



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

Stichting Samenwerkingsverband 22-02

Specifiek onderzoek

Bestuurlijk handelen

Datum vaststelling: 1 oktober 2018

Conclusie

Het bestuur van Stichting samenwerkingsverband 22-02 PO faalt in zijn opdracht tot het besturen van het samenwerkingsverband. Er is aanhoudend sprake van wettelijke tekortkomingen, langdurig uitblijven van herstel en onvoldoende kwaliteit van bestuur. Er is gebrek aan onderling vertrouwen tussen de schoolbestuurders. Dit brengt risico's met zich mee voor het onderwijs aan de leerlingen in het samenwerkingsverband die zijn aangewezen op extra ondersteuning.

In mei 2017 is een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd waarin een groot aantal tekortkomingen is vastgesteld. Hierop gaven wij herstelopdrachten. Omdat herstel na ons herhaaldelijk rappel uitbleef is de situatie besproken met de raad van toezicht van het samenwerkingsverband. Het bestuur bleek zijn raad van toezicht niet te hebben geïnformeerd over de vastgestelde tekortkomingen en over de overige bevindingen van ons vierjaarlijks onderzoek, noch over het uitblijven van herstel. De raad van toezicht heeft zijn verantwoordelijkheid voor het falend bestuur erkend. De voorzitter van het bestuur heeft zich teruggetrokken en de raad van toezicht heeft de overige bestuursleden verzocht hun taken neer te leggen. De raad van toezicht heeft direct daarna een interim-bestuurder benoemd.

Naar aanleiding van het gesprek met de raad van toezicht hebben we besloten tot een specifiek onderzoek naar het bestuurlijk handelen bij dit samenwerkingsverband. Hiermee gaan we na of het bestuurlijk functioneren (inclusief het functioneren van het intern toezicht) voldoende is om de kwaliteitszorg op korte termijn weer op een voldoende niveau te krijgen en maken we gerichte afspraken voor vervolgtoezicht.

De interim-bestuurder onderschrijft op hoofdlijnen de conclusies van de inspectie in dit rapport. We stellen vast dat hij het vertrouwen van de inspectie kan krijgen om binnen de kaders van de herstelopdrachten en uiterlijk 1 januari 2019 de kwaliteit van het samenwerkingsverband op voldoende niveau te brengen.

We volgen de ontwikkeling door met ingang van oktober 2018 tweemaandelijks met het bestuur de stand van zaken betreffende de

**Stichting samenwerkingsverband
22-02 PO**

Bestuursnummer: 21600

Onderzoeksnummer 295716

Uitvoeringsperiode:
april 2018 t/m juni 2018

ontwikkeling naar duurzamer bestuur, alsmede de uitvoering van de herstelopdrachten en de gerealiseerde kwaliteitsverbetering te bespreken en passen de opdrachten zo nodig aan. In januari 2019 volgt een onderzoek naar de bestuurlijke inrichting en in juni 2019 een onderzoek naar kwaliteitsverbetering.

*Dit rapport is
op 1 oktober
2018
vastgesteld
door de
directeur
toezicht so:*

drs. R.S. Oet

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding, hoofd- en deelvragen en werkwijze onderzoek bestuurlijk handelen	6
2.	Resultaten onderzoek bestuurlijk handelen	13
3.	Reactie van het bestuur	31

1. Aanleiding, hoofd- en deelvragen en werkwijze onderzoek bestuurlijk handelen

De inspectie heeft een specifiek onderzoek naar het bestuurlijk handelen uitgevoerd bij Stichting samenwerkingsverband 22-02 PO op 17 en 24 april 2018 en 2 mei 2018. Er zijn meerdere aanleidingen voor dit onderzoek:

- Er is sprake van stagnatie in de verbetering van de kwaliteit van het handelen;
- Er was een ernstig signaal over risicovolle bekostigingsafspraken.

1.1 Aanleidingen

Stagnatie in de verbetering van de kwaliteit van het handelen

Op 29 maart en 16 mei 2017 voerde de inspectie een vierjaarlijks onderzoek uit. Een conceptrapportage hebben we aan het samenwerkingsverband verzonden op 6 juli 2017, waarbij een aantal herstelopdrachten is gegeven. Op 12 juli sprak de directeur toezicht van de inspectie vanwege het hoge aantal herstelopdrachten met de voorzitter van het bestuur over mogelijke escalatie door de inspectie en melding aan de Minister. Een adequate reactie van het samenwerkingsverband op de inhoud van het conceptrapport bleef desondanks uit. Pas na rappel ontving de inspectie een reactie waarin het bestuur akkoord gaat met zowel de inhoud van de conceptrapportage als ook de daaraan verbonden herstelopdrachten. Het samenwerkingsverband gaf er onvoldoende blijk van actief met de herstelopdrachten aan het werk te zijn.

Het vierjaarlijks onderzoek leidde tot de volgende herstelopdrachten:

Beoordeling	Herstelopdracht	Datum gereed
1: OR1 Resultaten	Het bestuur draagt zorg voor een dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen (artikel 18a tweede lid, tweede volzin WPO).	Het bestuur informeert de inspectie uiterlijk 22 september 2017 over de vigerende status van het dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen in het bijzonder over de uitkomsten van het overleg met de Gemeente Emmen inzake de toelating tot de onderbouwgroep van de Thriantaschool, het opschorten van deelname aan het projectplan jonge risicoleerlingen en de situatie rond de nevenvestiging voor mytylonderwijs te Emmen (thans O2G2).
2: OR1 Resultaten en KA2 Kwaliteitscultuur	Voor de uitvoering van de taken van het samenwerkingsverband is het cruciaal dat de kwaliteit van de samenwerking effectief is tussen betrokken aangesloten bevoegde gezagsorganen en regionale partijen, zoals de gemeenten (artikel 18a, negende lid WPO).	Het bestuur informeert de inspectie voor 22 september 2017 over de stand van zaken met betrekking tot het externe onderzoek dat het samenwerkingsverband en het openbaar onderwijs Emmen in gezamenlijke opdracht laten uitvoeren naar het bestuurlijk model ('governance') en het beleid inzake bekostigingsafspraken.
3: OR1 Resultaten en KA2 Kwaliteitscultuur	Voor de uitvoering van de taken van het samenwerkingsverband is het cruciaal dat de kwaliteit van de samenwerking effectief is tussen betrokken aangesloten bevoegde gezagsorganen en regionale partijen, zoals de gemeenten (artikel 18a, negende lid WPO).	Het bestuur informeert de inspectie voor 1 november 2017 over de uitkomsten van het bovengenoemde externe onderzoek en de maatregelen die het heeft genomen
4: KA1 Kwaliteitszorg	Het bestuur dient zorg te dragen voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de aangeslotenen. Onder zorgdragen valt in elk geval het naleven van de wettelijke bepalingen en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg (artikel 18a, achtste lid onder e WPO).	Het bestuur informeert de inspectie voor 22 september 2017 over de vastgestelde inrichting van de kwaliteitsmonitor en de termijn en procedure voor de dataverzameling met deze monitor. Een eerste analyse van verzamelde gegevens verstrekt het bestuur voor 1 januari 2018 aan de inspectie.
5: KA2 Kwaliteitscultuur	De intern toezichthouder ziet toe op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur en staat het bestuur met raad terzijde (artikel 17c, eerste lid WPO).	De raad van toezicht geeft voor 1 december 2017 een onderbouwd schriftelijk oordeel over het bestuurlijk functioneren op het gebied van de hiervoor genoemde herstelopdrachten en stelt de inspectie daarvan op de hoogte.
6: KA3 Verantwoording en dialoog	Het bestuur legt verantwoording af over de bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven (artikel 171 WPO).	Het bestuur informeert de inspectie voor 1 januari 2018 over de wijze waarop het de jaarverslaggeving 2017 inricht met het oog op de verantwoording van resultaten.
7: FB2 Doelmatigheid	Het bestuur besteedt de toegekende middelen op doelmatige wijze (artikel 34a WPO).	Het bestuur informeert de inspectie uiterlijk 1 januari 2018 over de beleidsrijke begroting voor het kalenderjaar 2018 die hij voornemens is op te stellen.
8: FB3 Rechtmatigheid	Het bestuur verantwoordt zich op juiste wijze over de WNT-functionarissen (artikel 4.1 WNT).	Het bestuur neemt in komende jaarverslaggeving ook de bezoldiging van de coördinator op.

Met uitzondering van de opdrachten 3, 5, 6 en 7 zijn de tekortkomingen hersteld in de periode september 2017 tot eind februari 2018. Voor herstel van de op 1 januari 2018 resterende tekortkomingen hebben we op 23 januari andermaal een verlengde herstelperiode tot 1 maart gegund. Tevens is een gesprek aangekondigd met de raad van toezicht dat plaatsvond op 21 maart 2018 over de stand van zaken met betrekking tot het verloop van het herstel.

De termijn van herstelopdracht 8 verloopt bij het verschijnen van het jaarverslag over 2017. De inspectie ontving in juni 2018 een conceptjaarverslag over 2017 waaruit blijkt dat het bestuur andermaal niet voldoet aan de verplichting die voortvloeit uit de Wet normering topinkomens (WNT).

Op 27 februari 2018 ontving de inspectie van de coördinator van de Stichting samenwerkingsverband 22-02 PO, namens het bestuur en de raad van toezicht een reactie op de herstelbrief van 23 januari 2018 (kenmerk 5168375).

Deze herstelbrief richt zich op de afhandeling van de nog resterende herstelopdrachten die het samenwerkingsverband kreeg na het kwaliteitsonderzoek op 16 mei 2017.

Het betreft de volgende tekortkomingen en herstelopdrachten:

OR1 Resultaten en KA2 Kwaliteitscultuur

Voor de uitvoering van de taken van het samenwerkingsverband is het cruciaal dat de kwaliteit van de samenwerking effectief is tussen betrokken aangesloten bevoegde gezagsorganen en regionale partijen, zoals de gemeenten (artikel 18a, negende lid WPO). Het bestuur voldoet niet aan dit wettelijk voorschrift.

Herstelopdracht:

Het bestuur informeert de inspectie voor 1 november 2017 over de uitkomsten van het bovengenoemde externe onderzoek en de maatregelen die het heeft genomen op basis van dit onderzoek. Wij gaven in de brief van 23 januari 2018 aan dat het bestuur nog niet (volledig) aan de opdracht voldeed en dat de inspectie uiterlijk per 1 maart 2018 volledig inzicht verwacht te krijgen in de uitkomsten van het externe onderzoek, het standpunt daaromtrent en de maatregelen die het bestuur genomen heeft of nog neemt op basis van dat onderzoek.

De reactie van het samenwerkingsverband dd. 27 februari 2018 gaf de inspectie dat inzicht niet.

KA2 Kwaliteitscultuur

De intern toezichthouder moet toezien op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur en het bestuur met raad terzijde staan (artikel 17c, eerste lid WPO).

Herstelopdracht:

De raad van toezicht geeft voor 1 december 2017 een onderbouwd schriftelijk oordeel over het bestuurlijk functioneren op het gebied van de hiervoor genoemde herstelopdracht en stelt de inspectie daarvan op de hoogte.

In de brief van 23 januari 2018 melden wij dat de ontvangen informatie te beperkt is om te kunnen beoordelen of het samenwerkingsverband aan de herstelopdracht heeft voldaan en verzoeken wij het samenwerkingsverband ons alsnog, maar uiterlijk 1 maart 2018, te informeren.

De informatie in de reactie van het samenwerkingsverband van 27 februari 2018 is echter opnieuw te beperkt. Wij konden op basis daarvan niet beoordelen of het samenwerkingsverband aan de herstelopdracht heeft voldaan.

Nog afgezien van het feit dat wij al eerder voor meerdere andere herstelopdrachten verlenging van de hersteltermijn hebben gegund, geeft de reactie van het bestuur van 27 februari 2018 ook geen enkele blijk van urgentie. Integendeel, over de resultaten van de in opdracht van het samenwerkingsverband uitgevoerde onderzoeken informeerden het bestuur en de raad van toezicht van het samenwerkingsverband de inspectie opnieuw slechts ten dele. De ingezette koers waarbij het samenwerkingsverband de inspectie te beperkt informeert, wordt niet verlaten en herstel blijft uit.

Dit brengt forse en onacceptabele risico's mee voor (de kwaliteit van) het onderwijs voor de leerlingen die zijn aangewezen op extra ondersteuning vanuit de middelen van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft er alle belang bij dat de voorzieningen voor extra ondersteuning van goede kwaliteit zijn, ook al zijn de schoolbesturen zelf daarvoor in eerste instantie verantwoordelijk.

Een concreet voorbeeld is dat het resultaat van een onderzoek door de inspectie in oktober 2017, waarvan de rapportage in januari 2018 formeel is vastgesteld en dat bekend was bij het bestuur van het

samenwerkingsverband, door het bestuur van het samenwerkingsverband niet is gemeld bij de raad van toezicht. Een van de voorzieningen voor lichte ondersteuning in het samenwerkingsverband liet dermate ernstige achterblijvende kwaliteit zien dat deze door de inspectie als 'zeer zwak' is beoordeeld. Dat de kwaliteit van het onderwijs op deze sbo-vestiging ernstige tekortkomingen vertoont, betekent dat een voorziening waar het samenwerkingsverband naar verwijst door een toelaatbaarheidsverklaring te verstrekken aan leerlingen, er niet van op aan kan dat deze leerlingen met dit onderwijs geholpen zijn. Het bestuur heeft nagelaten een urgent signaal aan de raad van toezicht te geven waardoor ook de raad van toezicht is geïnformeerd over de ontstane situatie.

Dat op belangrijke onderdelen van de herstelopdrachten andermaal geen of onvoldoende vooruitgang is geboekt, is met de raad van toezicht besproken op 21 maart 2018. In dat gesprek erkende de raad het tekortschieten van het samenwerkingsverband en gaf tevens aan volstrekt onvoldoende en te laat geïnformeerd te zijn door het bestuur en wellicht teveel te hebben vertrouwd op het bestuur. De raad van toezicht heeft aangegeven zich ervoor in te zetten niet opnieuw in een dergelijke situatie terecht te komen.

Signaal over risicovolle bekostigingsafspraken

Een tweede aanleiding is het signaal dat het grootste deelnemende schoolbestuur, Openbaar Onderwijs Emmen (OOE), buitenspel lijkt te staan en daardoor ernstig financieel is geraakt. Dit schoolbestuur zit evenals de meeste andere schoolbesturen niet aan de bestuurstafel. Daarmee hebben de schoolbesturen ook niet de mogelijkheid hun belangen te behartigen door rechtstreeks invloed uit te oefenen op de besluitvorming door het bestuur anders dan zich rechtstreeks tot het bestuur te wenden met een verzoek.

Als lid van de raad van toezicht is de vertegenwoordiger van OOE voor de derde maal op rij niet akkoord gegaan met de begroting van het samenwerkingsverband. De reden daarvoor is dat in de begroting van het samenwerkingsverband is doorberekend dat er in 2018 een bedrag van €700.000 van Openbaar Onderwijs Emmen wordt gekort en vervolgens doorgeschoven naar de overige (kleinere) PO-schoolbesturen.

Het samenwerkingsverband is zeer financieel gestuurd; daadwerkelijke inrichting op basis van inhoudelijke overwegingen ontbreekt vrijwel geheel (zie rapport mei 2017). Een deel van de aangesloten besturen zet vraagtekens bij de bekostigingsafspraken.

Als gevolg van deze afspraken staan de toegang tot voorzieningen voor extra ondersteuning en de samenwerking tussen scholen onder druk.

1.2 Hoofd- en deelvragen van het onderzoek

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van onderstaande hoofd- en deelvragen:

Hoofdvraag:

Is het bestuurlijk functioneren (inclusief het functioneren van het intern toezicht) voldoende om de kwaliteitszorg en de financiële verdeelsleutel op korte termijn weer op een voldoende niveau te krijgen?

Deelvragen:

- Wat is de oorzaak van het niet (tijdig) nakomen van alle herstelopdrachten?
- Wat zijn de acties die het bestuur en het toezicht hebben verbonden aan de conclusies van het rapport van de inspectie?
- Hoe functioneert de verdeling van de financiële middelen die het samenwerkingsverband van het rijk ontvangt?
- Wat is er de oorzaak van dat het schoolbestuur met de meeste scholen en de meeste leerlingen zo buitenspel kan komen te staan?
- Wat is de oorzaak van de kwetsbare inrichting van het samenwerkingsverband?
- Hoe functioneert de code goed bestuur*?
- Hoe functioneert het principe 'de verwijzer betaalt'?

*In artikel 2 code PO staat: 'de leden van de PO-Raad streven er naar dat het gestelde in deze code zoveel als redelijkerwijs mogelijk wordt toegepast binnen op basis van de wet of anderszins geregelde samenwerkingsverbanden waarbij zij aangesloten zijn.'

1.3 Werkwijze

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderzoeksactiviteiten:

- documentenanalyse;
- gesprekken met alle aan het samenwerkingsverband verbonden voorzitters van schoolbesturen en de interim-bestuurder van het samenwerkingsverband.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we de resultaten weer van de kwaliteitszorg en de voorwaarden voor kwaliteitszorg op bestuursniveau. Verder geven we oordelen over het financieel beheer. De afspraken over het vervolgtoezicht staan eveneens in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 bevat de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage.

2 . Resultaten onderzoek bestuurlijk handelen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de hoofd- en deelvragen van het onderzoek:

De hoofdvraag:

Is het bestuurlijk functioneren (inclusief het functioneren van het intern toezicht) voldoende om de kwaliteitszorg en de financiële verdeelsleutel op korte termijn weer op voldoende niveau te krijgen?

Bevindingen:

De bevindingen van het onderzoek naar het bestuurlijk handelen door de inspectie over de periode tussen het vierjaarlijks onderzoek in mei 2017 tot 21 maart 2018 zijn als volgt:

1

In het samenwerkingsverband is gekozen voor een organisatiemodel waarbij een deel van de deelnemende schoolbesturen bestuurlijk buitenspel staat. Gevolg van deze inrichting van het samenwerkingsverband was een verlammende kwaliteitscultuur waarin geen sprake was van een goede onderlinge communicatie en effectief bestuur; schoolbesturen ervaren geen collectieve verantwoordelijkheid en komen niet in beweging om passend onderwijs in de regio tot een gezamenlijk succes te maken. Dit leidde uiteindelijk tot een aantal misstanden.

Allereerst tot een bestuursbesluit waarbij een van de schoolbesturen ernstig financieel tekort is gedaan. Hoewel voor iedereen, zowel bestuur als raad van toezicht, direct duidelijk had kunnen en moeten zijn dat het besluit zou leiden tot een onwenselijke situatie, had het bestuur twee externe onderzoeken nodig om dit te kunnen vaststellen.

Ook is het herstel van de tekortkomingen die zijn vastgesteld bij het vierjaarlijks onderzoek bij het samenwerkingsverband in mei 2017 niet voldoende ter hand genomen. De raad van toezicht was lange tijd niet op de hoogte van de tekortkomingen die bij dat onderzoek zijn vastgesteld en van de herstelopdrachten die op het onderzoek volgden.

Een ander voorbeeld is dat is na het zeer zwak worden van een van de twee scholen voor speciaal basisonderwijs in juni 2017, het bestuur niet in actie kwam om te bezien of oorzaken of oplossingen op het niveau van het samenwerkingsverband gezocht kunnen worden. De raad van toezicht was zelfs op 21 maart 2018 niet op de hoogte van het oordeel van de inspectie over de kwaliteit van de school voor speciaal basisonderwijs.

Bovendien is sprake van een risico van belangenverstremming ('dubbele petten') bij zowel het bestuur als de raad van toezicht. De

leden van de raad van toezicht, evenals de leden van het bestuur kunnen in hun functie als schoolbestuurder rechtstreeks belang hebben bij besluiten die het bestuur van het samenwerkingsverband neemt en waarop de toezichthouder toeziet.

2

De communicatie binnen het samenwerkingsverband schiet ernstig tekort. De coördinator die hiervoor mede verantwoordelijk was, heeft zijn taken minimaal ingevuld. Er was nauwelijks directe communicatie tussen de bestuurders en de raad van toezicht, terwijl de gevolgen van de besluiten van het bestuur van grote invloed waren op alle schoolbesturen. Zo is het besluit om het solidariteitsfonds op te heffen slecht gecommuniceerd waardoor de verschillende schoolbesturen niet goed geïnformeerd zijn over de gevolgen daarvan.

Daarnaast is het rapport van bevindingen van het onderzoek in mei 2017 niet intern verspreid en daarmee niet besproken. Ook het feit dat het samenwerkingsverband wegens disfunctioneren gemeld is aan de Minister en op de escalatieladder van de inspectie is geplaatst, was niet bij alle bestuursleden en de raad van toezicht bekend.

3

Het samenwerkingsverband is in hoge mate financieel gestuurd. In mei 2017 constateerde de inspectie dat er sprake was van een dermate beleidsarme invoering dat slechts sprake is van verdeling van middelen zonder enige inhoudelijke sturing op het bereiken van de doelstellingen van het samenwerkingsverband. Het bestuur zag de besteding van de middelen als een activiteit van de schoolbesturen waarover verantwoording niet noodzakelijk was. Een van de schoolbesturen is als gevolg van deze wijze van verdelen ernstig benadeeld. Het benadeelde schoolbestuur heeft als lid van de raad van toezicht tot driemaal de begroting van het samenwerkingsverband afgewezen. Hoewel dit toch voor de raad van toezicht een aanwijzing is dat er mogelijk een verkeerd besluit voorligt, is pas na onderzoek door een extern bureau naar de wijze van verdeling van de middelen, ingehuurd door het toenmalige bestuur, beoordeeld als 'onredelijk en onbillijk'. Pas na dat rapport is actie ondernomen.

De deelvragen:

Wat is de oorzaak van het niet (tijdig) nakomen van alle herstelopdrachten en wat zijn de acties die het bestuur en het toezicht hebben verbonden aan de conclusies van het rapport van de inspectie?

Het rapport van bevindingen van het vierjaarlijks onderzoek in mei 2017 dat in concept aan het samenwerkingsverband is gezonden op 6 juli 2017, is volgens de raad van toezicht door de toenmalige voorzitter van het bestuur niet ter kennis gesteld aan de overige leden van het

bestuur en aan de raad van toezicht. De coördinator van het samenwerkingsverband heeft de communicatie gevoerd met de inspectie over herstel. Herstel van tekortkomingen is op onderdelen gerealiseerd, al dan niet na uitstel van de gestelde termijn. Dat herhaaldelijk hersteltermijnen zijn overschreden was ook niet bekend bij de raad van toezicht.

Van de acties door de coördinator, die in opdracht handelde van de voorzitter van het bestuur, was de raad van toezicht niet op de hoogte. Eerst in januari 2018 is de raad op de hoogte gesteld. Ook was de raad onbekend met de problematiek rond de bekostiging van het speciaal onderwijs binnen de gemeente Emmen en de afwijzing door de gemeente van de door het samenwerkingsverband ondertekende aanvraag nevenvestiging voor de mytylschool.

Tevens is onvoldoende geacteerd op het gesprek dat de directeur toezicht speciaal onderwijs van de inspectie in juli 2017 voerde met de voorzitter van het bestuur van het samenwerkingsverband, terwijl het aantal herstelopdrachten bekend was en escalatie naar de Minister aangekondigd is.

De problematiek rond de aanvraag nevenvestiging van de mytylschool is direct terug te voeren op het door het samenwerkingsverband gevoerde beleid, waarbij de financiële belemmeringen die het allocatiemodel veroorzaakten, oorzakelijk zijn. Dit betekent dat leerlingen die aangewezen zijn op mytylonderwijs nu in Haren (Groningen) moeten worden ingeschreven in plaats van dat zij ingeschreven kunnen worden bij een thuisnabije voorziening.

Acties na het gesprek met de raad van toezicht op 21 maart 2018

Kort na het gesprek dat de inspectie voerde met de raad van toezicht trad de voorzitter van het bestuur af. De raad van toezicht heeft de overige twee leden van het bestuur gevraagd terug te treden en heeft per 13 april 2018 een interim-bestuurder benoemd. De opdracht van de interim-bestuurder luidt:

- Uitvoering geven aan alle in de Statuten en het bestuursreglement bepaalde verantwoordelijkheden toekomend aan het bestuur van het samenwerkingsverband;
- Aansturen van de coördinator;
- Lopende zaken afronden;
- Overleg voeren met de opr;
- Een analyse geven van de ontstane situatie en suggesties doen aan de raad van toezicht voor de toekomstige wijze van besturen in het samenwerkingsverband.

Met lopende zaken is bedoeld: de zaken ter hand te nemen die op korte termijn aan de orde zijn, zoals het opstellen van de jaarrekening, het bestuursverslag en het ondersteuningsplan. Daarnaast is gevraagd de resterende tekortkomingen te herstellen waarvoor door de inspectie een herstelopdracht is gegeven.

Voor de herbezinning op de toekomstige wijze van besturen in het samenwerkingsverband is een tijdpad uitgezet waarbij in september 2018 een eerste notitie van de interim-bestuurder beschikbaar is voor de schoolbesturen, waarna in oktober 2018 voorstellen ter bespreking en besluitvorming ter tafel komen met als uiterste invoeringsdatum 1 januari 2019.

Hoe functioneert de verdeling van de financiële middelen die het samenwerkingsverband van het Rijk ontvangt?

Aanvankelijk is een schoolmodel (verdeling van de middelen tussen de deelnemende schoolbesturen op basis van het leerlingenaantal op de teldatum) gehanteerd, aangevuld met een solidariteitsfonds om onbillijke en/of onredelijke effecten te neutraliseren. Dit solidariteitsfonds leidde naar zeggen van een van de bestuurders tot strategisch gedrag bij besturen/scholen waarbij deze bij elke verwijzing probeerden om de verwijzing toe te rekenen aan het solidariteitsfonds. Dit werkte toename van bureaucratie in de hand. Om die reden heeft het bestuur het voorstel gedaan het fonds af te schaffen. De raad van toezicht is hiermee akkoord gegaan. OOE heeft daarmee ingestemd, terwijl het schoolbestuur zich niet of althans onvoldoende realiseerde dat dit aanzienlijke gevolgen had voor zijn financiële positie. Met name werd OOE financieel geraakt bij de rechtstreekse onder- maar ook zijinstroom van leerlingen en voor de leerlingen die een herindicatie kregen na afloop van de geldigheidstermijn van hun indicatie dan wel hun toelaatbaarheidsverklaring.

Het feit dat ook onderinstroom, dus leerlingen die met vier jaar ingeschreven worden op een school voor speciaal onderwijs, werd verrekend met OOE onder het motto 'de verwijzer betaalt', is onmiskenbaar zodanig buiten bedoeling en strekking van de Wet passend onderwijs, dat het onnodig is in dit verband te vermelden dat de wet deze handelswijze niet expliciet verbiedt. Uit de gesprekken bleek dat alleen het bestuur van het samenwerkingsverband op de hoogte was van de gevolgen van het opheffen van het solidariteitsfonds en dat pas later duidelijk werd dat ook herindicatie en onderinstroom onder deze maatregel vielen. Het bestuur van het samenwerkingsverband is ernstig tekortgeschoten in de communicatie over de gevolgen van de genomen maatregel om het solidariteitsfonds op te heffen en had deze onbillijkheid direct kunnen en moeten corrigeren.

Wat is er de oorzaak van dat het schoolbestuur met de meeste scholen en de meeste leerlingen zo buitenspel kan komen te staan?

Het samenwerkingsverband kent een two-tier model: het bestuur bestuurt en een raad van toezicht houdt toezicht. Het samenwerkingsverband heeft gekozen voor de inrichting waarbij deelnemende schoolbesturen ofwel lid zijn van het bestuur ofwel van de raad van toezicht. Alle besturen die geen zetel hebben in het

bestuur staan daarmee potentieel bestuurlijk buitenspel. Inhoudelijk hebben zij geen enkele inbreng in het bestuur (ook niet bij de totstandkoming van het ondersteuningsplan). Omdat leden van de raad van toezicht niet besturen, ontbreekt voor die leden de inbreng in de visievorming, de beleidsvorming, de besluitvorming en de uitvoering. Daartoe hoort ook OOE, het schoolbestuur met de meeste leerlingen. Daaraan doet niet af dat overlegmomenten zijn ingesteld waarbij partijen wel betrokkenheid hebben. Er is immers geen directe invloed op het beleid van het samenwerkingsverband.

Het blijkt in de praktijk dat de personen in hun functie niet rolvast zijn, willen zijn of kunnen zijn. Er is een model gekozen dat van mensen een rol verlangt die ze niet zouden moeten willen vervullen. Een schoolbestuurder wil het liefst meedoen, niet buitenspel staan. In deze constructie is een deel van de schoolbestuurders omdat zij deel uitmaken van de raad van toezicht niet betrokken vanuit het idee dat bestuurder en toezichthouders rolvast moeten zijn: de toezichthouder bestuurt niet. Schoolbesturen vormen samen het samenwerkingsverband, maar enkele van de schoolbesturen staan dus op grote afstand en nemen nauwelijks deel. Deze constructie vraagt van mensen iets dat ze redelijkerwijs niet kunnen opbrengen en dat ook niet van ze gevraagd mag worden.

Het is in dat licht te begrijpen dat de deelnemers niet rolvast zijn. Ook in deze organisatie willen bestuurders besturen, terwijl zij hun autonomie willen bewaren als het gaat om hun eigen schoolbestuur. Het is ook in dit stadium van ontwikkeling van het samenwerkingsverband noodzakelijk dat zij aan tafel zitten bij besluitvorming en bij het nemen van besluiten.

Een andere oorzaak dat schoolbesturen buitenspel kunnen komen te staan is dat de solidariteit tussen de besturen ontbreekt, er sprake is van een gebrekkige analyse van de effecten van het beleid en signalen niet worden herkend. Er is sprake is van een te strakke rolneming en een formalistische houding door de raad van toezicht naast een slechte communicatie binnen het bestuur, onderling wantrouwen en het niet serieus nemen van medezeggenschap (ondersteuningsplanraad).

Kennelijk ziet het bestuur ook dat inbreng vanuit de deelnemende organisatie nodig is. Daarom is een (integrale) werkgroep ingericht waarin medewerkers zitten vanuit alle deelnemende besturen. Niet duidelijk is echter hoe de terugkoppeling vanuit deze werkgroep naar het bestuur is en wat de invloed is op het beleid. Zonder dat de besturen deze werkgroepen voorbereiden samen met de medewerkers die het bestuur in de werkgroepen vertegenwoordigen, en zonder een terugkoppeling van de afspraken uit de werkgroepen aan de besturen, is de bestuursinvloed op beleid alsnog niet gerealiseerd.

Tweemaal per jaar is er een schoolbestuurdersbijeenkomst. Ook

daaruit blijkt de behoefte aan invloed op het bestuur van het samenwerkingsverband en aan onderlinge uitwisseling van kennis/informatie. Dat is echter onvoldoende in deze fase van ontwikkeling van het samenwerkingsverband en van passend onderwijs in de scholen.

Wat is de oorzaak van de kwetsbare inrichting van het samenwerkingsverband?

De cultuur van het samenwerkingsverband kenmerkt zich door een formele, krampachtige rolverdeling en rolgedrag dat niet passend is. Krampachtig omdat, ook bij duidelijke signalen dat het beleid leidt tot onwenselijke situaties, leden van de raad van toezicht niet interveniëren omdat zij niet 'op de stoel van het bestuur willen gaan zitten'. Van de raad van toezicht mag worden verwacht dat zij in staat zijn tot onafhankelijk vergaren van informatie, in staat zijn te oordelen aan de hand van eigen opgestelde normen en te kunnen interveniëren. Op alle drie deze onderdelen schiet de raad van toezicht tekort.

De wet regelt dat een intern toezichthouder of een lid van het intern toezichthoudend orgaan onafhankelijk functioneert van het bestuur. Er is echter feitelijk geen onafhankelijk functioneren door (alle) leden van de raad van toezicht. Bestuursleden van aangesloten schoolbesturen zitten qualitate qua in de raad van toezicht of in het bestuur. Gebleken is dat ingewikkelde en onwenselijke situaties ontstaan wanneer een bestuursbesluit een lid van de raad van toezicht raakt dat als bestuurder betrokken is bij of meer schoolbesturen waarvoor het besluit gevolgen heeft. Er is sprake van 'dubbele petten' bij bestuur en raad van toezicht: deelnemers kunnen als individu tegenstrijdige belangen hebben. Uit de gesprekken die de inspectie met leden van het bestuur en de raad van toezicht voerde, bleek zowel sprake van onderling wantrouwen als van ongerechtvaardigd vertrouwen in elkaar. Ook zijn schoolbesturen onderling niet of althans onvoldoende transparant.

Daarnaast is het overleg bij het bestuur onvoldoende gestructureerd: men overlegt overwegend bilateraal en niet gezamenlijk, via e-mail en niet in vergadering. Hoewel de inspectie geen reden heeft te twijfelen aan de integriteit van de coördinator neemt de coördinator een te grote rol en handelt in voorkomende gevallen zonder dat het bestuur op de hoogte is. Het bestuur en de raad van toezicht laten dat ook toe.

OOE maakt deel uit van de raad van toezicht. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Emmen is het schoolbestuur. De 'woordvoerder' van OOE neemt vrijwel zonder mandaat van het schoolbestuur deel aan de raad van toezicht. Als gevolg daarvan loopt de interne besluitvorming bij OOE over meerdere (ambtelijke en politieke) lagen. Dit vertraagt de voortgang in besluitvorming bij het samenwerkingsverband.

Het samenwerkingsverband neemt de ondersteuningsplanraad niet serieus en dat is een understatement. Het bestuur heeft het contact met de ondersteuningsplanraad gemandateerd aan de coördinator en is voor de leden van de ondersteuningsplanraad onbereikbaar. Ook dit laat de raad van toezicht gebeuren.

Hoe functioneert de code goed bestuur?

Een van de vereisten van de WPO is dat het bevoegd gezag een code onderschrijft voor goed bestuur en eventuele afwijkingen daarvan verantwoordt in het jaarverslag. Dit eerste is gebeurd door de Code Goed Bestuur van de PO-Raad te onderschrijven; de afwijkingen zijn echter niet verantwoord. Daarnaast voldoet de raad evenmin aan de verplichting uit de statuten om in het jaarverslag aan te geven of hij heeft voldaan aan de uitspraken zoals vermeld in het toezichtkader; de raad meldt alleen dat het toezichtkader nader is aangescherpt op basis van voortschrijdend inzicht.

In het toezichtkader stelt de raad toe te zien op de naleving van wettelijke verplichtingen, de code voor goed bestuur als bedoeld in artikel 171, eerste lid onder a van de WPO en de afwijkingen van die code. De inspectie stelt vast dat het samenwerkingsverband niet voldoet aan de eisen in de volgende artikelen van de code (nummering ontleend aan de Code Goed Bestuur van de PO-Raad):

- 8 - Inrichting van de organisatie
- 13 - Taken en bevoegdheden bestuur
- 16 - Cultuur
- 17 - Informatie
- 18 - Inrichting en functioneren van het bestuur
- 19 - Onafhankelijkheid bestuur
- 20 - Taken en bevoegdheden toezichtorgaan
- 22 - Informatiebehoefte intern toezichtorgaan
- 24 - Onafhankelijkheid intern toezichtorgaan

Hoe functioneert het principe 'de verwijzer betaalt'?

Het samenwerkingsverband slaat schoolbesturen aan voor verwijzingen naar het sbo (boven de 2 procent deelname) en voor verwijzing naar so. Daarnaast rekent het samenwerkingsverband ook herindicaties en onderinstroom aan de scholen toe waar de leerlingen zijn ingeschreven, wat een van de scholen, OOE, onevenredig hard treft.

Welke maatregelen op korte termijn zijn nodig en mogelijk om het bestuurlijk functioneren te verbeteren?

Zonder goede samenwerking tussen schoolbesturen is het niet mogelijk de wettelijke opdracht te realiseren die het samenwerkingsverband heeft. Voor een goede samenwerking is in dit samenwerkingsverband nodig dat het onderling vertrouwen tussen schoolbestuurders herstelt en dat de persoonlijke verhoudingen

verbeteren. De deelnemende schoolbesturen hebben er belang bij dat zij ook invloed kunnen uitoefenen op besluitvorming en dat zij kunnen meebeslissen. Daarvoor is nodig dat het huidige organisatiemodel wordt aangepast. Als de schoolbesturen er de voorkeur aan geven niet zelf bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen is te overwegen een (directeur)bestuurder te benoemen.

Om ook het onafhankelijk intern toezicht te borgen is het nodig onafhankelijke leden aan te zoeken en ermee rekening te houden dat de ondersteuningsplanraad (alsnog) een bindende voordracht kan doen. Bij voorkeur hebben deze leden (ook) relevante kennis op andere terreinen dan alleen onderwijs. Te denken valt aan kennis over jeugdhulp.

Als laatste aandachtspunt bij het herinrichten van de organisatie geldt dat de ondersteuningsplanraad volledig in positie moet komen.

Daarvoor is nodig dat het bestuur zorgt voor een ondersteuningsplanraad die is ingericht volgens de statuten en die volledig bezet is. Het bestuur en het intern toezichtorgaan zijn gehouden ervoor te zorgen dat de ondersteuningsplanraad zijn werk naar behoren kan doen.

Voor het samenwerkingsverband noch voor de aangesloten schoolbesturen is duidelijk waaraan de schoolbesturen de van het samenwerkingsverband verkregen middelen besteden, laat staan of de besteding van die middelen doelmatig is en dus leidt tot de beoogde effecten. Het bestuur moet zorgen voor transparante verantwoording van besteding van de middelen op alle niveaus (dus ook van de besteding van de door de schoolbesturen verkregen middelen). Hiermee hangt samen dat het bestuur de bestaande monitor aanscherpt en dit doet in samenspraak met de ondersteuningsplanraad. Het verdient dringende aanbeveling hierbij ook actuele problematiek zoals krimp, voorscholen en de overgang basisonderwijs - voortgezet onderwijs te betrekken.


Voor wat betreft de verdeling van de middelen moet het bestuur komen tot een gedragen allocatiemodel. Om tegemoet te komen aan de behoeften van specifieke doelgroepen moet het bestuur een financiële solidariteitsregeling instellen en is aan te bevelen gelijktijdig beleid te ontwikkelen voor bijzondere doelgroepen.

De kwaliteit van een van de voorzieningen voor lichte ondersteuning is zeer zwak. Het samenwerkingsverband moet er samen met het bestuur van de voorziening voor zorgen dat het aanbod lichte ondersteuning zodanig verbetert dat sprake meer is van voldoende kwaliteit.

Als laatste is het nodig dat het bestuur de ouders en medewerkers van de scholen regelmatig informeert over de ontstane situatie en de verbeteraanpak.

2.1. Kwaliteitszorg en ambities en voorwaarden kwaliteitszorg

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie.

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

2.2. Financieel beheer



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

Financieel beheer	V	
	O	V
FB1 Continuïteit		•
FB3 Rechtmatigheid		•



Bestuurlijk handelen ten aanzien van de financiën

Continuïteit

Wij hebben geen gegevens gevonden die wijzen op een mogelijk financieel risico met gevolgen voor de continuïteit van het samenwerkingsverband op de korte of middellange termijn.

De managementrapportage over 2017 (dd. 23 maart 2018) prognosticeert een positief resultaat van €122.000 (en is overigens €94.000 lager dan de begrote €216.000). Een van de redenen voor deze afwijking ten opzichte van de begroting is de aanpassing van de inkomensoverdracht naar het Openbaar Onderwijs Emmen voor €103.800. Deze aanpassing vloeit voort uit het extern onderzoek naar de bekostigingssystematiek van het samenwerkingsverband en heeft betrekking op de onderinstroom en de herindicaties van de leerlingen in het speciaal onderwijs die daar al voor 1 augustus 2014 waren ingeschreven. Deze aanpassing van het bekostigingsbeleid van het samenwerkingsverband, tevens opgenomen in de begroting voor 2018, had voornamelijk zijn uitwerking voor het Openbaar Onderwijs Emmen (OOE).

Uit de toelichting op de cijfers volgens de managementrapportage blijkt dat het vermogen van het samenwerkingsverband nog niet de omvang heeft van € 150.000 die het bestuur wenst. Het eigen vermogen was volgens de jaarrekening ultimo 2016 €88.000 negatief. Het zal volgens de managementrapportage eind 2018 uitkomen op €35.000. De begroting 2018 gaat uit van een positief resultaat van €200.000. Hierdoor zal het eigen vermogen zoals de managementrapportage aangeeft in 2018 op het gewenste niveau komen.

In juni 2018 heeft de instellingsaccountant het jaarverslag inclusief de

jaarrekening over 2017 goedgekeurd. Hieruit blijkt dat de verbetering van de financiële positie zelfs iets beter is dan in de managementrapportage werd verwacht. Het management rapporteert namelijk een gerealiseerd resultaat van €127.000. Ook de continuïteitsparagraaf laat die verbetering zien.

Doelmatigheid

Het bestuurlijk handelen ten aanzien van de doelmatigheid van het Financieel beheer geeft aanleiding tot de volgende bevindingen over:

- het allocatiemodel;
- de bestemmingsreserves;
- de overhead;
- het zicht op de financiële situatie.

Het allocatiemodel

Volgens de laatste versie van het ondersteuningsplan (7 maart 2016) inclusief meerjarenbegroting komt het allocatiemodel neer op het in stand houden van een zeer kleine bureauorganisatie en verdeling van de overige financiële middelen over de schoolbesturen naar rato van hun leerlingenaantallen. Na de verdeling van de middelen is de verantwoordelijkheid voor de besteding geheel belegd bij de schoolbesturen. De lasten die sbo en so voor het samenwerkingsverband opleveren houdt het samenwerkingsverband in op de bekostiging van het schoolbestuur volgens het principe 'de verwijzer betaalt'.

Aanvankelijk was een solidariteitsregeling getroffen voor directe instroom en gevallen die niet toe te schrijven waren aan het schoolbestuur waar de leerling is aangemeld of ingeschreven. Deze regeling is in een later stadium geschrapt omdat schoolbesturen er oneigenlijk gebruik van maakten. Ook werkte de regeling veel bureaucratie in de hand.

Door het principe 'de verwijzer betaalt' werd vooral het bestuur OOE getroffen. Voor dit bestuur zou de korting volgens de meerjarenbegroting 2017 oplopen tot €371.652 in 2017 en €738.110 in 2018. Omdat OOE dit als onbillijk kwalificeerde ontstond een conflict tussen OOE en het samenwerkingsverband.

Partijen hebben extern onderzoek laten doen naar de gang van zaken rond deze korting en de besluitvorming hierover. Ook is een tweede extern onderzoek uitgevoerd op initiatief van het bestuur waarbij de conclusies uit het eerste onderzoek zijn geëvalueerd. Het komt erop neer dat het allocatiemodel een onverkorte toepassing is van de wettelijke bekostigingssystematiek die onredelijk en onbillijk uitwerkt wanneer het principe van de verwijzer betaalt wordt toegepast zonder

rekening te houden met zaken die enkele beleidsmatige aanpassingen vergen, zoals onderinstroom en herindicaties. Dit onderkende het bestuur door aanpassing van de meerjarenbegroting 2018/2021 en met terugwerkende kracht van de begroting 2017. De aangepaste meerjarenbegroting is in de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag over 2017 opgenomen.

In de begroting voor 2018 wordt voor een verrekening van so-verwijzing een ondergrens van 1 procent gehanteerd. Geen van de aangesloten besturen komt boven deze grens uit. Daarom vindt een verrekening van so-verwijzing niet plaats. In de begroting 2017 was nog sprake van een ondergrens van 0 procent.

De begroting is goedgekeurd door de raad van toezicht in januari 2018. Het bestuur van OOE kan zich nog niet vinden in deze door de raad van toezicht goedgekeurde begroting. Sterker nog: het bestuur uit zich nog steeds kritisch over het nieuwe allocatiemodel en wil, uiterst ongebruikelijk, de totstandkoming van de berekening door het administratiekantoor zelf controleren.

Deze gehele gang van zaken komt zeker niet over als bewijs dat het samenwerkingsverband een bestuur en een interne toezichthouder heeft die in staat zijn om hun verantwoordelijkheid te dragen. Er lijkt weliswaar een oplossing te zijn gevonden voor een nieuw allocatiemodel, alleen lijkt het noodzakelijk draagvlak daarvoor te ontbreken. Er bestaat nog steeds onderling wantrouwen tussen de besturen onderling, wat een risico betekent voor een effectieve verdeling dan wel besteding van de middelen.

Hierbij wil de inspectie niet onvermeld laten dat de niet begrote kosten voor het eerste genoemde externe onderzoek € 15.700 bedroeg en het tweede *PM*.

De bestemmingsreserves

In de jaarrekening 2015 is rekening gehouden met een bestemmingsreserve expertise sbo en so, voor onderwijszorgarrangementen en voor extra capaciteit voor sbo en so. Ook in 2016 is hieruit geput. Uit de managementrapportage blijkt dat deze reserve wordt afgebouwd. De middelen waren overigens ook niet opgenomen in de meerjarenbegroting. Er wordt geen beleidsmatige onderbouwing gegeven voor het afbouwen van deze reserves in relatie tot het te voeren beleid waarvoor die reserves bedoeld waren. Dit is in tegenspraak met de herstelopdracht van de inspectie om te komen tot een beleidsrijke begroting. Het gebrek aan beleidsvorming op dit punt lijkt ook een uiting te zijn van het diepgewortelde onderlinge wantrouwen. De jaarrekening 2017 geeft nog weer dat een niet begroot bedrag van €16.500 ten laste van deze bestemmingsreserve is gebracht. Het heeft

betrekking gehad op een crisisbetaling en een extra betaling voor het speciaal onderwijs. Deze mutaties onderschrijven dat vermogensvorming op centraal niveau nodig is als correctie op het schoolmodel alleen dat beleidsonderbouwing nog ontbreekt.

De overhead

Het samenwerkingsverband heeft geen eigen personeel in dienst. De personele lasten van het samenwerkingsverband vloeien voort uit de kosten van:

- de inzet van de coördinator van het samenwerkingsverband;
- de inzet van de administratieve ondersteuning;
- communicatie en in stand houden en actualiseren van de website;
- de leden van de integrale werkgroep en expertisebijeenkomsten.

Hiervan is voor 2017 €116.000 begroot en gerealiseerd €90.000 volgens de managementrapportage. In de begroting 2018 zullen deze kosten stijgen naar €123.000.

Deze kosten zijn relatief laag afgezet op het totaal. Echter uitgaande van de kostprijs van een fulltime leraar in het po (€65.000) komt dit neer op een equivalent van 1,9 fte wat dan weer aan de hoge kant lijkt gegeven het feit dat de coördinator parttime beschikbaar is.

In het jaar 2017 is er sprake van een onderschrijding waarbij we opmerken dat de activiteiten van de website en de werkgroepen niet en/of niet volledig zijn gerealiseerd.

Het zicht op de financiële situatie

Het interne toezicht op de financiële doelmatigheid is onvoldoende uitgeoefend.

Volgens artikel 17c van de WPO is het de wettelijke taak van het bevoegd gezag om onafhankelijk en deugdelijk intern toezicht mogelijk te maken. De raad van toezicht heeft volgens de statuten van stichting samenwerkingsverband 22-02 PO een taak en een verantwoordelijkheid voor de rechtmatige verwerving en de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen van het samenwerkingsverband. Deze taak vloeit voort uit de ruimere taak toezicht te houden op en het beoordelen van de kwaliteit van het bestuurlijk handelen van het bestuur. De raad van toezicht beschikt over een toezichtkader om deze ruimere taak op een verantwoorde en zorgvuldige wijze uit te voeren.

Volgens dit kader heeft het bestuur verschillende instrumenten die zicht bieden op de financiële situatie en ontwikkeling: ondersteuningsplan, jaarplanning-werkagenda, rapportagemonitor,

verslagen en besluitenlijsten bestuursvergaderingen, meerjarenbeleidsplannen en -begroting, financieel verdeelmodel samenwerkingsverband 22-02 PO en tussentijdse (financiële) managementrapportages, jaarverslag en het accountantsverslag.

Uit het onderzoek blijkt dat het samenwerkingsverband diverse van deze instrumenten niet, niet voldragen of te laat oplevert. Het nieuwe ondersteuningsplan is beschikbaar onder voorbehoud van vaststelling door het bestuur en goedkeuring door de raad van toezicht, er is nog geen instemming van de ondersteuningsplanraad noch is op overeenstemming gericht overleg gevoerd met het Samenwerkingsverband Zuid-Oost Drenthe VO 22-01 en de gemeenten Emmen en Borger-Odoorn. De begroting 2018 is pas goedgekeurd in januari 2018 en in april 2018 bestaat over het verdeelmodel nog steeds geen overeenstemming. Daarnaast is niet altijd voor derden duidelijk welke beslissingen bestuurders nemen door de informele werkwijze van het bestuur waarin overleg via de e-mail werd gevoerd. Er was geen managementrapportage beschikbaar over het eerste kwartaal 2018 terwijl deze volgens het toezichtkader uiterlijk de 15e van de maand volgend op het kwartaal beschikbaar zou zijn, dus op 15 april.

Het jaarverslag 2017 inclusief accountantsverklaring is opgeleverd. Overigens is daarbij als bijlage toegevoegd: de uitwerking van de monitor 2016/2017 die het afgelopen jaar verder is ontwikkeld en door alle besturen is ingevuld. Deze zal input vormen voor het nieuwe ondersteuningsplan-werkagenda voor komend schooljaar. Ondanks deze voortgang is het geheel een onvoldoende verantwoording van de aangesloten besturen over de inzet van middelen voor passend onderwijs.

Een ander negatief aspect in dit kader is dat het bestuur over actuele ontwikkelingen van de financiële situatie interne en externe belanghebbenden zoals de ondersteuningsplanraad en betrokken gemeenten niet adequaat informeert en geen oog heeft voor een breed gedragen evaluatie en analyse van de financiële situatie (eventueel met ondersteuning van het administratiekantoor). Herziening van het verdeelmodel is onvoldoende uitgevoerd en hierop heeft de raad van toezicht onvoldoende toegezien, terwijl dat wel deel uitmaakt van het toezichtkader.

De raad van toezicht legt verantwoording af over de uitoefening van zijn bevoegdheden in het bestuursverslag. Men staat in deze verantwoording niet stil bij de bestuurlijke crisis die is ontstaan. Ook gaat de raad niet in op het feit dat een van de scholen voor speciaal basisonderwijs onvoldoende is en hoe de raad erop toeziet dat de kwaliteit weer voldoende wordt, wat een van de taken is van het

samenwerkingsverband, namelijk het realiseren van ondersteuningsvoorzieningen zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken. Bovendien is ten onrechte geen aandacht gegeven aan de doelmatigheid van de besteding van de middelen en het toezicht daarop.

Rechtmatigheid

Het bestuur verwerft en besteedt de middelen rechtmatig. Bij dit onderzoek bestuurlijk handelen ten aanzien van de financiën is niet komen vast te staan dat er sprake is van onrechtmatige verwerving en besteding van middelen.

Als laatste stelt de inspectie vast dat het bestuur andermaal niet heeft voldaan aan naleving van Artikel 4.1 WNT om van iedere topfunctionaris de gegevens inzake bezoldiging te vermelden in de jaarrekening. Daarvoor gaf de inspectie na het onderzoek in mei 2017 herstelopdracht 8: Het bestuur diende zich in het jaarverslag van 2017 op de juiste wijze te verantwoorden over de WNT-functionarissen, maar dat is niet gebeurd. De bezoldiging van de coördinator in de WNT-opgave dient te zijn opgenomen, omdat deze zoals blijkt uit zijn feitelijke werkzaamheden leiding geeft aan de gehele rechtspersoon. Eerst nadat de inspectie op 20 juni 2018 de interim-bestuurder op deze omissie heeft gewezen heeft de interim-bestuurder de toezegging gedaan alsnog aan deze verplichting te voldoen.

Meerjarenbegroting 2018 en continuïteit van het Samenwerkingsverband

Baten	Realisatie 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021
Rijksbijdrage OC en W	5.694.126	5.722.832	5.821.477	5.606.104	5.428.127
Overige Overheidsbijdragen	-	-	-	-	-
Overige Baten	25.259	35.800	21.084	21.084	21.084
Totale Baten	5.674.385	5.758.632	5.842.561	5.627.188	5.449.211

Lasten	Realisatie 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021
Personele lasten	90.135	122.604	122.604	122.604	122.604
Afschrijvingslasten	-	-	-	-	-
Huisvestingslasten	-	-	-	-	-
Overige lasten	644.328	597.100	614.588	476.652	281.250
Doorbetalings aan schoolbesturen*	4.812.845	4.838.933	5.105.402	5.027.935	5.045.361
Totale Lasten	5.547.308	5.558.637	5.842.564	5.627.191	5.449.215

Resultaat	Realisatie 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021
Rentebaten	-	-	-	-	-
Buitengewone resultaat	-	-	-	-	-
Netto Exploitatieresultaat	127.077	199.995	-3	-3	-4

*Toelichting op doorbetaling aan schoolbesturen

Doorbetalings aan schoolbesturen	Realisatie 2017	Begroting 2017	Begroting 2018
so verplichte afdracht uit te voeren door OCW	1.194.424	1.166.325	
Doorbetaling op basis van 1 februari			
so	40.206	76.463	
sbo	62.326	41.820	
	102.532	118.283	
Overige doorbetalingen aan schoolbesturen	3.515.889	3.412.095	
Totaal	4.812.845	4.696.702	4.838.933

2.3. Afspraken over vervolgtoezicht

De inspectie verwacht van het bestuur dat het uiterlijk per 1 januari 2019 zorgt voor herstel van alle wettelijke tekortkomingen en tevens per 1 januari 2019 voldoet aan de kwaliteitsnormen voor het besturen van een samenwerkingsverband.

U dient een daarvoor een schriftelijke verantwoording bij ons in te dienen over het herstel van de wettelijke tekortkomingen.

Bovendien verwacht de inspectie dat het bestuur en de intern toezichthouder zorgt voor herstel naar een duurzame bestuurlijke inrichting en daarbij de volgende aanbevelingen in acht neemt:

- Zorg in dit samenwerkingsverband voor een intern toezichthouder (i.c. raad van toezicht) waarvan de leden in staat zijn volledig onafhankelijk van schoolbestuurlijke belangen van de aangesloten schoolbesturen te functioneren (artikel 17b, tweede lid in samenhang met het derde lid WPO), die daarbij elke schijn van belangenverstrengeling voorkomen doordat zij geen enkel persoonlijk of zakelijk belang hebben bij het samenwerkingsverband en die bij voorkeur niet alleen een onderwijsachtergrond hebben, maar bijvoorbeeld ook kennis van jeugdhulp en of andere relevante kennis;
- Zie toe op de naleving van de Code Goed Bestuur (artikel 17c, eerste lid onder b WPO);
- Herstel het onderling vertrouwen en verbeter de persoonlijke verhoudingen tussen de schoolbestuurders;
- Overweeg het huidige bestuursmodel zodanig aan te passen dat alle deelnemende besturen rechtstreekse invloed hebben op de besluitvorming;
- Oefen daadwerkelijk toezicht uit aan de hand van het eigen vastgestelde toezichtkader;
- Breng de ondersteuningsplanraad in positie door alle toegekende rechten serieus te nemen;
- Leef de statuten van het samenwerkingsverband na of pas deze aan;
- Verantwoord besteding van de middelen op alle niveaus (dus ook van de besteding van de door de schoolbesturen verkregen middelen);
- Scherp de bestaande kwaliteitsmonitor aan in samenwerking met de ondersteuningsplanraad;
- Agendeer de actuele problematiek waar deze de uitvoering van de taakstelling van het samenwerkingsverband raakt, zoals krimp, voorscholen, overgang bao-vo;
- Zorg voor een door alle deelnemers gedragen allocatiemodel van financiële middelen;
- Stel een financiële solidariteitsregeling in voor specifieke doelgroepen en ontwikkel gelijktijdig beleid voor deze doelgroepen;
- Verbeter het aanbod lichte ondersteuning zodat geen sprake

meer is van zeer zwakke kwaliteit;

- Informeer ouders en medewerkers over de ontstane situatie en nieuw (voorgenomen) beleid.

We volgen de ontwikkeling door met ingang van oktober 2018 tweemaandelijks met het bestuur de stand van zaken betreffende de ontwikkeling naar duurzamer bestuur, alsmede de uitvoering van de herstelopdrachten en de gerealiseerde kwaliteitsverbetering te bespreken en passen de opdrachten zo nodig aan. In januari 2019 volgt een onderzoek naar de bestuurlijke inrichting en in juni 2019 een onderzoek naar kwaliteitsverbetering.

3. Reactie van het bestuur

In het rapport wordt gesproken over het herstel van een duurzame bestuurlijke inrichting van het samenwerkingsverband. De gezamenlijke schoolbesturen onderschrijven, dat:

- het organisatie- dan wel governance-model moet worden geëvalueerd;
- de communicatie aandacht behoeft;
- nog aanwezig onduidelijkheden over de financiën moeten worden opgelost.

Daarbij zullen de bevindingen van het rapport een rol spelen, alsmede de geformuleerde opdrachten. Overigens is in de aard van de door de inspectie genoemde opdrachten wel een onderscheid te maken. Er zijn opdrachten geformuleerd die naleving van wet- en regelgeving betreffen en opdrachten die in de sfeer liggen van aanbevelingen (bijvoorbeeld het beschrijven van de bezetting van de raad van toezicht, de raad van toezicht bezetten met volledig onafhankelijke leden). Het voldoen aan wet- en regelgeving wordt daar waar nog nodig zo spoedig mogelijk verder opgepakt. Andere aanbevelingen zijn zaken van dialoog tussen de deelnemers aan het samenwerkingsverband en van groot belang; ze vragen een intentie en inzet van ieder op het vlak van omgaan met elkaar.

De deelnemende bestuurders onderschrijven dat op een aantal domeinen het handelen van bestuur en toezicht niet goed is gegaan. De bestuurders betreuren dat een en ander zo is gelopen en zullen alles in het werk stellen het bestuurlijk functioneren te verbeteren, waarbij gebruik wordt gemaakt van de constateringen in het inspectierapport. De focus zal nadrukkelijk liggen op verbeteringen in het bestuurlijk functioneren op de domeinen waar die nodig zijn. Vanuit die focus kan een overzicht worden gegeven van hetgeen is gedaan, dan wel is voorgenomen ter verbetering. Deze veranderingen betreffen zowel cultuur als structuur aspecten en het wegnemen van bestaande onduidelijkheden.

Governance en organisatie-model

Het ondersteuningsplan is onder voorbehoud van nog te verkrijgen instemming en goedkeuring alsnog voor 1 mei 2018 bij de inspectie ingediend.

- In het kader van rolverdeling is het volgende gerealiseerd:
 - De bestuurder a.i. woont de vergaderingen van de raad van toezicht bij.
 - De bestuurder stelt in overleg met de voorzitter van de raad van toezicht de agenda voor de vergadering van de raad van toezicht op.
 - Zowel bestuurder als voorzitter van de raad van toezicht kunnen in overleg afspreken dat een adviseur de vergadering van de raad van toezicht bijwoont.
 - Bestuursbesluiten worden ter kennisgeving aan de raad van toezicht gezonden en geagendeerd.

- De bestuurder voert het overleg met de opr en kan daarbij de coördinator uitnodigen.
- De opr ontvangt - voor zover nog niet gedaan - alle informatie schriftelijk conform het Medezeggenschapstatuut art. 5.4.
- Er zal invulling worden gegeven aan de reeds vastgestelde bestuurlijke overleg- bijeenkomsten in het najaar en in het voorjaar, inzake beleidsontwikkeling.
- De reeds voorgenomen actie om de governance te evalueren zal plaatsvinden in september met alle schoolbesturen. Doelstelling is te bezien welk bestuursmodel zal worden gehanteerd en ingevoerd; uiterlijk per 31 december 2018.

Communicatie

- Door de bestuurder a.i. is met elk van de deelnemende schoolbestuurders gesproken over de ontstane situatie, de onderlinge verhoudingen en gedachten over de voortgang.
- Er zal een “SWV bestuursinfo” verschijnen, zodat elk bestuur geregeld op de hoogte wordt gesteld van genomen besluiten dan wel nieuwe ontwikkelingen.
- Er is een integrale jaaragenda opgezet, waarin de bijeenkomsten van Bestuur, raad van toezicht, opr en de integrale werkgroep (IWG) zijn opgenomen. Bij de bijeenkomsten is vermeld welke onderwerpen conform regelgeving aan de orde moeten komen.
- Conform het reglement op de opr wordt met de raad overleg gevoerd.
- Verkend wordt een samengaan van de IWG en de werkgroep SO/SBO tot een gezamenlijk overleg van (school bestuurlijke) ondersteuners passend onderwijs.

Onduidelijkheden financiën

- In de Monitor voor het kalenderjaar 2018 wordt een item opgenomen over de bestemming van de aan de schoolbesturen toegekende middelen vanuit het samenwerkingsverband voor passend onderwijs. Eenduidig en transparant dient door ieder schoolbestuur een verantwoording van de toegekende middelen te worden ingediend.
- De volverklaring voor de Catamaranschool (SBO) is door het OOE met ingang van 1 september 2018 ingetrokken.
- Over de reeds enige tijd bestaande vragen van OOE inzake de begroting is overleg met de wethouder van Emmen geweest. In september vindt een financieel overleg plaats tussen vertegenwoordigers van OOE en het samenwerkingsverband.
- Het huidige allocatiemodel en het eraan ten grondslag liggende beleid komen aan de orde bij de begroting voor 2019.

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