



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap



## Onderzoek bestuur en samenwerkingsverband

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 30 september 2022

# Samenvatting

Tenminste één keer in de vier jaar onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs elk bestuur van een samenwerkingsverband in Nederland. We hebben bij Vereniging Samenwerkingsverband Passend Voortgezet Onderwijs Dordrecht onderzocht of het samenwerkingsverband de aan hem opdragen wettelijke taken uitvoert en de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs realiseert. Daarnaast hebben we onderzocht of de sturing door het bestuur op de kwaliteit van het samenwerkingsverband op orde is en of er sprake is van deugdelijk financieel beheer (zie Onderzoekskader 2021, bijlage 1).

## Context

Vereniging Samenwerkingsverband Passend Voortgezet Onderwijs Dordrecht valt volledig binnen de gemeente Dordrecht. In Dordrecht zijn de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs verenigd binnen een gezamenlijke werkorganisatie. De beide samenwerkingsverbanden worden aangestuurd door één directeur-bestuurder en werken vanuit een gezamenlijk opgesteld ondersteuningsplan. Deze structuur biedt kansen om intensief samen te werken aan een gezamenlijk belang; een passend onderwijs-zorgaanbod ontwikkelen voor alle jongeren in Dordrecht.

## Wat gaat goed?

### *Gedragswetenschapper begeleidt de scholen*

Vanuit het samenwerkingsverband is een gedragswetenschapper verbonden aan de scholen. Zij begeleidt de scholen om invulling te geven aan vraagstukken over de ondersteuningsbehoefte van leerlingen. De gedragswetenschapper kan gevraagd worden aanwezig te zijn bij gesprekken, arrangeert externe expertise of helpt bij het aanvragen van arrangementen.

### *De inzet van overgangsarrangementen*

Dit arrangement wordt ingezet om de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs te ondersteunen en leerlingen een zachte landing te geven in het voortgezet onderwijs.

### *Er is sprake van deugdelijk financieel beheer*

Het bestuur weet hoeveel geld het nu en in de toekomst heeft voor het uitvoeren van zijn taken. Het bestuur krijgt en besteedt de

**Bestuur:** Vereniging Samenwerkingsverband Passend Voortgezet Onderwijs Dordrecht  
**Bestuursnummer:** 21706

**Gemeenten binnen de regio:** Dordrecht

## **Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen:**

zeven besturen met in totaal zestien scholen

**Totaal aantal leerlingen in de regio:** ongeveer 6.300

## **Scholen waarbij we verificatie-activiteiten hebben uitgevoerd:**

Insula College (02C|00)  
Yuverta VMBO (01OE|12)

**Onderzoekperiode:** juni 2022

middelen die het daarvoor van de rijksoverheid ontvangt volgens de wettelijke eisen.

### **Wat kan beter?**

*Beleidsdocumenten kunnen inzichtelijker beschrijven wat over het primair danwel het voortgezet onderwijs gaat.*

Uit de documenten, waaronder het ondersteuningsplan, blijkt niet goed wat de mogelijkheden en afspraken zijn in het voortgezet onderwijs. In verschillende documenten is onvoldoende duidelijk wat (welke interventie, tekst of analyse) van toepassing is op het primair onderwijs en wat op het voortgezet onderwijs.

*Beleidsrijk begroten*

Het koppelen van de financiële middelen aan de strategische doelen kan helpen richting te geven aan het uit te voeren kwaliteitsbeleid. Daarnaast moet de toelichting op de afbouw van de reserves opgenomen worden in het jaarverslag.

*De waarborg voor onafhankelijk intern toezicht kan beter*

De intern toezichthouder kan zijn onafhankelijkheid en toezichthoudende rol beter waarborgen, bijvoorbeeld door eigen, geobjectiveerde informatie systematisch te benutten. Of door het intern toezicht uit te voeren aan de hand van een intern toezichtkader. Aangezien de aangesloten schoolbestuurders ook een toezichthoudende rol vervullen is het belangrijk om elke schijn van belangenverstremgeling te voorkomen.

### **Wat moet beter?**

*Er is niet voor elke leerling een passende plaats*

Het samenwerkingsverband heeft niet voor alle leerlingen een passende plaats in het onderwijs. Het heeft niet alleen onvoldoende plaatsen beschikbaar voor bepaalde leerlingen maar er is daarnaast voor andere groepen leerlingen ook geen sprake van een dekkend aanbod in het gespecialiseerd onderwijs. Het samenwerkingsverband heeft geen actueel overzicht van de ondersteuningsmogelijkheden die de scholen kunnen bieden.

*Een samenhangend stelsel van kwaliteitszorg ontbreekt*

We constateren dat het bestuur niet met een systematisch en samenhangend stelsel van kwaliteitszorg werkt. Beleidskeuzes, speerpunten en doelen zijn nog niet verwoord in instrumenten die het kwaliteitsmanagement systeem ondersteunen. Mede daardoor is sturing op het behalen van resultaatgerichte doelen nog niet zichtbaar. Het analyseren van behaalde resultaten is vervolgens niet mogelijk.

*Sturing en uitvoering beleid is onvoldoende*

Zowel het bestuur als het intern toezicht hebben hun taak om te zorgen voor een goed functionerend samenwerkingsverband onvoldoende uitgevoerd. Beide werken onvoldoende vanuit hun eigen rol en in samenwerking met elkaar aan de realisatie van de opdracht van het samenwerkingsverband om te zorgen voor de beschikbaarheid van passend onderwijs in de regio.

*Sturen op een betere tegenspraak*

Het bestuur moet zich meer inspanssen om de ondersteuningsplanraad compleet te krijgen. Ook moet het bestuur zorg dragen voor het overleg tussen het intern toezicht en de ondersteuningsplanraad.

*Het jaarverslag voldoet niet aan de voorschriften*

Het jaarverslag van het samenwerkingsverband voldoet niet aan een aantal wettelijke eisen. Er ontbreekt informatie. We geven het bestuur opdracht dit te herstellen. De intern toezichthouder moet in het jaarverslag helder rapporteren over de doelmatigheid van de besteding van middelen en de verantwoording van zijn toezicht daarop.

**Vervolg**

Omdat het bestuur van dit samenwerkingsverband niet aan alle wettelijke eisen voldoet, geven we herstelopdrachten. In 2023 voeren wij een onderzoek uit om vast te stellen of het samenwerkingsverband de tekortkomingen heeft weggenomen. Bovendien gaan wij in het eerstvolgende jaarverslag na of dit aan de wettelijke eisen voldoet.

# Inhoudsopgave

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

# 1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in juni 2022 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij Vereniging Samenwerkingsverband Passend Voortgezet Onderwijs Dordrecht. In een vierjaarlijks onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Voert het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uit en realiseert het de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs?
2. Waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit van het samenwerkingsverband en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

## Werkwijze en onderzoeksactiviteiten

Het onderzoek richt zich op onderstaande standaarden op het niveau van het bestuur.

Standaard	Onderzocht
<b>Realisatie passend onderwijs</b>	
RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen	•
RPO2 Regionale samenwerking	•
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid	•
<b>Besturing, kwaliteitszorg en ambitie</b>	
BKA1 Visie, ambities en doelen	•
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur	•
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog	•

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen voeren we onderzoeks- en verificatie-activiteiten uit. Daarbij betrekken we belanghebbenden bij het samenwerkingsverband.

### Onderzoeksactiviteiten

Het vierjaarlijks onderzoek hebben we op maat ingericht en bestond uit onderstaande activiteiten.

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we documenten van en over het bestuur en samenwerkingsverband geanalyseerd, waaronder het ondersteuningsplan 2018-2022 en het conceptondersteuningsplan 2022-2026, het jaarverslag 2020 en conceptjaarverslag 2021.

We voerden rondetafelgesprekken met, ouders, leraren, schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de

scholen, schoolleiders uit het speciaal en regulier onderwijs over hun ervaringen met het samenwerkingsverband, gemeentelijke (zorg)partners over de rol die het samenwerkingsverband in de regio vervult in de aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdhulp gevolgd door een startgesprek met het bestuur.

We hebben dit onderzoek mede ingericht met verificatie-activiteiten op aangesloten scholen van het samenwerkingsverband. Met verificatie-activiteiten toetsen we in hoeverre het bestuur zicht heeft op de kwaliteit van het samenwerkingsverband en het financieel beheer en hoe het bestuur daarop stuurt. We verwachten van het bestuur dat het zicht heeft op de uitvoering van de afspraken uit het ondersteuningsplan binnen het samenwerkingsverband en op de scholen en dat het hierop stuurt. Daarnaast geven de verificaties ons zicht op enkele aspecten van passend onderwijs op de bezochte scholen.

Op de onderzoeksdag voerden we gesprekken met:

- het intern toezicht over de (kwaliteit van de) uitvoering van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband, de kwaliteitszorg en het financieel beheer;
- verantwoordelijken voor de ondersteuningstoewijzing en toeleiding naar speciale scholen in combinatie met een dossieranalyse.

Het is gedurende het onderzoek niet mogelijk gebleken de ondersteuningsplanraad te spreken.

We sloten de onderzoeksdag af met een bestuursgesprek met het bestuur over de (be)sturing van het samenwerkingsverband en de bijdrage die het levert aan de realisatie van passend onderwijs in de regio. Hierna gaven we een terugkoppeling van onze bevindingen en de oordelen aan het bestuur en enkele leden van het intern toezicht.

### **Signalen**

In de voorbereiding van ieder onderzoek kijken we naar eventuele signalen die bij de inspectie zijn binnengekomen. Soms heeft dat gevolgen voor de uitvoering van het onderzoek.

Er zijn geen signalen over het bestuur bij ons binnengekomen die opvolging vereisen.

### **Leeswijzer**

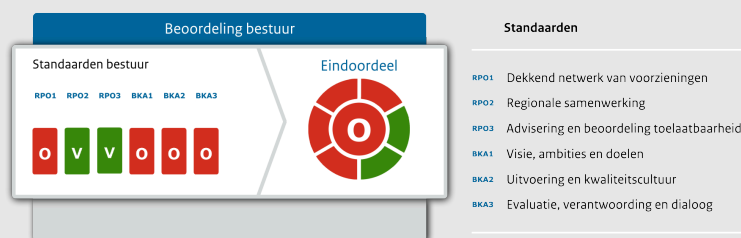
In hoofdstuk 2 staan de resultaten van het onderzoek op bestuursniveau, inclusief een samenvattend oordeel. De paragrafen 2.1 en 2.2 geven onze oordelen en bevindingen op de standaarden uit respectievelijk de kwaliteitsgebieden Realisatie passend onderwijs en Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De afspraken over het vervolgtoezicht zijn opgenomen in paragraaf 2.3. In hoofdstuk 3 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen.

## 2. Resultaten vierjaarlijks onderzoek

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van het onderzoek op bestuursniveau.

### Samenvattend oordeel

In onderstaande figuur zijn de resultaten samengevat. Te zien is wat het eindoordeel is op bestuursniveau en de oordelen op de onderliggende standaarden.



Wij beoordelen het functioneren van het bestuur van het samenwerkingsverband als Onvoldoende. Een belangrijk argument hiervoor is dat het bestuur niet zorgt voor een dekkend netwerk aan onderwijs- en ondersteuningsvoorzieningen voor de leerlingen binnen de regio. Er zijn te weinig plaatsen in het voortgezet speciaal onderwijs en er ontbreekt een aanbod binnen het gespecialiseerd onderwijs voor leerlingen met een internaliserende problematiek op het niveau vmbo basis en kader alsmede op het niveau van vwo. Daarvoor moet het bestuur een oplossing organiseren zodat de betreffende leerlingen onderwijs kunnen volgen met de extra ondersteuning die ze daarbij nodig hebben.

Ook zorgt het samenwerkingsverband onvoldoende voor (het verbeteren van) de kwaliteit van de uitvoering van zijn taken. Zowel het bestuur als het intern toezicht werken beide onvoldoende vanuit hun eigen rol en in samenwerking met elkaar aan het realiseren van de taken van het samenwerkingsverband. Hierdoor ontbreekt een adequate sturing op de realisatie van passend onderwijs.



## 2.1. Realisatie passend onderwijs

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en/of waarderingen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs. Vervolgens geven we hier een toelichting op.

REALISATIE PASSEND ONDERWIJS	O	V	G
RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen	•		
RPO2 Regionale samenwerking		•	
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid		•	

### RPO1. Dekkend netwerk van voorzieningen

Wij beoordelen de kwaliteit op de standaard RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen als Onvoldoende.

Het samenwerkingsverband heeft niet voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplaats beschikbaar (artikel 2.47, tweede lid, WVO 2020). Daardoor zijn er leerlingen die onderwijs ontvangen op een minder passende plek.

#### *Het dekkend netwerk kent tekortkomingen*

De scholen realiseren voor een grote groep leerlingen passend onderwijs. Het samenwerkingsverband stelt deskundigen en middelen ter beschikking voor extra ondersteuning op de scholen. Ook ontvangen schoolbesturen middelen voor het verhogen of verbeteren van de basisondersteuning. Doel van de inzet van deze middelen is dat de schoolbesturen bijdragen aan het realiseren van een dekkend netwerk van voorzieningen.

Het bestuur van het samenwerkingsverband heeft echter onvoldoende zicht op de effecten van de inzet van deze middelen. Het heeft niet in beeld of het de scholen lukt om, bijvoorbeeld met een groepsarrangement, het onderwijs zo op de leerlingen af te stemmen dat deze een ononderbroken ontwikkeling doorlopen. Hierdoor is het bestuur niet in staat te garanderen dat er sprake is een passende plek danwel passende ondersteuning voor iedere leerling.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat voor een groep leerlingen niet het onderwijs met de daarbij benodigde extra ondersteuning beschikbaar is. Zo ontbreekt er een aanbod binnen het gespecialiseerd onderwijs voor leerlingen op het niveau van vmbo basis en kader alsmede op het niveau van vwo met internaliserende gedragsproblematiek. Ons is ook niet gebleken dat er voor deze groepen leerlingen afspraken gemaakt zijn voor passende plaatsen op scholen in naburige samenwerkingsverbanden. Het komt voor dat leerlingen bijna een jaar moeten wachten voordat ze geplaatst kunnen worden op een vso-school. Ook stellen we vast

dat het voorkomt dat leerlingen gedurende deze periode `thuiszitten`. Er werden hiervoor door gesprekspartners verschillende oorzaken genoemd. Navraag bij het samenwerkingsverband naar deze oorzaken leverde geen helder beeld op. Het feit dat leerlingen zo lang verstoken blijven van een passende onderwijsplek leidt tot de conclusie dat het samenwerkingsverband onvoldoende voorziet in een samenhangend geheel van voorzieningen, zodanig dat leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een ononderbroken ontwikkeling kunnen doormaken.

Een voorziening die wel positief lijkt bij te dragen aan een ononderbroken ontwikkeling is het overgangsarrangement. Dit arrangement wordt ingezet om de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs te ondersteunen en leerlingen een zachte landing te geven in het voortgezet onderwijs. Scholen zijn positief over dit arrangement en zien dat leerlingen hier van profiteren.

#### **RPO2. Regionale samenwerking**

We beoordelen deze standaard als Voldoende.

Aanvankelijk beoordeelden wij tijdens het onderzoek deze standaard als Onvoldoende, omdat het bestuur geen op overeenstemming gericht overleg had gevoerd, over het ondersteuningsplan, met de gemeente (artikel 2.47, tiende lid, WVO 2020). Voor vaststelling van dit rapport heeft het bestuur dit hersteld en hebben wij daarom het oordeel aangepast.

#### *Gezamenlijk beleid ontbreekt*

Het samenwerkingsverband en de gemeente hebben een gezamenlijke taak in het afstemmen van het jeugdbeleid. Het samenwerkingsverband moet hiervoor samenwerken met de gemeente en ketenpartners om de ondersteuning af te stemmen op de jeugdhulp die door de gemeente wordt gerealiseerd

We hebben zowel bij het samenwerkingsverband als in ons gesprek met een vertegenwoordigers vanuit de gemeente gevraagd hoe gezamenlijke afspraken of beleid gericht op leerlingen in het voortgezet onderwijs worden vormgegeven. Van beide kanten kregen we geen vastgelegde afspraken op papier. Zowel de gemeente als het samenwerkingsverband hebben de wens wel, maar zijn nog niet tot concrete afspraken gekomen, zoals er wel zijn voor leerlingen in het primair onderwijs. Het samenwerkingsverband moet hier werk van maken.

De schoolbesturen werken vrij autonoom aan de vormgeving van passend onderwijs door hun scholen. Hier zien we kansen voor het gezamenlijk, via het samenwerkingsverband, uitwerken van beleid en afspraken met gemeenten en jeugdhulp maar ook met het primair onderwijs. We constateren dat scholen veel zelf uitzoeken en afspreken en daarbij afhankelijk zijn van personen. Hier kan het samenwerkingsverband ondersteuning en facilitering bieden.

### **RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid**

Wij beoordelen de standaard RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid als Voldoende.

#### *Tevredenheid over adviezen en vlotte besluiten over toelaatbaarheid tot het gespecialiseerd onderwijs*

De scholen kunnen met vragen over extra ondersteuning aan hun leerlingen terecht bij hun vaste adviseur en bij het loket van het samenwerkingsverband. De scholen tonen zich hier tevreden over. Het bestuur is in staat vlot besluiten te nemen over de toelaatbaarheid tot het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs.

In de formele procedures en afhandeling van de aanvragen voor toelaatbaarheid kan het loket wel scherper en duidelijker zijn. Deze aanscherpingen maken het voor aanvragers en belanghebbenden nog duidelijker wat zij kunnen verwachten, wat de onderbouwing van een besluit is en op welke manier zij eventueel bezwaar kunnen maken tegen een besluit.

## 2.2. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en/of waarderingen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Vervolgens geven we hier een toelichting op.

BESTURING, KWALITEITSZORG EN AMBITIE	O	V	G
BKA1 Visie, ambities en doelen	●		
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur	●		
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog	●		

### **BKA1. Visie, ambities en doelen**

Wij beoordelen de kwaliteit op de standaard Visie, ambities en doelen als Onvoldoende. Het bestuur heeft geen stelsel van kwaliteitszorg ingericht waarmee het kan monitoren en vervolgens sturen op de realisatie van passend onderwijs. Ook heeft het bestuur geen ondersteuningsplan vanaf het schooljaar 2022/2023 vastgesteld.

#### *Een samenhangend stelsel voor kwaliteitszorg ontbreekt*

We constateren dat het bestuur niet met een systematisch en samenhangend stelsel voor kwaliteitszorg werkt. Daarmee voldoet het bestuur niet aan artikel 3.1, eerste, derde en vijfde lid, WVO 2020, jo. artikel 2.87 WVO 2020. Informatie die door de gedragswetenschappers wordt verzameld of vanuit de scholen wordt opgehaald, wordt niet gekoppeld aan doelen of resultaatverwachtingen uit het jaarverslag of aan de speerpunten die in het concept ondersteuningsplan 2022-2026 uitgewerkt zijn. De doelstellingen en speerpunten hebben geen zichtbare relatie tot elkaar; ze lijken onvoldoende op elkaar afgestemd. Evaluatie van beleid en resultaten van de voorgaande jaren heeft niet geleid tot inhoudelijk kwalitatieve aanpassingen van het beleid. Informatie over wat de schoolbesturen met de ondersteuningsmiddelen doen en bereiken ontbreekt, terwijl het overgrote deel van de ondersteuningsmiddelen van het samenwerkingsverband naar de scholen gaat. Wij geven het bestuur de opdracht een stelsel van kwaliteitszorg te ontwikkelen en vast te stellen.

#### *Geen ondersteuningsplan vastgesteld*

Het bestuur heeft op 1 mei 2022 nog geen ondersteuningsplan vastgesteld voor de komende vier jaar. Daarmee voldoet het bestuur niet aan artikel 2.47, achtste en negende lid, WVO 2020. Wel heeft het bestuur dit schooljaar benut om de inbreng van vele betrokkenen bij het samenwerkingsverband op te halen. Het bestuur heeft echter nog geen draagvlak kunnen creëren voor het nieuwe beleid. Tijdens de verificatie-activiteiten stelden wij vast dat de betrokkenen de

geleverde input onvoldoende terug zien in het concept-ondersteuningsplan dat nu aangeboden is. De gemeente herkent onvoldoende koppeling van eerder gemaakte afspraken op het gebied van de jeugdhulp in combinatie met onderwijs. De conceptversie zoals dat nu op tafel ligt, is volgens verschillende gremia onvoldoende ambitieus en bevat onvoldoende meetbare doelen. Hiermee is er voor het samenwerkingsverband geen vastgelegde basis van beleid en afspraken binnen de regio om uitvoering te geven aan de opdracht voor passend onderwijs.

#### *Beleidsrijk begroten is een verbeterpunt*

Bij de meerjarenbegroting is het belangrijk dat er (financiële) middelen aan de strategische doelen zijn gekoppeld om na te kunnen gaan of middelen doelmatig worden ingezet. Wij zien dit echter niet terug in de meerjarenbegroting. Daarnaast kan de informatiewaarde van de toelichting op de ontwikkeling van een aantal posten van de meerjarenbegroting beter. Wij verwachten dat het bestuur aan beide punten in de volgende bestuursverslagen meer aandacht besteedt.

#### *Bestuur en toezicht zijn gescheiden*

Binnen de bestuurlijke inrichting is er gekozen voor een functionele scheiding tussen bestuur en toezicht. Het bestuur wordt uitgevoerd door de directeur-bestuurder en het intern toezicht wordt uitgevoerd door de aangesloten schoolbesturen. Gezien het functioneren van de governance zouden het bestuur en de aangesloten schoolbesturen deze structuur nog eens tegen het licht moeten houden. Men zou zich de vraag moeten stellen of men op deze manier de voorwaarden heeft ingericht om de doelen te bereiken en de uitvoering van de wettelijke taken te waarborgen.

#### *Bovenmatige reserves*

Geld van de overheid dat voor onderwijs bestemd is moet daaraan ook worden besteed. Natuurlijk is het verstandig om reserves aan te houden. Maar de reserves die met overheidsgeld zijn ontstaan mogen niet onnodig hoog zijn. De afbouw van deze reserves is niet opgenomen in het jaarverslag. Wij vertrouwen erop dat het bestuur hier meer aandacht aan besteedt in zijn volgende jaarverslaggevingen.

### **BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur**

We concluderen dat het bestuur en het intern toezicht, ieder vanuit zijn eigen rol, onvoldoende werken aan de realisatie van het beleid. Daarnaast stellen we vast dat het bestuur onvoldoende stuurt op de realisatie van de doelen uit het ondersteuningsplan. Daarom beoordelen we de standaard als Onvoldoende.

#### *Er wordt onvoldoende gestuurd*

Het bestuur zorgt onvoldoende voor een goed bestuurd samenwerkingsverband (artikel 3.1, eerste lid, WVO 2020). Enerzijds ontbreekt een (vastgesteld) ondersteuningsplan met concrete doelen en heldere afspraken en het ontbreken van een stelsel van

kwaliteitszorg, anderzijds is de directeur-bestuurder niet bij machte om vanuit zijn positie scholen en schoolbesturen aan te spreken op het nakomen van afspraken. De aangesloten schoolbesturen hebben zich, als intern toezichthouder van het samenwerkingsverband, op hun beurt de afgelopen jaren onvoldoende laten zien en horen als het gaat om de uitvoering van de wettelijke taken die zij hebben als intern toezichthouder, waaronder ook het met raad terzijde staan van het bestuur. Gevraagd naar de redenen hiervoor geeft het intern toezicht aan dat verschillende personele wisselingen en de grotere aandacht voor het (samenwerkingsverband) primair onderwijs hier grotendeels debet aan zijn. Het laatste argument herkennen wij. Niettemin vinden we dit geen sterke argumenten voor het niet uitvoeren van wettelijke taken.

Wij concluderen dan ook dat school bestuurlijke belangen de overhand hebben over het toezien op de uitvoering van de gemeenschappelijke opdracht van het samenwerkingsverband voor passend onderwijs. Het intern toezicht vervult zijn taken onvoldoende (artikel 3.3, eerste lid, WVO 2020).

#### *Verbeterpunten intern toezicht*

De intern toezichthouder moet nadrukkelijker inzicht geven in hoe hij het intern toezicht uitvoert, wat de resultaten daarvan zijn en hoe het oordeelt over de doelmatigheid waarmee de ondersteuningsmiddelen door het samenwerkingsverband, de scholen en de schoolbesturen worden ingezet.

Ook is het belangrijk dat belanghebbenden kunnen zien hoe de intern toezichthouder toezicht houdt en het bestuur ondersteunt bij belangrijke keuzes. Uit het verslag van de intern toezichthouder wordt onvoldoende duidelijk hoe hij het bestuur ondersteunt bij beleidsvraagstukken en (indien van toepassing) financiële problematiek en welke resultaten hij met het toezicht heeft bereikt.

#### *Duiding van de data kan beter*

De gedragswetenschappers die in dienst zijn van het samenwerkingsverband maken kwalitatief inhoudelijke analyses waarin zij data en waargenomen trends en aanvragen van arrangementen beschrijven. Er liggen kansen in het inhoudelijk analyseren van deze verzamelde data zodat er meer zicht ontstaat in de effectiviteit van de interventies. Vanuit een dergelijke analyse kunnen mogelijk beredeneerde keuzes gemaakt worden voor de inzet van mensen en middelen, gebaseerd op behaalde resultaten.

Schoolbesturen vragen arrangementen aan op het moment dat leerlingen extra ondersteuning nodig hebben. Het bestuur heeft geen zicht op hoe deze arrangementsgelden worden ingezet en of het de scholen lukt om met deze middelen de leerlingen de juiste ondersteuning te bieden. Dit moet verbeteren.

*Het financieel beheer van het samenwerkingsverband is in orde*

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

### **BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog**

We constateren in zowel de evaluatie, de verantwoording als in de dialoog tekortkomingen. Daarom beoordelen we de kwaliteit op deze standaard als Onvoldoende.

*Jaarverslag is niet volledig*

Van besturen wordt verwacht dat zij goed zicht hebben op hun omgeving. Daaronder vallen ook de risico's die mogelijk op het pad van het bestuur komen. Van een bestuur verwachten wij dat het systematisch stilstaat bij het benoemen en evalueren van risico's en dat de risico-inventarisatie binnen de organisatie is verankerd. In het jaarverslag is de inrichting van het risicobeheersings- en controlesysteem en hoe dit in praktijk functioneert niet beschreven. Hierbij ontbreken ook de resultaten die met het systeem zijn behaald en de eventuele aanpassingen die de komende jaren worden doorgevoerd. Dit moet het bestuur herstellen vanaf het eerstvolgende jaarverslag (artikel 4, vierde lid, RJO).

*De verantwoording van het intern toezicht in het jaarverslag moet beter*

Met de gegevens die het kwaliteitssysteem op gaat leveren, kan de intern toezichthouder in de komende jaarverslagen nadrukkelijker uiteenzetten hoe hij het intern toezicht uitvoert, wat de resultaten daarvan zijn en hoe hij oordeelt over de doelmatigheid waarmee de ondersteuningsmiddelen door het samenwerkingsverband, de scholen en de schoolbesturen worden ingezet. Nu is het jaarverslag daarover summier. In het bestuursverslag is wel opgenomen dat de intern toezichthouder toezicht houdt op de doelmatige besteding van middelen, maar niet (voldoende) hoe hij dit doet. Het bestuur krijgt hiervoor een herstelopdracht (artikel 3.3, tweede lid, WVO 2020).

*Het overleg tussen het intern toezicht en de ondersteuningsplanraad ontbreekt*

De ondersteuningsplanraad is niet volledig (artikel 4a, WMS). Het bestuur moet zich inspannen de raad voltallig te maken. Ook heeft het bestuur niet geregeld dat de intern toezichthouder minimaal twee keer per jaar een overleg heeft met de ondersteuningsplanraad (artikel 3.3, zesde lid, WVO 2020). De ondersteuningsplanraad kan zo niet een relevante bron van informatie zijn voor het intern toezicht over het functioneren van het bestuur en tevens laat het bestuur kansen liggen voor het versterken van kritische tegenspraak.

## 2.3. Afspraken over vervolgtoezicht

We wijken voor het vervolgtoezicht af van de reguliere termijn van vier jaar. Een jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse en/of urgente signalen kunnen de inspectie aanleiding geven het vervolgtoezicht verder aan te scherpen.

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

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
<b>Bestuur</b>		
<b>RPO1 dekkend netwerk van voorzieningen</b> Het samenwerkingsverband heeft niet voor alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een passende onderwijsplek beschikbaar (artikel 2.47, tweede lid, WVO 2020).	Het bestuur moet ervoor zorgen dat voor alle leerlingen binnen het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplek beschikbaar is en blijft. Uiterlijk 1 februari 2023 informeert het bestuur ons over de ondernomen acties en resultaten.	We voeren in februari 2023 een voortgangsgesprek met het bestuur en voeren in het najaar van 2023 een herstelonderzoek uit.
<b>BKA1 Visie, ambities en doelen</b> Er is geen ondersteuningsplan vastgesteld. Het bestuur voldoet hiermee niet aan het wettelijk voorschrift WVO 2020, art. 2.47 lid 8 en 9	Het bestuur zorgt ervoor dat het werkt vanuit een plan wat is vastgesteld volgens zowel de procedurele als de inhoudelijke wettelijke vereisten.	We voeren in februari 2023 een voortgangsgesprek met het bestuur en voeren in het najaar van 2023 een herstelonderzoek uit.
<b>BKA1 Visie, ambities en doelen</b> Het bestuur heeft geen werkend stelsel voor kwaliteitszorg ingericht. Hiermee voldoet het niet aan de deugdelijkheidseis zoals geformuleerd in artikel 3.1, eerste, derde en vijfde lid, WVO 2020, jo. artikel 2.87 WVO 2020.	Het bestuur richt een werkend stelsel voor kwaliteitszorg in en informeert de inspectie voor 1 september 2023 over het gepleegde herstel.	We voeren in februari 2023 een voortgangsgesprek met het bestuur en voeren in het najaar van 2023 een herstelonderzoek uit.
<b>BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur</b> Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor een goed bestuurd samenwerkingsverband (artikel 3.1, eerste en vijfde lid, WVO 2020).	Het bestuur zorgt ervoor dat het kan sturen op de realisatie van de wettelijke taken, in het bijzonder op het dekkend netwerk, waaronder voldoende plekken in het vso.	We voeren in februari 2023 een voortgangsgesprek met het bestuur en voeren in het najaar van 2023 een herstelonderzoek uit.
<b>BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur</b> Het intern toezicht functioneert onvoldoende onafhankelijk (artikel 3.1, derde lid, WVO 2020) en vervult zijn taken onvoldoende (artikel 3.3, tweede lid, WVO 2020).	Het bestuur en intern toezicht zorgen ervoor dat het intern toezicht onafhankelijk functioneert en alle wettelijke taken uitvoert die het door de wet opgedragen heeft gekregen.	We voeren in februari 2023 een voortgangsgesprek met het bestuur en voeren in het najaar van 2023 een herstelonderzoek uit.
<b>BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog</b> De ondersteuningsplanraad is incompleet en voldoet niet aan de wettelijke samenstelling (artikel 4a WMS).	Het bestuur moet zich inspinnen om de samenstelling van de opr in de praktijk ook te laten voldoen aan de wettelijke voorschriften.	We voeren in februari 2023 een voortgangsgesprek met het bestuur en voeren in het najaar van 2023 een herstelonderzoek uit.



Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
<p><b>BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog</b> Het bestuur heeft geen overleg georganiseerd tussen de intern toezichthouder en de opr (artikel 3.3, zesde lid, WVO 2020).</p>	<p>Het bestuur organiseert tenminste tweemaal per jaar een overleg tussen het intern toezicht en de opr. Wij verwachten binnen drie maanden na vaststelling van dit rapport informatie van het bestuur over het gepleegde herstel.</p>	<p>We laten ons informeren door het bestuur.</p>
<p><b>BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog</b> In het jaarverslag ontbreekt informatie over de verantwoording van het intern toezicht (artikel 3.3, tweede lid, WVO 2020).</p>	<p>De intern toezichthouder zorgt ervoor dat de verantwoording over het intern toezicht compleet is.</p>	<p>Wij gaan na of het herstel in het jaarverslag 2022 is gepleegd.</p>
<p><b>BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog</b> In het jaarverslag voldoet de continuïteitsparagraaf niet (artikel 4, vierde lid, Rjo)</p>	<p>Ook zorgt het bestuur ervoor dat een volledige beschrijving over de inrichting, werking, resultaten en aanpassingen van het interne risicobeheersings- en controlesysteem vanaf de eerstvolgende jaarverslaggeving is opgenomen.</p>	<p>Wij verwachten van het bestuur dat zij dit onderdeel in het eerstvolgende jaarverslag opneemt.</p>

De reden dat wij zelf onderzoek doen naar herstel is dat we constateren dat het bestuur op dit moment onvoldoende in staat is de kwaliteit van de uitvoering van zijn taken (als geheel) te waarborgen.

## 3. Reactie van het bestuur

In onderstaande reactie van 28 september 2022 geeft het bestuur aan op welke wijze het de bevindingen uit het onderzoek betreft bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband en de bestuurlijke kwaliteitszorg.

"In uw constatering geeft u aan dat de beleidsdocumenten inzichtelijker kunnen beschrijven waar het om primair en waar over voortgezet onderwijs gaat.

Deze conclusie kunnen wij onderschrijven. Wij zullen in het opstellen van documenten zoals diverse onderdelen van het ondersteuningsplan en de P&C-documenten een duidelijker onderscheid maken.

Waarborg voor onafhankelijk intern toezicht kan beter  
Uw adviezen hierover zullen worden betrokken bij het gesprek over de gewenste doorontwikkeling van de governance structuur. Naar aanleiding van de Kamerbrief van Minister Slob van 31 januari 2019, waarin deze onafhankelijkheid gerealiseerd wordt in het toezicht op de samenwerkingsverbanden in de vorm van minimaal één onafhankelijk lid, heeft het samenwerkingsverband een onafhankelijk voorzitter geworven en 2 onafhankelijke voorzitters voor respectievelijk de renumeration- en de auditcommissie (adviescommissies tbv het onafhankelijk toezicht).

Wat moet er beter?

Wij onderkennen dat er nog geen sprake is van een dekkend netwerk voor bepaalde groepen leerlingen. Dit geldt met name voor leerlingen met internaliserende problematiek voor VMBO-basis, kader en VWO, maar ook vanwege wachtlijsten door capaciteitsproblemen bij het specialistisch onderwijs en complexe onderwijs- zorgvraagstukken. Wij zullen deze vraagstukken nadrukkelijker in beeld brengen en onder de aandacht brengen bij de diverse gremia. De capaciteit van de werkorganisatie van het SWV van de VO-werkorganisatie van het SWV is daarop aangepast.

Er is inmiddels OG00 gevoerd op 7 juli over het Ondersteuningsplan. De gemeente wordt beter betrokken bij de uitwerking van de diverse aandachtspunten en de werkorganisatie wordt daarop aangepast. Het gezamenlijk afstemmen van het Jeugdbeleid en het komen tot meer gezamenlijkheid in beleid van gemeente en jeugdhulp, zien wij ook als een te benutten kans, naast de al ontwikkelde school autonome vormgeving rond passend onderwijs. Ook hierin worden stappen gezet.

De bevindingen rond formele procedures en afhandeling van TLV aanvragen, hebben wij opgepakt in de aanscherping van onze procedures meegenomen.

U geeft aan dat een samenhangend kwaliteitszorg stelsel

ontbreekt. Alhoewel wij op diverse aspecten wel degelijk sturen op kwaliteit, ontbreken er op dit moment nog belangrijke schakels in het kwaliteitszorg systeem. Een betere aansluiting en koppeling naar P&C-documenten willen wij gaan vormgeven. En een stelsel van kwaliteitszorg zullen wij moeten doorontwikkelen. Daarbij is het van groot belang om de ondersteuningsmiddelen niet allen aan de voorkant maar ook aan de achterkant te monitoren.

Geen ondersteuningsplan vastgesteld.

Inmiddels is het Ondersteuningsplan 22-26 vastgesteld. En wordt er hard gewerkt aan de verdere uitwerkingsagenda met het veld. Rond Jeugdhulp in combinatie met onderwijs wordt vanuit het samenwerkingsverband meer capaciteit ingezet om de gemaakte afspraken goed te kunnen uitvoeren.

Wij zullen in de volgende bestuursverslagen meer aandacht besteden aan de informatiewaarde van diverse posten, ook zullen wij het vraagstuk doelmatige inzet van middelen in relatie tot strategische doelen beter verwerken in het bestuursverslag.

Rond de uitvoering en kwaliteitscultuur worden diverse constatering gedaan betreffende toezicht, kwaliteitszorg en aansturing. Daarnaast wordt het vraagstuk schoolbestuurlijke belangen vs onafhankelijk toezicht in de bevindingen geduid. In stelligheid zijn een aantal conclusies wellicht wat te scherp, maar zijn wel aanleiding om de governancestructuur met taken en rollen tussen bestuur en toezicht nader tegen het licht te houden en daar heldere afspraken over te maken. Inmiddels zijn 3 onafhankelijk voorzitters geworven voor de Algemene ledenvergadering en 2 functionele adviescommissies om de onafhankelijkheid van het toezicht beter te borgen. Als complicerende factor willen wij wel meegeven dat er veel wisselingen van bestuurders geweest zijn en de coronaproblematiek niet bevorderlijk geweest is.

Wij kunnen ons vinden in de adviezen rond verbetering van duiding van data. Wij zetten extra capaciteit in vanuit de gedragswetenschappers zodat meer tijd aanwezig is om data te verzamelen en met de ervaringen ook meer inzicht te krijgen over de effectiviteit van de gemaakte keuzes en interventies. Het beter zicht krijgen op de resultaten van een interventie is voor het SWV van groot belang. In het eerstvolgende jaarverslag zullen wij de risicobeheersings- en controle aanpak bevindingen in de verslaglegging doorvoeren, wij zullen een specifiekere passage in bestuursverslag over het toezicht op de doelmatige besteding van de middelen en hoe dat gebeurt opnemen.

Het overleg met de OPR behoeft op diverse punten aandacht: Dat zal 2 x per jaar moeten plaatsvinden met de toezichthouder en vaker met de bestuurder. Het gevuld krijgen en houden van de OPR VO is moeilijk gebleken en is iedere ALV een punt van gezamenlijke

aandacht."

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

