoek  
Inspectie van het Onderwijs

Samenwerkingsverbanden

# Samenvatting

De Inspectie van het Onderwijs bezoekt een bestuur van een samenwerkingsverband in Nederland minstens één keer in de vier jaar. Dit jaar was het bestuur van 'Samenwerkingsverband De Westfriese Knoop' aan de beurt. Onder deze vereniging valt het samenwerkingsverband passend onderwijs voor het primair onderwijs in de gemeenten Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec. Het bestuur is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van passend onderwijs aan in totaal 18.755 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 zelf voor zorgt dat voldoende passend onderwijs op de scholen beschikbaar blijft.

## **Wat gaat goed?**

'Samenwerkingsverband De Westfriese Knoop' werkt samen met het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs West-Friesland aan één gezamenlijk ondersteuningsplan. Daarom heeft het bestuur verzocht het vierjaarlijks onderzoek bij de beide samenwerkingsverbanden op eenzelfde tijdstip te houden. De gezamenlijke huisvesting gaf al mogelijkheden tot afstemming maar de komende maanden gaan de samenwerkingsverbanden het beleid en de beleidsrichting verder in elkaar vlechten om in mei 2018 te komen tot één ondersteuningsplan. De eerste stappen zijn gezet. Door het organiseren van o.a. talking diners heeft er een uitwisseling plaatsgevonden met veel betrokkenen in de samenwerkingsverbanden. Naast de gerichtheid op de toekomst vraagt deze ontwikkeling een herijking van het

**Het onderzoek is uitgevoerd bij  
Samenwerkingsverband De Westfriese  
Knoop  
Bestuursnummer: 21598**

Onderzoeksnummer: 293015

Uitvoeringsperiode onderzoek:  
22 juni en 6 juli 2017

Datum definitief rapport:  
20 december 2017

ingezette beleid. Het professionaliseringsmodel, de knooppunten, de positie van ouders, communicatie, de vindbaarheid en de balans ten aanzien van verantwoordelijkheden van het samenwerkingsverband en de schoolbesturen, zijn zaken die ook bij een hechte samenwerking op de agenda zullen blijven.

#### **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. Wel wijzen we erop dat het samenwerkingsverband ouders uitdrukkelijk moet informeren over bezwaarprocedures en niet moet volstaan met het aangeven van de mogelijkheid tot een bezwaar bij de directeur van het samenwerkingsverband.

#### **Wat kan beter?**

De ondersteuning door het samenwerkingsverband heeft bijgedragen tot een verhoging van de ondersteuningscapaciteit van de scholen. Dit is niet terug te vinden in de verwijzingscijfers maar in de wil om optimale ondersteuning voor leerlingen te bieden en daar waar mogelijk grenzen op te rekken. Dit oprekken leidt tot de kanttekening vanuit het speciaal onderwijs dat er in toenemende mate sprake is van late plaatsingen. Het blijkt moeilijk te bepalen wanneer de ondersteuning op een school geen effect meer heeft en verwijzing noodzakelijk is. Een goed schoolondersteuningsprofiel (sop) waarin de school mogelijkheden en grenzen aangeeft, goede communicatie met ouders over de stand van zaken en een ontwikkelingsperspectief (opp) waarin doelen en verwachtingen vastgesteld zijn, helpen de school hierbij een verantwoord besluit te nemen.

Het samenwerkingsverband wijst scholen erop ouders vroegtijdig en structureel te betrekken bij ondersteuningstrajecten. Het al dan niet in gesprek gaan met ouders mag niet afhankelijk zijn van de mate waarin ouders mondig zijn of zich kritisch opstellen.

Het samenwerkingsverband doet zijn best om het onafhankelijk functioneren van zijn intern toezichthouder te bevorderen. Feit blijft dat schoolbesturen als bestuurders van het samenwerkingsverband fungeren die bovendien het intern

toezicht moeten uitoefenen. De inspectie heeft geen aanwijzing dat het intern toezicht nu niet correct functioneert, maar de garantie voor de onafhankelijkheid van het intern toezicht en het beeld naar de samenleving daarover, kunnen verbeteren.

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>2.</b>	<b>Bestuur</b>	<b>8</b>
	2.1 Conclusie	8
	2.2 Resultaten	8
	2.3 Kwaliteitszorg en ambitie	10
	2.4 Financieel beheer	11
	2.5 Vervolgtoezicht	13
<b>3.</b>	<b>Reactie van het bestuur</b>	<b>14</b>

# 1. Inleiding

## Wat voor onderzoek heeft de inspectie gedaan?

De inspectie heeft een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij het bestuur van 'Samenwerkingsverband De Westfriese Knoop'. 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 waarderungen 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 hebben we gesprekken gevoerd met medewerkers van Primair Passende Ondersteuning (P2O), met het uitvoerend bestuur,

### Legenda

Beoordelingen zoals ze in de rapportages worden weergegeven:

- G** Goed
- V** Voldoende
- O** Onvoldoende

met de directeur van het samenwerkingsverband en met de financieel deskundige.

### **Onderzoeksactiviteiten**

Op de eerste dag van het onderzoek, 22 juni 2017 voerden wij een aantal rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van verschillende geledingen binnen het samenwerkingsverband. We spraken met een groep ouders, een aantal leraren, schakel-functionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen, functionarissen werkzaam binnen de jeugdhulp-verlening of gemeente, en enkele schoolleiders van scholen voor primair onderwijs en speciaal (basis)onderwijs. 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 6 juli 2017. Het bestuur heeft daarbij een specifiek onderwerp benoemd, namelijk het voornemen om samen met het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs West Friesland te komen tot één ondersteuningsplan. Dit gesprek is gehouden samen met het bestuur van samenwerkingsverband voortgezet onderwijs West Friesland. Het eerste gesprek op de tweede dag ging vooral over kwaliteitszorg en ambitie en de financiële positie van het samenwerkingsverband.

Hierna voerden we een bestuursgesprek waarin we naast een aantal resterende gespreksonderwerpen ook een terugkoppeling gaven 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 financieel beheer

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 het bestuur van 'Samenwerkingsverband De Westfriese Knoop' op de gehanteerde standaarden een zodanige kwaliteit weet te realiseren dat op die standaarden het oordeel voldoende van toepassing is.

Door het beleid regelmatig te evalueren verzamelt het samenwerkingsverband gegevens die een beeld geven van de uitvoering van de gemaakte afspraken. In de verschillende rapportages presenteert het samenwerkingsverband welke keuzes schoolbesturen en scholen maken bij het inzetten van de ondersteuningsmiddelen. Hierdoor krijgt de dialoog over de inzet van deze middelen een meerwaarde. Een volgende stap in het beleid is gericht op het inzichtelijk maken van de effecten van de arrangementen.

In de volgende paragrafen vatten we onze oordelen samen in tabellen en geven we een toelichting.

#### 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 slaagt erin voor alle leerlingen passende ondersteuning te realiseren. 'Samenwerkingsverband De Westfriese Knoop' beschikt over drie scholen voor speciaal basisonderwijs met een verbrede instroom. Deze verbrede instroom betreft leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs die binnen het ondersteuningsprofiel van de scholen voor speciaal basisonderwijs vallen. Een aanzienlijk aantal leerlingen (65) bezoekt een school voor speciaal onderwijs in Lelystad. Het samenwerkingsverband ontwikkelt beleid waardoor het in de toekomst meer leerlingen binnen het samenwerkingsverband kan opvangen.

Om lijnen kort te houden en de herkenbaarheid groot, werkt het samenwerkingsverband met knooppunten. In deze knooppunten zorgen de aangesloten scholen gezamenlijk voor een vrijwel sluitend aanbod passend onderwijs. De samenstelling van een knooppunt is bestuursoverstijgend. Een knooppunt is autonoom in het formuleren van een gewenste ontwikkelingsrichting en sluit daardoor nauw aan bij de ontwikkelingen van de scholen in het knooppunt. De ontwikkeling van de knooppunten laat verschillen zien; enerzijds bij het formuleren van ambities en anderzijds bij de betrokkenheid van de deelnemende scholen. De voorzitters van de knooppunten vormen de knooppuntenraad, die regelmatig samenkomt en daarbij ontwikkelingen deelt.

'Samenwerkingsverband De Westfriese Knoop' is betrokken bij het opstellen van een thuiszitterspact. Met dit pact wil het samenwerkingsverband bereiken dat in 2020 in West-Friesland geen enkel kind in de leerplichtige leeftijd langer dan drie maanden thuiszit zonder een passend aanbod van onderwijs en/of zorg. Verder werkt het samenwerkingsverband aan een soepele overgang van leerlingen met autisme van het primair naar het voortgezet onderwijs met vroegtijdige inzet van expertise uit geestelijke gezondheidszorg.

Een waarneming die we niet onvermeld willen laten, is de betrokkenheid en het enthousiasme van de medewerkers van Primair Passende Ondersteuning (P2O). P2O is een dienst van het samenwerkingsverband met als doel om leraren te ondersteunen door passende en preventieve ondersteuning te bieden bij vraagstukken uit de praktijk van de leraar. De keerzijde van dit enthousiasme is dat het samenwerkingsverband bij alle ontwikkelingen een rol wil spelen. Het is

zaak om als bestuur van het samenwerkingsverband en als schoolbestuur duidelijk de verantwoordelijkheden te onderscheiden. Ontwikkelingen en beleidsvragen vanuit de praktijk hebben een bestuurlijke basis nodig om draagvlak te verwerven. Bestuurlijke afspraken bepalen de kaders waarbinnen een samenwerkingsverband opereert. Voordat het samenwerkingsverband een arrangement voor bijvoorbeeld hoogbegaafdheid ontwikkelt, moet het bestuur van het samenwerkingsverband vaststellen wiens taak dat is: van het samenwerkingsverband of van een schoolbestuur.



## 2.3 Kwaliteitszorg en ambitie

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

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

### Kwaliteitszorg

Uit verschillende documenten blijkt dat het samenwerkingsverband werk maakt van kwaliteitszorg. Het samenwerkingsverband volgt in de managementrapportages, het waarderingsonderzoek en de monitoring van doelstellingen hoe scholen en schoolbesturen de afspraken, die in het ondersteuningsplan gemaakt zijn, in praktijk brengen. Daarnaast voert het samenwerkingsverband een aantal gesprekken met ouders om zicht krijgen op hun ervaringen. Om alle gegevens over ondersteuning te verzamelen gebruikt het verband *Perspectief op School*. De volgende stap is het in beeld brengen van de effecten van de ondersteuning.

De scholen ervaren het ontwikkelingsperspectief (opp) nog niet als een werkbaar document. Het opp is te vaak een instrument voor de intern begeleider. Het formulier zou een document moeten zijn voor de leraar en samen met het groeidocument de te verwachte ontwikkeling van de leerling moeten aangeven.

### Kwaliteitscultuur

De vormgeving van het toezicht in het samenwerkingsverband is al enige tijd onderwerp van gesprek in de algemene leden-

vergadering. Het streven is de governance per januari 2018 aan te passen. Hierbij kiest het samenwerkingsverband voor het one-tier model. In dit model blijft de betrokkenheid van de schoolbesturen gewaarborgd en is er voldoende bestuurlijke nabijheid voor de directeur-bestuurder. Daarnaast wil het bestuur de huidige praktijk van een onafhankelijk (technisch) voorzitter van de Algemene Vergadering handhaven om enige garantie voor onafhankelijk intern toezicht in te bouwen. Uiteraard is de onafhankelijkheid van het intern toezicht hiermee niet gegarandeerd.

### **Verantwoording en dialoog**

We stellen vast dat er op de verschillende niveaus en verantwoordelijkheden sprake is van breed gedragen ambities. Toch zien wij ook nog ruimte voor verbetering, onder andere als het gaat om de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het samenwerkingsverband heeft een professionaliseringsmodel waarbij er op verschillende gebieden raakvlakken zijn met schoolbesturen. Dit vraagt om een goede afstemming van beleid en het bestuurlijk vastleggen van afspraken op het niveau van het samenwerkingsverband. Dat geldt ook voor de scholing en uitwisseling van kennis en ervaring uitstijgend boven de huidige traditie waarin de afzonderlijke schoolbesturen dat veelal helemaal zelf organiseren. Er kan een duidelijke meerwaarde ontstaan om juist binnen de knooppunten, buiten het eigen schoolbestuur, van gedachten te wisselen over de gang van zaken rond passend onderwijs binnen de samenwerkingsregio.

Het overleg met ketenpartners in de regio, zoals met zorginstellingen, gemeenten en leerplicht, bevindt zich in een beginfase van ontwikkeling bij het maken en uitvoeren van concrete afspraken. Het bestuur en de directeur maken duidelijk dat zij hechten aan het optimaliseren van de regionale netwerken en organiseren met zekere regelmaat gesprekken om dat doel te realiseren.



## **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		•
FB3 Rechtmatigheid		•

De financiële continuïteit en rechtmatigheid beoordelen we beide als 'voldoende'. Het financieel beheer beoordelen we dan ook als '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 'Samenwerkingsverband De Westfriese Knoop' heeft over het schooljaar 2015/2016 een uitgebreide totaalverantwoording opgesteld over de besturen die van het samenwerkingsverband middelen ontvangen voor passend onderwijs. Doelstelling hiervan is om als samenwerkingsverband te kunnen vaststellen of de verstrekte middelen op een doelmatige (en rechtmatige) wijze zijn ingezet. Deze totaalverantwoording is vooral gericht op de bereikte resultaten in de ondersteuning waarvoor de middelen zijn ingezet. Een belangrijke volgende stap is om in de verantwoording ook het financiële aspect te betrekken.

### 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 (vooral nog) 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. 1 november 2017 schrijft het bestuur dat het terugkijkt op een leerzaam bezoek.

De wijze waarop de inspectie opbouwend en kritisch feedback geeft over de resultaten van het samenwerkingsverband is helpend bij de verdere ontwikkeling.

Het bestuur kan zich vinden in het rapport van het kwaliteitsonderzoek in juli 2017. Alle indicatoren zijn met een voldoende beoordeeld, wat een weergave is van wat het bestuur zelf ook heeft vastgesteld, namelijk dat de scholen en schoolbesturen in de regio West-Friesland goed bezig zijn met de ontwikkeling van passend onderwijs.

De Westfriese Knoop heeft de afgelopen jaren een goede ontwikkeling doorgemaakt en wil de komende periode hierop verder bouwen. Bijvoorbeeld in het kader van de samenwerking met het voorgezet onderwijs. Deze ontwikkeling is in het belang van de doorgaande lijnen in de regio. De samenwerking zal met een gezamenlijk ondersteuningsplan voor de periode 2018-2021 nog steviger en planmatiger worden.

De komende periode zal ook gebruikt worden om met de schoolbesturen te bepalen op welke wijze De Westfriese Knoop de meeste waarde kan creëren voor het onderwijs in de regio.

Als er meer duidelijkheid komt over de bestuurlijke afspraken zal er meer helderheid komen over het kader waarbinnen De Westfriese Knoop deze waarde kan genereren.

De aanbevelingen zoals vermeld in het rapport zijn 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) 088 6696060

