



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Ver. Samenw.verb. V.(Spec.) O. Midden- Holland en Rijnstreek

**Onderzoek bestuur en
samenwerkingsverband**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 3 december 2021

Samenvatting

Tenminste één keer in de vier jaar onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs elk bestuur van een samenwerkingsverband in Nederland. We hebben bij de Vereniging Samenwerkingsverband Voortgezet (Speciaal) Onderwijs Midden-Holland en Rijnstreek 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 en van het onderwijs op de opdc's op orde is en of er sprake is van deugdelijk financieel beheer (zie Onderzoekskader 2021, bijlage 1).

Wat gaat goed?

Het samenwerkingsverband heeft een positieve rol in het onderwijsveld

De medewerkers van scholen, gemeenten en ouders zijn positief over de inzet en ondersteuning van het samenwerkingsverband. Mensen kunnen het samenwerkingsverband goed bereiken en de medewerkers denken goed mee over oplossingen voor leerlingen. Ook stimuleert het samenwerkingsverband dat scholen maatwerk bieden aan leerlingen die dat nodig hebben.

Voor alle leerlingen een plek op een school

Voor elke leerling heeft het samenwerkingsverband een zo passend mogelijke plek op een school. Daarbij behandelt het bestuur aanvragen voor een toelaatbaarheidsverklaring binnen de wettelijke termijn. Ook zorgt het samenwerkingsverband ervoor dat er geen leerlingen thuis hoeven te zitten doordat er geen passende plek is. Het samenwerkingsverband voert verbeteringen door, zodat meer leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben dichterbij hun huis naar school kunnen. Voor leerlingen die tijdelijk intensiever extra ondersteuning en jeugdhulp nodig hebben, heeft het samenwerkingsverband plek op de onderwijs opvangvoorziening.

Goede inzet op samenwerking met gemeenten

Het samenwerkingsverband investeert in goede samenwerking met gemeenten. Het gaat hierbij met name over de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp en over het voorkomen dat leerlingen thuiszitten. Dit lukt met enkele gemeenten goed en met anderen nog niet naar de wens van het bestuur, wel zet het samenwerkingsverband zich hier goed voor in.

Bestuur:

Vereniging Samenwerkingsverband Voortgezet (Speciaal) Onderwijs Midden-Holland en Rijnstreek

Bestuursnummer:

21436

Gemeenten binnen de regio Midden

Holland: Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard (de kernen Ammerstol, Bergambacht, Berkenwoude, Goudarak, Haastrecht, Ouderkerk, Stolwijk, Schoonhoven en Vlist m.u.v. de kernen Lekkerkerk en Krimpen aan de Lek), Waddinxveen en Zuidplas (de kernen Moerkapelle, Moordrecht en Zevenhuizen m.u.v. de kern Nieuwerkerk aan den IJssel).

Gemeenten binnen de regio

Rijnstreek: Alphen aan den Rijn (met de kernen Alphen aan den Rijn, Boskoop, Benthuisen, Hazerswoude-Dorp, Hazerswoude-Rijndijk en Koudekerk aan den Rijn, Zwammerdam) en Nieuwkoop.

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen:

12 schoolbesturen met in totaal 22 scholen

Totaal aantal leerlingen in de regio:

ruim 17.000 leerlingen

Verificatie opdc's/opvangvoorziening:

- Gouda (30ZN)
- Alphen aan den Rijn (30ZL)
- Schoonhoven (30ZM)

Onderzoeksperiode:

september 2021

Er is sprake van deugdelijk financieel beheer

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

Wat kan beter?

Formuleren van beoogde resultaten

Het bestuur kan duidelijker benoemen welke resultaten het bij de doelen wil bereiken, en kan deze doelen ook nadrukkelijker verwerken in de meerjarenbegroting. Daarmee wordt het voor met name de scholen meer zichtbaar waar ze naartoe moeten werken met passend onderwijs, en verbetert ook de meerjarenbegroting aan informatiewaarde. Tegelijk kan dat het het bestuur helpen om bij de verantwoording in het jaarverslag beter te laten zien of de ontwikkelingen ook leiden tot de gewenste (tussen)resultaten.

Het intern toezicht kan zich onafhankelijker opstellen

De personen die nagaan of het bestuur zijn werk goed doet ('intern toezichthouders') houden zich soms nog teveel bezig met keuzes die het bestuur maakt. Deze keuzes gaan over hoe het bestuur de einddoelen in het ondersteuningsplan wil halen. Dat zouden ze niet moeten doen. We zien hierin al wel een verbetering.

Het intern toezicht kan meer aandacht besteden aan de onderwijsopvangvoorziening

De intern toezichthouders kunnen beter nagaan of het bestuur zorgt voor voldoende onderwijskwaliteit op de onderwijsopvangvoorzieningen. Ze besteden hier weinig aandacht aan, en weten bijvoorbeeld niet of het bestuur met succes stuurt op het voldoen aan de wettelijke voorschriften over onderwijskwaliteit.

Wat moet beter?

Advies van deskundigen verbeteren

Het samenwerkingsverband laat zich bij het nemen van een besluit over een toelaatbaarheidsverklaring adviseren door twee deskundigen. Deze deskundigen hebben soms dezelfde soort deskundigheid of een deskundigheid die niet past binnen de wettelijke voorschriften. De wet schrijft voor dat het samenwerkingsverband zich door twee verschillende soorten deskundigen moet laten adviseren, en benoemt ook welk type deskundigen het moeten zijn. Het bestuur moet dit verbeteren.

Het bestuur moet zorgen voor verbetering op de onderwijsopvangvoorzieningen

Het bestuur moet zorgen voor bevoegde leraren op de onderwijsopvangvoorzieningen, en het bestuur moet ervoor zorgen dat de onderwijsopvangvoorzieningen jaarlijks de sociale veiligheid meten bij de leerlingen.

Het bestuur en intern toezicht moeten hun verantwoording verbeteren

Het bestuur en de intern toezichthouders verantwoorden zich in het jaarverslag, maar doen dat niet genoeg. Het bestuur moet de verantwoording over de beheersing van risico's verbeteren, en de intern toezichthouders moeten beter uitleggen hoe zij hun toezicht uitoefenen. Dat gaat bijvoorbeeld over hoe ze weten of het bestuur de ondersteuningsmiddelen op een goede manier inzet.

Vervolg

Omdat we vertrouwen hebben in het bestuur van dit samenwerkingsverband wijken wij niet af van het gewone toezicht. Dit betekent dat we het samenwerkingsverband over vier jaar weer bezoeken, tenzij daar eerder aanleiding toe is. Wel houden we in de gaten of het samenwerkingsverband het komende jaar zijn verbeteringen ook echt doorvoert.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het vierjaarlijks onderzoek	6
2.	Resultaten vierjaarlijks onderzoek	9
3.	Reactie van het bestuur	18

1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in september 2021 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij de Vereniging Samenwerkingsverband Voortgezet (Speciaal) Onderwijs Midden-Holland en Rijnstreek. 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 de kwaliteit van het onderwijs op de opdc's 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
Realisatie passend onderwijs	
RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen	•
RPO2 Regionale samenwerking	•
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid	•
Besturing, kwaliteitszorg en ambitie	
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 bestond uit onderstaande activiteiten.

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we documenten van en over het bestuur en samenwerkingsverband geanalyseerd, waaronder het ondersteuningsplan 2018-2022, het jaarverslag 2020 en verschillende andere documenten zoals het jaarplan van het samenwerkingsverband, jaarplannen en evaluaties van de onderwijsopvangvoorzieningen, jaarverslagen die het samenwerkingsverband maakt over de toelaatbaarheidsverklaringen

en over verzuim, plaatsing op de onderwijsopvangvoorzieningen en het vso, het plan over de inzet van reserves en de meerjarenbegroting 2021-2025.

We voerden rondetafelgesprekken met ouders, leraren uit het speciaal en regulier onderwijs, schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen en met schoolleiders uit het speciaal en regulier onderwijs over hun ervaringen met het samenwerkingsverband gevolgd door een startgesprek met het bestuur.

We hebben dit onderzoek mede ingericht met verificatieactiviteiten op een onderwijsopvangvoorziening. Op 23 september 2021 legden we een bezoek af op de onderwijsopvangvoorziening te Gouda. De verificatieactiviteiten zijn onderdeel van het onderzoek naar de kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband. We gaan na of de onderwijsopvangvoorzieningen de afspraken over de onderwijskwaliteit, die ze met het bestuur hebben gemaakt, naleven. We verwachten van het bestuur van het samenwerkingsverband dat het zicht heeft op deze uitvoering in de praktijk en dat het hierop stuurt. Daarnaast geeft het ons zicht op enkele aspecten van passend onderwijs op de bezochte onderwijsopvangvoorziening.

Tijdens dit verificatiebezoek spraken we met de teamleider van de drie onderwijsopvangvoorzieningen, leraren van de drie voorzieningen, leerlingen van de onderwijsopvangvoorziening in Gouda, ondersteuningsfunctionarissen van de drie voorzieningen, een gebiedsmanager jeugdhulp Midden Holland, beleidsmedewerker van het samenwerkingsverband, de coördinator van het onderwijsloket, en de directeur so en vso Rotterdam van iHUB (uitvoerende organisatie).

Op de onderzoeksdag, 24 september 2021, voerden we gesprekken met:

- gemeentelijke (zorg)partners over de rol die het samenwerkingsverband in de regio vervult in de aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdhulp;
- het intern toezicht en de ondersteuningsplanraad over de (kwaliteit van de) uitvoering van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband, de kwaliteitszorg en het financieel beheer.

We sloten de onderzoeksdag af met een gesprek met de directeur-bestuurder 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, in een apart gesprek op 1 oktober 2021, een terugkoppeling van onze bevindingen en oordelen.

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 en de opdc's bij ons binnengekomen die opvolging vereisen.

Leeswijzer

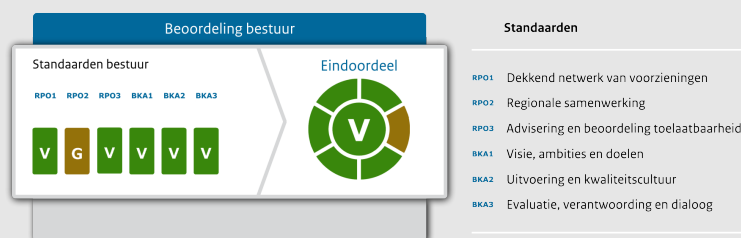
In hoofdstuk 2 staan de resultaten van het onderzoek op bestuursniveau, inclusief een samenvattend oordeel. De paragrafen 2.1 en 2.2 geven onze oordelen en bevindingen op de standaarden uit respectievelijk de kwaliteitsgebieden Realisatie passend onderwijs en Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De 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.



In het algemeen valt ons op dat het samenwerkingsverband een positieve rol heeft in het onderwijsveld en de interne en extern betrokkenen die wij spraken veel waardering hebben voor het samenwerkingsverband.

We concluderen dat het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken realiseert. We beoordelen twee van de drie standaarden binnen het kwaliteitsgebied Realisatie Passend Onderwijs daarom als Voldoende, de standaard Regionale Samenwerking waarderen we met Goed. We stellen daarnaast vast dat het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit van het samenwerkingsverband voldoende waarborgt en dat er sprake is van deugdelijk financieel beheer. We beoordelen de standaarden binnen het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie daarom als Voldoende. De oordelen op alle standaarden samen leidt tot het eindoordeel Voldoende.

Het bestuur realiseert de kwaliteit die we mogen verwachten, en draagt op overtuigende wijze bij aan de maatschappelijke opgave om voor leerlingen en gezinnen die jeugdhulp of gezinshulp nodig hebben, af te stemmen met de gemeenten. Ook zorgt het bestuur voor de kwaliteit die we mogen verwachten bij de besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Het bestuur heeft veel zicht op wat er binnen het samenwerkingsverband, op de onderwijsopvangvoorzieningen en op de scholen gebeurt. In de sturing op de kwaliteit kan het bestuur baat hebben bij het benoemen

van concreter resultaten die het wil bereiken. Dat stelt het bestuur in staat om scherper op de doelen te sturen, en om zich beter te verantwoorden over de bereikte resultaten. Het intern toezicht heeft verbeteringen doorgevoerd om meer onafhankelijk toezicht uit te voeren. Dat laatste lukt ten dele; we zien dat hier nog verdere winst valt te behalen. Ook kan het intern toezicht meer aandacht besteden aan de sturing door het bestuur op de onderwijskwaliteit van de onderwijsopvangvoorzieningen.

Tot slot verantwoorden zowel het bestuur als het intern toezicht zich in het jaarverslag, waarbij wij zien dat beide op onderdelen niet aan de wettelijke voorschriften voldoen. Het bestuur moet de paragraaf over het interne risicobeheersings- en controlesysteem verbeteren. En het intern toezicht moet zijn verantwoording aanvullen met de resultaten die het met zijn toezicht heeft bereikt, en de wijze waarop het toeziet dat het bestuur de ondersteuningsmiddelen doelmatig besteedt en stuurt op voldoende onderwijskwaliteit van de onderwijsopvangvoorzieningen. Het bestuur investeert veel in de afstemming en dialoog met de gemeenten, dat doet het bestuur goed.

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			<i>Re</i>
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid		●	

RPO1. Dekkend netwerk van voorzieningen

Voor alle leerlingen met extra ondersteuning is er een zo passend mogelijke plek

Voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben heeft het samenwerkingsverband een zo passend mogelijke plek op een school. Ook zorgt het samenwerkingsverband ervoor dat leerlingen die thuiszitten binnen drie maanden een plan voor terugstroom naar school hebben. Het samenwerkingsverband kent dan ook weinig thuiszittende leerlingen, en het thuiszitten dat er wel is is niet verwijtbaar aan het samenwerkingsverband.

Verbeteringen die het bestuur voor ogen heeft, zijn meer thuisnabij onderwijs voor bijvoorbeeld lichamelijk gehandicapte leerlingen en het creëren van een aanbod voor leerlingen die (veel) zorg nodig hebben en nu veelal met een vrijstelling van de leerplicht buiten het

onderwijs verblijven. Daarbij trekt het bestuur goed op met diverse samenwerkingsverbanden en gemeenten in de regio. De bovenschoolse onderwijsopvangvoorzieningen die het samenwerkingsverband in stand houdt voldoen aan de functie en kwaliteit die het bestuur ervan verwacht. Het bestuur stuurt sinds het vorige vierjaarlijks onderzoek met succes op een betere samenwerking tussen de scholen en de onderwijsopvangvoorzieningen, al is dit een blijvend punt van aandacht voor het bestuur.

RPO2. Regionale samenwerking

Goede inzet op samenwerking met gemeenten en andere samenwerkingsverbanden

Wij waarderen de regionale samenwerking van het bestuur als Goed. Het bestuur investeert op sterke wijze in de samenwerking met bijvoorbeeld andere samenwerkingsverbanden uit de regio en met gemeenten. De samenwerking met gemeenten gaat met name over de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp en over het voorkomen dat leerlingen thuiszitten. Dit lukt met de ene gemeente beter dan met de andere, met name in de deelregio Rijnstreek is de verbinding tussen onderwijs, jeugdhulp en gezinshulp voor verbetering vatbaar. Het beleid met betrekking tot integraal arrangeren komt daar niet goed tot uitvoering. Het bestuur investeert veel om de afstemming over het beleid van het samenwerkingsverband en deze gemeente te verbeteren. Met de andere gemeenten verloopt de afstemming van beleid goed. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de samenwerking tussen onderwijs, jeugdhulp en gezinshulp voor leerlingen van de onderwijsopvangvoorzieningen in deze deelregio.

Iets wat alle gemeenten aangaat en waar het bestuur last van heeft, zijn (lange) wachtlijsten bij jeugdzorg. Als gevolg hiervan komt het voor dat leerlingen thuis zitten en/of uiteindelijk worden verwezen naar het voortgezet speciaal onderwijs. Dit thuiszitten achten wij niet verwijtbaar aan het samenwerkingsverband.

Ook werkt het bestuur samen met de beide aanpalende samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs. Zo hebben zij bijvoorbeeld gezamenlijk een procedure en beleid opgesteld over de doorstroom van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid

De ondersteuningstoewijzing verloopt vlot

Betrokkenen op en rond de scholen zijn positief over de manier waarop medewerkers van het samenwerkingsverband adviseren wanneer zij daarom vragen. Dit gebeurt onder andere in het Flex zat. In het Flex zat wordt ook besloten over de aanvraag van een toelaatbaarheidsverklaring of aanvraag voor plaatsing op een onderwijsopvangvoorziening. Het bestuur behandelt aanvragen voor een toelaatbaarheidsverklaring zorgvuldig en ruim binnen de wettelijke termijn van acht weken.

Het deskundigenadvies moet beter

Het bestuur maakt niet duidelijk dat het zich bij de besluiten over toelaatbaarheidsverklaringen door de juiste tweede deskundigen laat adviseren. Zo troffen wij dossiers aan waarbij beide deskundigen orthopedagoog zijn. De tweede deskundige moet deskundig zijn met betrekking tot de ondersteuningsbehoeften van de leerling over wiens toelaatbaarheid wordt geadviseerd. Daarbij noemt de wetgever verschillende typen deskundigheid, niet zijnde een orthopedagoog. In situaties waarbij juist een orthopedagoog de specifieke deskundigheid heeft op het gebied van de ondersteuningsbehoefte van de leerling, kan het samenwerkingsverband die wel als tweede deskundige betrekken. Deze orthopedagoog kan dan adviseren in de rol van pedagoog. Het bestuur voldoet op dit punt niet aan de wettelijke voorschriften (artikel 17a twaalfde lid WVO en artikel 15a Inrichtingsbesluit WVO) en moet dit herstellen.

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

Het bestuur werkt vanuit een visie op kwaliteit en met een stelsel voor kwaliteitszorg

In het ondersteuningsplan staan de visie, ambities en doelen die het bestuur met het samenwerkingsverband nastreeft. Het bestuur heeft een stelsel voor kwaliteitszorg ingericht dat hem in staat stelt om te sturen op het uitvoeren van de eigen taken en het bereiken van de gestelde doelen. Onderdelen daarvan zijn bijvoorbeeld het werken met een jaarplan en evaluaties ervan, voor zowel het samenwerkingsverband als de onderwijsopvangvoorzieningen. Ook voert het bestuur jaarlijks een gesprek met elke school over de realisatie van passend onderwijs op basis van eigen informatiebronnen en van door de scholen aangeleverde informatie. Vanuit het kwaliteitszorgstelsel heeft het bestuur veel zicht op de uitvoering van passend onderwijs en wat er zich binnen en rond het samenwerkingsverband en de onderwijsopvangvoorzieningen afspeelt.

Het bestuur kan duidelijker beoogde resultaten verbinden aan de doelen

Wel kan het bestuur zich verbeteren door beoogde resultaten te formuleren bij de gestelde doelen. Daarmee maakt het bestuur voor betrokkenen zoals de schoolbesturen en scholen duidelijker op welke wijze het de doelen uit het ondersteuningsplan wil bereiken en wat het bestuur daarbij van de scholen verwacht. Tevens helpt het werken met concreter beoogde resultaten om gericht te kunnen monitoren en sturen op het bereiken van die resultaten. En tot slot helpt dat ook om bij evaluaties beter conclusies te kunnen trekken over de bereikte resultaten van het ingezette beleid.

Het beleid beter verwerken in de meerjarenbegroting

Bij de meerjarenbegroting is het belangrijk dat er (financiële) middelen aan de strategische doelen zijn gekoppeld. Wij zien dit echter beperkt terug in de meerjarenbegroting. Het streven om een deelnamepercentage aan het VSO van maximaal 3,5 procent te bereiken komt bijvoorbeeld niet terug in de meerjarenprognose. Hoe het bestuur dit percentage wil realiseren en welke financiële middelen hiervoor beschikbaar worden gesteld, vergroot de beleidsrijkheid van de meerjarenbegroting. Het bestuur kan hier in de volgende bestuursverslagen meer aandacht aan geven.

Het bestuur stelde een plan op om het eigen vermogen af te bouwen tot aan de signaleringswaarde zoals die door de onderwijsinspectie is opgesteld. Daarmee komt het bestuur tegemoet aan de opdracht die het van de minister kreeg om boventallige reserves af te bouwen.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

Het bestuur voert zijn kwaliteitsbeleid uit en zorgt voor een professionele cultuur

Het bestuur werkt aan de uitvoering van de eigen opdrachten en samen met de schoolbesturen en gemeenten aan de realisatie van de gezamenlijke doelen. Daarbij stimuleert het bestuur de uitvoering van passend onderwijs door de scholen, en de samenwerking tussen scholen en van scholen met jeugdhulp. Dit doet het bestuur bijvoorbeeld door het organiseren van een netwerk voor ondersteuningscoördinatoren en het bieden van scholingen. Het bestuur heeft goed zicht op de uitvoering van het beleid en stuurt tussentijds bij. Dit doet het bestuur conform het uitgewerkte kwaliteitssysteem.

Ook verbeterde het bestuur zich na het vorige vierjaarlijks onderzoek en stuurt het nu in voldoende mate op de kwaliteit van het aanbod op de onderwijsopvangvoorzieningen.

Bestuur en intern toezicht kunnen hun rollen ten opzichte van elkaar sterker vervullen

Het bestuur kan een steviger positie innemen bij het nemen van besluiten over de uitvoering van het ondersteuningsplan, bijvoorbeeld over hoe het aantal verwijzingen naar het vso terug te dringen of het leerwegondersteunend onderwijs. En de leden van de alv moeten besluiten over de uitvoering van het ondersteuningsplan overlaten aan het bestuur. Over leerwegondersteunend onderwijs hebben de leden van de algemene ledenvergadering (alv) een gezamenlijk besluit genomen dat bovendien anders is dan het bestuur voor ogen had. Omdat de leden van de alv het intern toezicht uitoefenen, moeten zij zich beperken tot het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid. Besluiten over de uitvoering van het ondersteuningsplan moet de alv aan het bestuur overlaten. Hoewel de alv en het bestuur de nodige verbeteringen in de scheiding tussen bestuur en intern toezicht hebben doorgevoerd, lukt het dus nog niet altijd. Hier kan het bestuur de alv-leden meer op aanspreken, en de alv-leden elkaar. Met als doel dat een ieder zijn rol optimaal kan vervullen. Daarbij kan het ook helpen om met een intern toezichtkader te gaan werken, onafhankelijk van het bestuur informatie te verzamelen voor de uitvoering van het intern toezicht en het overleg met de ondersteuningsplanraad te gaan voeren. Dat laatste is nu voor de eerste keer ingepland en is bedoeld om de kritische dialoog met het bestuur te versterken.

Het intern toezicht kan meer aandacht besteden aan de sturing op de onderwijsopvangvoorzieningen

De intern toezichthouder heeft beperkt zicht op hoe het bestuur zorgt voor voldoende onderwijskwaliteit op de onderwijsopvangvoorzieningen. Zo weten de toezichthouders niet of de onderwijskwaliteit van de voorzieningen voldoet aan de wettelijke eisen, omdat ze daar geen informatie over vragen aan het bestuur. Wanneer de intern toezichthouder hier meer aandacht aan besteedt, zal het bestuur er ook nadrukkelijker op sturen en zich beter gaan verantwoorden over de gerealiseerde onderwijskwaliteit. Nu gebeurt dat meer indirect, bijvoorbeeld door de resultaten van uitstromende leerlingen in beeld te brengen.

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.

De verantwoording van het intern toezicht in het jaarverslag moet beter

De intern toezichthouder doet in het bestuursverslag weliswaar verslag van zijn werkzaamheden, maar te beperkt. Het is 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 blijkt onvoldoende duidelijk welke resultaten hij met het toezicht heeft bereikt en op welke wijze het intern toezicht erop toeziet dat het bestuur zorgt voor voldoende onderwijskwaliteit op de onderwijsopvangvoorzieningen. Tot slot moet het intern toezicht zich beter verantwoorden over de wijze waarop het erop toeziet of het bestuur de ondersteuningsmiddelen doelmatig besteedt. 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. Hiermee voldoet het bestuur niet aan artikel 24e1, eerste lid, WVO, jo. artikel 103, eerste lid WVO. Het bestuur moet dit herstellen.

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

Meer en zichtbaar conclusies trekken bij evaluaties

Het bestuur heeft goed zicht op de realisatie van passend onderwijs en legt uitgebreide verantwoording af in het jaarverslag over de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband. Daarbij heeft het bestuur een ontwikkelingen volgende manier van werken, waarbij het bijstuurt als de ontwikkelingen daar om vragen. Dit leidt in de praktijk tot voldoende resultaten. Door in de toekomst meer aandacht te geven aan het formuleren van beoogde (tussen)resultaten, kan het bestuur ook duidelijker conclusies trekken over de mate van tevredenheid over het bereikte en krijgt het jaarverslag een meer verantwoordend karakter.

Ten aanzien van de sturing op de onderwijsopvangvoorzieningen kan het bestuur meer zichtbaar maken welke conclusies het trekt over de kwaliteit van het onderwijs. Dat helpt het bestuur vervolgens ook om hier beter verantwoording hierover af te leggen aan de intern toezichthouder.

De rapportage over de aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem in het jaarverslag is incompleet

Onderdelen van de rapportage over de aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem ontbreken in het bestuursverslag, namelijk de eventuele resultaten die er met het systeem zijn bereikt en de aanpassingen die zijn doorgevoerd. 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. Het bestuur moet daarom systematisch stilstaan bij het benoemen van risico's, en deze risico inventarisatie verankeren binnen de organisatie. Daarnaast moet het zich in het bestuursverslag verantwoorden over hoe het het risicobeheerssysteem in de praktijk toepast en waar nodig aanpast. Deze verantwoording is niet compleet. Hiermee voldoet het bestuur niet aan artikel 4 lid 4 Rjo. Het bestuur moet hier vanaf het eerstvolgende jaarverslag meer aandacht aan besteden.

Het bestuur voert dialogen met relevante actoren

Het bestuur voert dialogen met het intern toezicht, de

ondersteuningsplanraad en gemeenten. Daarbij faciliteert het bestuur de betrokkenen met informatie en bijvoorbeeld de ondersteuningsplanraad ook met ondersteuning.

2.3. Overige wettelijke vereisten

We hebben tekortkomingen aangetroffen bij de volgende overige wettelijke vereisten:

- artikel 26 van het Inrichtingsbesluit WVO. Dit artikel schrijft voor dat het onderwijs aan leerlingen die langer dan drie maanden een programma volgen bij het opdc in het voortgezet onderwijs moet worden gegeven door docenten die voldoen aan de bevoegdheids- en bekwaamheidseisen zoals die zijn vastgelegd in de WVO (artikel 2a).
- artikel 3b, eerste lid, sub b, WVO. Dit artikel schrijft voor dat het bestuur minimaal jaarlijks de veiligheid van leerlingen monitort met een instrument dat een representatief en actueel beeld geeft. De onderwijsopvangvoorzieningen monitoren de veiligheidsbeleving bij leerlingen middels de exit-vragenlijst. Deze vragenlijst gaat te beperkt in op aspecten die met veiligheid te maken hebben. Zo ontbreken bijvoorbeeld vragen over of leerlingen te maken hebben met aantasting van de sociale veiligheid, zoals door pesten, geweld of discriminatie.

Het bestuur moet zorgen voor herstel.

2.4. 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?
Bestuur		
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid Het bestuur laat zich niet altijd door de juiste tweede deskundige adviseren bij het nemen van een besluit over de toelaatbaarheid tot het voortgezet speciaal onderwijs. Daarmee voldoet het bestuur niet aan artikel 17a twaalfde lid WVO en artikel 15a Inrichtingsbesluit WVO.	Het bestuur laat zich bij het nemen van een besluit over de toelaatbaarheid tot het vso, pro of een aanwijzing voor lwoo adviseren door deskundigen, waarbij de keus voor de tweede deskundige afhankelijk is van de ondersteuningsbehoeften van de leerling over wiens toelaatbaarheid wordt geadviseerd.	We vertrouwen erop dat het bestuur het oppakt en komen er niet meer actief op terug.
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur De verantwoording van het intern toezicht in het jaarverslag is niet volledig. Hiermee voldoet het bestuur niet aan artikel 24e1, eerste lid, WVO, jo. Artikel 103, eerste lid WVO.	Het bestuur zorgt ervoor dat de intern toezichthouder in de eerstvolgende jaarverslaggeving verantwoording aflegt over hoe hij het bestuur ondersteunt bij beleidsvraagstukken en welke resultaten hij met het toezicht heeft bereikt. Daarnaast zorgt het bestuur er ook voor dat de intern toezichthouder vanaf de eerstvolgende jaarverslaggeving verantwoording aflegt over hoe hij het toezicht op een doelmatige besteding van rijksmiddelen heeft uitgevoerd.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur de onvolledige onderdelen vanaf de eerstvolgende jaarverslaggeving opneemt.
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog Het bestuur verantwoordt zich in het jaarverslag onvoldoende over de aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem. De eventuele resultaten die het bestuur met het systeem heeft bereikt en de aanpassingen die zijn doorgevoerd, ontbreken. Daarmee voldoet het niet aan artikel 4 lid 4 Rjo.	Het bestuur zorgt ervoor dat de resultaten en aanpassingen die zijn bereikt met het risicobeheersings- en controlesysteem vanaf de eerstvolgende jaarverslaggeving zijn opgenomen.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur de onvolledige onderdelen vanaf de eerstvolgende jaarverslaggeving opneemt.
Opdc		
Het opdc beschikt niet over gediplomeerde docenten om leerlingen die langer dan drie maanden aanwezig zijn op het opdc les te geven in de verschillende aangeboden vakken. Het bestuur van het samenwerkingsverband voldoet hiermee niet aan artikel 26, Inrichtingsbesluit WVO en artikel 2a uit de WVO.	Het bestuur van het samenwerkingsverband zorgt ervoor dat het onderwijs op het opdc door bevoegde docenten wordt gegeven. Het bestuur brengt zijn inspanningen in kaart en stuurt de inspectie voor 1 januari 2023 informatie over de bevoegdheden van de docenten die lesgeven aan leerlingen op de opdc's.	Wij gaan in het eerste kwartaal van 2023 na of het bestuur het herstel heeft gepleegd.
Het opdc voldoet niet aan het voorschrift dat de school de veiligheid van leerlingen jaarlijks moet monitoren met een instrument dat een representatief beeld geeft. Het bestuur van het samenwerkingsverband voldoet hiermee niet aan artikel 3b, eerste lid, onder b, WVO.	Het bestuur moet een jaarlijkse monitoring sociale veiligheid uitvoeren vanaf het schooljaar 2021/2022 en deze gegevens aan de inspectie aanleveren.	Wij gaan in het eerste kwartaal van 2023 na of het bestuur het herstel heeft gepleegd.

De reden dat wij het herstel grotendeels overlaten aan het bestuur is dat we constateren dat het bestuur op dit moment in staat is de kwaliteit van de uitvoering van zijn taken voldoende te waarborgen.

3. Reactie van het bestuur

Hieronder 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.

Algemeen

Het verslag geeft (overwegend) op een herkenbare wijze weer wat tijdens het onderzoek en de gesprekkenesignaleerd en besproken is.

Inhoudelijke reacties ten aanzien van de herstelopdrachten en geconstateerde onvolkomenheden

1. RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid

Geconstateerd is dat bestuur zich niet altijd door de juiste tweede deskundige aangaande toelaatbaarheidsverklaringen laat adviseren. Het is juist dat veelal twee orthopedagogen het advies uitbrengen en soms kan dit een orthopedagoog van een beoogde school zijn. Over het juridisch kader voor het deskundigenadvies bestaan interpretatieverschillen, mede op grond van jurisprudentie. Daarvoor verwijzen wij naar het artikel “Deskundigenadviezen en LBT” in het blad “School en Wet” d.d. juni 2019. Die verschillende zienswijzen maakt het niet duidelijker voor het veld.

Het bestuur zal niettemin ernaar streven dat de advisering zoveel als mogelijk conform het gestelde in 17a, twaalfde lid WVO zal plaatsvinden. Intern zullen daartoe afspraken worden gemaakt, maar we hopen daarover ook afspraken met de gemeenten te kunnen maken in het kader van het Integraal Arrangeren.

2. BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur

Het bestuur zal met de intern toezichthouder in overleg gaan op welke wijze de toezichthouder het toezicht kan versterken. De beleidsonderwerpen waarop toezicht en op welke wijze dit vorm zal worden gegeven, zullen worden opgenomen in de verantwoordingsparagraaf in het jaarverslag. Daarbij zal de doelmatigheid van de bestedingen worden betrokken. Gestart zal worden met een evaluatie van de governance in de eerste helft van het jaar 2022 van het toezichthoudend orgaan en bestuur. Daarbij zij opgemerkt dat het toezichthoudend orgaan en het bestuur elk een eigen verantwoordelijkheid hebben.

3. BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog

Opgemerkt wordt dat het bestuur zich onvoldoende verantwoord in het jaarverslag over de aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem. Verwacht wordt dat de resultaten en aanpassingen die zijn bereikt met het systeem vanaf de eerstvolgende jaarverslaggeving zijn opgenomen.

Opgemerkt wordt dat het bestuur van het swv de risico's en een inschatting in financieel opzicht wel opneemt in het jaarverslag. Aan de hand van periodieke managementsrapportages, die besproken worden met de toezichthouder, wordt gezien of maatregelen nodig zijn. Toegegeven wordt de maatregelen die genomen worden in

voorkomende gevallen niet worden geëxpliciteerd. Overigens, lopende een jaar is daartoe ook nimmer aanleiding geweest. Het bestuur zal in samenspraak met controller en in afstemming met de accountant de systematiek beschrijven en verbeteren. Eerst zal een risicoanalyse worden gemaakt, gerelateerd aan de doelstellingen in het ondersteuningsplan. Bij het opmaken van de begroting worden dan jaarlijks de risico's en beheersmaatregelen opnieuw beoordeeld en indien noodzakelijk aangepast. In de rapportages en in het jaarverslag wordt vervolgens teruggekomen op de beheersmaatregelen die genomen zijn alsook op de voortgang daarvan.

4. OPDC

Vastgesteld is dat het OPDC niet beschikt over bevoegde docenten. De OPDC-voorzieningen, die het samenwerkingsverband Onderwijs Opvang Voorzieningen noemt (OOV), zijn in feite OnderwijsZorgArrangementen. Dat betekent dat er intensief samengewerkt wordt tussen onderwijs en jeugdhulpverlening. De uitvoering van de OOV's is uitbesteed aan een van de aangesloten besturen voor (Voort) gezet Speciaal Onderwijs, iHUB (voorheen Horizon Onderwijs en Jeugdzorg). Zoals bekend, valt het (voortgezet) speciaal onderwijs onder de WEC en derhalve is daarop ook de CAO PO van toepassing. De docenten hebben dus overwegend een bevoegdheid PABO. Omdat het om leerlingen VO gaat, voldoen deze leerkrachten – indien de verblijfsduur langer is dan 13 weken – dus niet aan de bevoegdheidseis voor het VO. Echter, de leerstof wordt aangeleverd door de scholen voor VO alwaar de leerlingen staan ingeschreven. De leerkrachten van deze scholen corrigeren ook het gemaakte werk. De docenten van de OOV begeleiden daarom meer en helpen de leerlingen ook bij de executieve functies. Gelet op de schaalgrootte van de voorzieningen, de wisselende in- en uitstroom van leerlingen afkomstig van verschillende scholen en niveaus is het een onmogelijke opgave om voor alle vakken en niveaus bevoegde leerkrachten op de locaties aanwezig te laten zijn (afgezien van het lerarentekort de komende jaren). Uiteraard zullen wij de komende tijd bezien welke creatieve oplossingen bedacht kunnen worden, maar vooralsnog denken wij aan een digitale oplossing (verbinding op afstand) gezocht moet worden.

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

