



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Stichting Samenwerkingsverband Slinge-Berkel

**Onderzoek bestuur en
samenwerkingsverband**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 23 februari 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 Stichting Samenwerkingsverband Slinge-Berkeel onderzocht of het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen 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).

Wat gaat goed?

Wettelijke opdracht, dienstverlening, financiën

Het samenwerkingsverband zorgt er voor dat voor elk kind een passende plaats in het onderwijs beschikbaar is. De scholen krijgen daarbij hulp van het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld via de steunpunten in de scholen. Ook leerlingen die moeilijk te plaatsen zijn, krijgen uiteindelijk een plaats. Ook is er doorgaans een goede samenwerking met ketenpartners in de zorg. Thuiszitters zijn er vrijwel niet.

Voor leerlingen die meer ondersteuning nodig hebben is er voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs. Het samenwerkingsverband zorgt ervoor dat het binnen redelijke termijnen toelaatbaarheidsverklaringen afgeeft en regelt dat deze leerlingen daar terecht kunnen. Het komt geregeld voor dat leerlingen vanuit het voortgezet speciaal onderwijs terug kunnen naar een reguliere school.

Ook is er sprake van deugdelijk financieel beheer.

Wat kan beter?

Interne en regionale samenwerking

Om nog meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het reguliere onderwijs nog beter te bedienen en verwijzing naar praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs beter beheersbaar te maken zou de samenwerking tussen regulier en specialistisch onderwijs verder gestimuleerd kunnen worden. Zo kan het regulier onderwijs nog beter profiteren van de expertise in het specialistisch onderwijs.

Bestuur:

Stichting Samenwerkingsverband Slinge-Berkeel

Bestuursnummer:

21684

Gemeenten binnen de regio:

Aalten, Berkelland, Haaksbergen, Lochem, Oost Gelre en Winterswijk

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen:

negen besturen met veertien scholen

Totaal aantal leerlingen in de regio:

ruim 9.000 leerlingen

Onderzoekperiode:

september-oktober 2021

De samenwerking in de regio kan verder worden versterkt. Er is met een aantal gemeenten meer aansluiting tussen het beleid van het samenwerkingsverband met het jeugdbeleid mogelijk (aansluiting onderwijs en zorg). Zowel deze gemeenten als het samenwerkingsverband kunnen daar beleidsmatig, en mogelijk ook financieel, profijt van hebben.

Toeleiding

We constateren dat er formele onderdelen van de toeleidingsprocedure kunnen worden verbeterd, bijvoorbeeld met betrekking tot het deskundigenadvies en de beschikkingsbrief over de toelaatbaarheid.

Beleidsrijke meerjarenbegroting

De informatiewaarde van de meerjarenbegroting kan worden verbeterd. Bij de meerjarenbegroting is het belangrijk dat er (financiële) middelen aan de strategische doelen zijn gekoppeld. Wij zien dit echter niet terug in de meerjarenbegroting.

Wat moet beter?

Kwaliteitszorg, sturing en verantwoording

Verbetering is nodig wat betreft het stelsel van kwaliteitszorg om te kunnen sturen op het verbeteren van kwaliteit en om bereikte resultaten te kunnen borgen. Ook de sturing op belangrijke beleidsdoelstellingen moet beter evenals een betekenisvolle verantwoording over het beleid, over het bereiken van de doelen en over de financiën. De dialoog met betrokkenen en belanghebbenden daarover moet eveneens beter. We vinden dit nodig om te kunnen waarborgen dat het uitvoeren van de wettelijke opdracht overeind blijft en het is nodig voor de eigen beleidsdoelstellingen omdat die cruciaal zijn om de financiën beheersbaar te houden en de dienstverlening in stand te kunnen houden.

Daarnaast dient het bestuursverslag volledig te zijn. Een aantal onderdelen van de verantwoording van de continuïteitsparagraaf ontbreken of zijn niet volledig.

Vervolg

Omdat we de kwaliteit van dit samenwerkingsverband als Onvoldoende beoordelen wijken wij af van het gewone toezicht. Dit betekent dat we het samenwerkingsverband een jaar na de vaststelling van dit rapport weer bezoeken om een herstelonderzoek uit te voeren. Het bestuur dient de herstelopdrachten dan te hebben uitgevoerd.

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 september en oktober 2021 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij Stichting Samenwerkingsverband Slinge-Berkel. 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 |
|--|------------|
| 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 onderzoeksactiviteiten 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, de statuten van het bestuur en het toezichtkader voor het interne toezicht.

We voerden rondetafelgesprekken met ouders, leraren uit het speciaal en regulier onderwijs, schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen en met schoolleiders over hun

ervaringen met het samenwerkingsverband, gevolgd door een startgesprek met de directie.

Op de onderzoeksdag 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;
- enkele schoolbestuurders als vertegenwoordigers van 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;
- verantwoordelijken voor de ondersteuningstoewijzing en toeleiding naar speciale scholen in combinatie met een dossieranalyse.

We sloten de onderzoeksdag af met een gesprek met de directie en de voorzitter van het (toezichthoudend) bestuur over de (be)sturing van het samenwerkingsverband en de bijdrage die het levert aan de realisatie van passend onderwijs in de regio. Daarin gaven we 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 bij ons binnengekomen die opvolging vereisen.

Leeswijzer

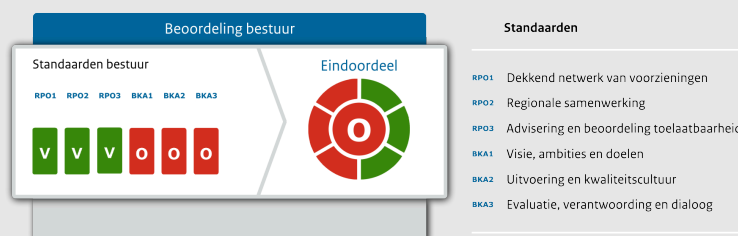
In hoofdstuk 2 staan de resultaten van het onderzoek op bestuursniveau, inclusief een samenvattend oordeel. De paragrafen 2.1 en 2.2 geven onze oordelen en bevindingen op de standaarden uit respectievelijk de kwaliteitsgebieden Realisatie passend onderwijs en Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De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



Realiseert het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen taken?

Tijdens ons onderzoek hebben vastgesteld dat het samenwerkingsverband een herkenbare rol speelt in de regio en dat dit gunstige effecten heeft op de realisatie van de wettelijke opdracht, namelijk het instandhouden van een dekkend netwerk van voorzieningen voor alle leerlingen, de samenwerking bevorderen tussen onderwijs en ketenpartners en het zorgdragen voor een correct toeleidingsproces naar het praktijk- en voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen die op specialistisch onderwijs zijn aangewezen. We concluderen dat het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken binnen het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs realiseert. We beoordelen deze standaarden (RPO1, RPO2 en RPO3) daarom als Voldoende.

Waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit van het samenwerkingsverband en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Van de kwaliteitszorg alsmede de verantwoording en de dialoog over resultaten van het samenwerkingsverband met betrokkenen en belanghebbenden, hebben we vastgesteld dat er nog belangrijke verbeteringen mogelijk en nodig zijn. Het gaat om een meer systematische inrichting van de kwaliteitszorg, om sterkere sturing op en waarborging van kwaliteit en om een betere verantwoordingspraktijk door de aangesloten scholen en besturen en de intern toezichthouder.

Het samenwerkingsverband zou consequenter met periodieke evaluaties en metingen moeten vaststellen en inzichtelijk maken of scholen en schoolbesturen zich inzetten voor en zich houden aan de afspraken in het ondersteuningsplan, of de beoogde resultaten bereikt worden en of de financiële middelen van het samenwerkingsverband daarvoor doelmatig worden ingezet. Met een meer stelselmatige kwaliteitszorg en verantwoordingslijn van de deelnemende scholen en besturen naar het samenwerkingsverband is het realiseren van de wettelijke opdracht beter gewaarborgd en is een betere sturing mogelijk op belangrijke eigen beleidsdoelstellingen. We stellen vast dat het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit van het samenwerkingsverband nog onvoldoende waarborgt. We beoordelen de standaarden BKA1 , BKA2 en BKA3 daarom als Onvoldoende.

Ofschoon de doelmatigheid van de besteding van de door de overheid verstrekte middelen tot dusverre niet wordt verantwoord in de jaarverslagen, is er wel sprake van deugdelijk financieel beheer. Wij zien op dit moment geen financiële risico's die het voortbestaan van het bestuur binnen nu en twee jaar in gevaar kunnen brengen.

De oordelen op de standaarden tezamen leiden tot het eindoordeel Onvoldoende.

Context

Het bestuur van het samenwerkingsverband VO Slinge-Berkel is in ontwikkeling. De bestuurlijke inrichting is recent gewijzigd. Van een bestuur dat deels dagelijks en deels algemeen (toezichthoudend) bestuur was, is het omgezet in een uitsluitend toezichthoudend bestuur dat de dagelijkse bestuurstaken heeft gemandateerd aan de directeur. Het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van elk van de deelnemende schoolbesturen maar heeft sinds enige tijd ook een onafhankelijk voorzitter. Aan het einde van schooljaar 2020-2021 heeft het bestuur een toezichtkader vastgesteld voor zijn werkzaamheden. In de praktijk is dit nog niet in werking; de meeste van de daarin opgenomen taken en verantwoordelijkheden moeten nog worden opgepakt.

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

Het samenwerkingsverband realiseert een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen. Er zijn geen thuiszitters waaraan het samenwerkingsverband geen mogelijkheden voor passend onderwijs biedt.

Het ondersteuningsplan beschrijft wat binnen het samenwerkingsverband geldt als basis- en extra ondersteuning en welke middelen het samenwerkingsverband daarvoor aan de scholen ter beschikking stelt. De scholen krijgen voor de extra ondersteuning jaarlijks een vast bedrag van het samenwerkingsverband. Daarnaast heeft het samenwerkingsverband gezorgd voor steunpunten en voor extra functionarissen (veelal orthopedagogen) op de scholen. De scholen zijn positief over deze steunpunten. Ook wordt met gezamenlijke inspanningen aan een passender aanbod voor hoogbegaafde leerlingen gewerkt. Veel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften kunnen daardoor het onderwijs volgen dat aansluit bij hun ontwikkelingsmogelijkheden.

Om nog meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het reguliere onderwijs te houden door dit passend(er) te maken kan het samenwerkingsverband de samenwerking tussen regulier en specialistisch onderwijs (pro en vso) verder stimuleren. Gezien de doelstelling om verwijzing naar vso en pro te verminderen heeft het samenwerkingsverband er alle belang bij om het regulier onderwijs maximaal te laten profiteren van de expertise in het specialistisch onderwijs.

RPO2. Regionale samenwerking

Het samenwerkingsverband streeft naar effectieve samenwerking met de betrokken gemeenten. Het wil goede afspraken over jeugdhulp maken en heeft daarover op overeenstemming gericht overleg (oogo). Afstemming met het jeugdbeleid van gemeenten is evenwel beperkt. Niet alle gemeenten leggen hun jeugdbeleid voor aan het samenwerkingsverband.

De samenwerking met en de kwaliteit van de jeugdhulp wordt in de scholen wel ervaren als afhankelijk van individuele personen en instanties en hun tevredenheid daarover is navenant wisselend.

We denken wij dat de regionale samenwerking verder kan worden

uitgebouwd. Het samenwerkingsverband zou proactief met gemeenten kunnen proberen een gezamenlijk jeugdbeleid vorm te geven. Nu leggen gemeenten en samenwerkingsverband de eigen (ondersteunings- en jeugd-)plannen aan elkaar voor en kijken vooral of ze geen belemmeringen voor elkaar opwerpen. Maar er zijn zonder meer kwesties (bijvoorbeeld leerlingenvervoer, wachtlijsten jeugdhulp) waarbij zowel gemeenten als samenwerkingsverband baat hebben bij structurele basisafspraken over de aansluiting van onderwijs en zorg.

Het overleg met de gemeenten over thuiszitters verloopt overigens goed. Er is sprake van korte lijnen tussen verschillende specialisten waarbij de juiste mensen aan tafel zitten.

RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid

Wanneer leerlingen (tijdelijk) niet de passende ondersteuning in hun eigen scholen kunnen krijgen zijn er scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) of praktijkonderwijs. Deze leerlingen moeten daarvoor een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) krijgen van het samenwerkingsverband. De procedure die daarvoor in het leven is geroepen, de toeleiding, is correct en zorgvuldig.

Het adviseren bij (extra) ondersteuningsbehoefte van leerlingen gebeurt door de schakelfunctionarissen die het samenwerkingsverband aan de scholen beschikbaar stelt. Zij, maar soms ook de directeur zelf, kijken mee en ondersteunen bij vragen van scholen. Deze ondersteuning wordt positief gewaardeerd door mensen die wij hebben gesproken.

Enkele formele onderdelen van de toeleidingsprocedure kunnen beter. Dat geldt met name voor het deskundigenadvies. De tweede deskundige met specifieke deskundigheid is op afroep beschikbaar. Dat moet dan ook wel expliciet in de procedure worden vermeld. Verder moet de beschikkingsbrief direct naar de aanvragende school en de ouders of verzorgers worden gestuurd. Nu gebeurt dat pas bij plaatsing op het vso of de praktijkschool. Het samenwerkingsverband kan de regels voor de formele afhandeling nog eens tegen het licht houden en daarbij ook kijken naar uitspraken daarover van de geschillencommissie passend onderwijs.

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, KWALITEITZORG EN AMBITIE | O | V | G |
|---|---|---|---|
| BKA1 Visie, ambities en doelen | • | | |
| BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur | • | | |
| BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog | • | | |

BKA1. Visie, ambities en doelen

In het ondersteuningsplan 2018-2022 legt het samenwerkingsverband uit welke ambities het heeft. Het geeft daarbij aan hoe het de voortgang en kwaliteit van zijn activiteiten wil bewaken om de ambities te realiseren. Daar hoort ook bij hoe het samenwerkingsverband wil volgen en evalueren of en hoe de besturen en de scholen hun opdracht in het kader van passend onderwijs uitvoeren. Het plan heeft daarvoor naar ons inzicht een geschikte opzet, gebaseerd op de wettelijke voorschriften met een relatie met passend onderwijs.

We zien dat er elementen van kwaliteitszorg aanwezig zijn maar er kan naar ons oordeel niet worden gesproken van een coherent en integraal kwaliteitszorgsysteem, gericht op het bereiken van de doelstellingen van het samenwerkingsverband en het waarborgen van de kwaliteit van uitvoering en resultaten. In 2017 zijn er voor het laatst onder aansturing van het samenwerkingsverband auditactiviteiten op de scholen uitgevoerd. Tussentijds is naar het effect van de Elan-regeling voor de versterking van de ondersteuningsstructuur gekeken. Andere structurele elementen van kwaliteitszorg zien we echter nauwelijks.

Het samenwerkingsverband stelde in het kader van zijn Elan-regeling jaarlijks ruimschoots extra financiën te beschikking aan de schoolbesturen. Het bestuur constateert dat de scholen nu alle de gewenste basisondersteuning bieden. De hoofddoelstelling die hieraan ten grondslag ligt, namelijk de deelname aan het vso terug te dringen zodat deze rond het landelijk gemiddelde komt te liggen, wordt echter vooralsnog niet bereikt. Het ontbreekt in het algemeen aan een planmatige gegevensverzameling en aan een kwalitatieve en kwantitatieve analyse om te kunnen bepalen welke de oorzaken hiervan zijn en tot welke effectieve ingrepen het samenwerkingsverband vervolgens kan of moet overgaan. In het verlengde daarvan is het voor de meerjarenbegroting belangrijk welke (financiële) middelen aan een dergelijk strategisch doel zijn gekoppeld. Wij zien dit echter niet terug in de meerjarenbegroting. Op welke wijze het samenwerkingsverband financiële middelen beschikbaar stelt om dit doel te bereiken wordt niet benoemd. Wij vragen het bestuur om hier in de volgende bestuursverslagen meer aandacht aan te geven.

Verder stellen we vast dat binnen de kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband de rol van het bestuur als intern toezichthouder tot dusverre gering is. Een toezichtkader is pas eind schooljaar 2020-2021 vastgesteld en is in de praktijk nog niet gebruikt voor het toezien op de realisatie van de gestelde doelen in het ondersteuningsplan, de naleving van de wettelijke verplichtingen van het samenwerkingsverband en de doelmatige besteding van de bekostiging. In het jaarverslag wordt slechts summier over de activiteiten van het interne toezicht gerapporteerd

We zijn van oordeel dat de kwaliteitszorg - die nodig is als basis voor een solide besturing, het realiseren van de eigen ambities en doelstellingen, het waarborgen van bereikte kwaliteit alsmede voor het interne toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding van de financiële middelen - nog te weinig ontwikkeld en onvoldoende stelselmatig is om te voldoen aan de daarvoor geldende wettelijke voorschriften (artikel 23a jo. artikel 24, vierde lid WVO en artikel 24e1, eerste lid sub c. WVO). We beoordelen standaard BKA1 Visie, ambities en doelen als Onvoldoende.

Het huidige ondersteuningsplan van samenwerkingsverband VO Slinge Berkel loopt na dit schooljaar af en moet in 2022 een opvolger krijgen. Dat is voor het samenwerkingsverband een goede gelegenheid de kwaliteitszorg beter in te richten en een meer stelselmatig karakter te geven.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

We constateren dat de aansturing van de uitvoeringsorganisatie, zeker op casusniveau, goed verloopt. De wettelijke taken worden dan ook naar behoren uitgevoerd en bereikt. Er zijn korte lijnen en vertrouwenwekkende werkrelaties tussen directeur, schakelfunctionarissen en coördinatoren van ondersteuning en begeleiding in de scholen.

In onze analyse van de kwaliteit van dit samenwerkingsverband stellen we vast dat er voor het dagelijkse bestuur een ingewikkelde opgave ligt. De eigen opdracht om de kosten beheersbaar te houden door het deelnamepercentage aan het VSO terug te dringen (idealiter tot ongeveer het landelijk gemiddelde) blijkt een erg weerbarstige te zijn die tot dusverre bij lange na niet is volbracht. Complicerend daarbij is dat er sprake is van een aanzienlijke krimp van het leerlingenbestand, terwijl het samenwerkingsverband een grote financiële reserve heeft. Deze moet op aanwijzing van de politiek bovendien op afzienbare tijd grotendeels worden afgebouwd. Voorts wijst het jaarverslag niet op een helder inzicht in de doelmatigheid van de besteding van de bekostiging.

Het werken aan beleidsmatige doelstellingen is de integrale verantwoordelijkheid van de directeur als dagelijks bestuurder, het toezichthoudend bestuur, de scholen en de schoolbesturen tezamen. Om deze eigen opdrachten te realiseren en niet in financiële moeilijkheden te komen is efficiëntie in de besturing noodzakelijk. Daarbij is inzicht in doelmatig handelen en doelmatige besteding van middelen essentieel. Dit vergt een duidelijke koppeling van evalueerbare doelen aan begrotingsposten en budgetten (beleidsrijk begroten), inzicht in algemeen aanvaarde beginselen van doelmatigheid alsmede zorgvuldig afgewogen eigen opvattingen van het bestuur daarover. We stellen vast dat het hieraan ontbreekt; we zien althans niet dat gemeenschappelijke uitgangspunten van doelmatigheid worden gehanteerd. In het jaarverslag wordt ook slechts summier over de activiteiten van het bestuur als intern toezichthouder gerapporteerd (artikel 24e1, eerste lid sub e. WVO).

Dit maakt efficiënte en effectieve besturing voor de directeur/dagelijks bestuurder een lastige opgave. We zien geen vaste afspraken of procedures volgens welke de scholen besturen zich dienen te verantwoorden over de inzet van de toegekende gelden. In de praktijk blijkt vervolgens dan ook nogal eens dat schoolbesturen zich niet volledig en inzichtelijk verantwoorden zonder dat dit gevolgen voor hen heeft. Wij zien niet dat de directeur in deze door het bestuur (het interne toezicht, waarin alle schoolbesturen vertegenwoordigd zijn) voldoende wordt gesteund en met raad terzijde wordt gestaan (artikel 24e 1, eerste lid WVO jo. artikel 103, eerste lid WVO). De scholen en besturen lijken het ondersteuningsplan onvoldoende te ervaren als een set gezamenlijke afspraken waaraan zij zich hebben verbonden om onder coördinatie van het samenwerkingsverband de gemeenschappelijke doelen te bereiken. We zien evenmin dat de toezichthouder steeds voldoende rolvast is en men elkaar erop aanspreekt wanneer een school of een bestuur niet levert. De kwaliteitscultuur is in dit opzicht duidelijk voor verbetering vatbaar. Zolang het toezichtkader nog niet in de praktijk in uitvoering is en de werking daarvan nog niet regelmatig getoetst wordt, is het risico op verstrengeling van de belangen van leden van het bestuur met hun belangen als schoolbestuurder niet uit te sluiten. Het is een wettelijke voorschrift om te waarborgen dat het intern toezicht onafhankelijk wordt uitgevoerd (artikel 24e1, tweede lid WVO).

De onderlinge samenwerking en wederkerigheid daarbinnen zien wij in de praktijk nog onvoldoende tot uiting komen. We beoordelen daarom de uitvoering en kwaliteitscultuur (standaard BKA2) als Onvoldoende.

In zijn coördinerende en sturende taak om met de scholen en schoolbesturen het ondersteuningsplan uit te voeren kan de directeur beter ondersteund worden door de aangesloten schoolbesturen en de toezichthouder. Veel van wat er wordt bereikt, gebeurt door zijn persoonlijke inzet en niet steeds met volle medewerking van scholen

en schoolbesturen. Hoofddoelstellingen van het beleid zoals geformuleerd in het ondersteuningsplan, kunnen alleen in gezamenlijkheid worden bereikt. Vermindering van de deelname van het voortgezet speciaal onderwijs (vso), door het bestuur als cruciaal aangemerkt voor de toekomst van samenwerkingsverband, wordt tot dusverre maar niet bereikt. Het lijkt erop dat dit voorlopig een lastige opgave zal blijven als deelnemende schoolbesturen, verzameld in het algemeen bestuur, niet steviger inzetten op transparantie en een meer gezamenlijke verantwoordingscultuur, waar het ook volgens het eigen jaarverslag aan ontbreekt.

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

We beoordelen deze standaard eveneens als Onvoldoende. Hierboven is al toegelicht dat de kwaliteitszorg, en daarbinnen nadrukkelijk de verantwoordingslijn van scholen/besturen naar het samenwerkingsverband, een onvoldoende stelselmatig karakter heeft. Op grond daarvan concluderen wij dat een betekenisvolle evaluatie (en analyse) van het realiseren van de eigen ambities en doelstellingen en met name het waarborgen van bereikte kwaliteit, niet grondig en daardoor onvoldoende mogelijk is. Een en ander blijkt ook uit een aantal omissies in het jaarverslag.

Zo is de rapportage over de aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem niet volledig. De eventuele resultaten die het bestuur met het systeem heeft bereikt en de aanpassingen die zijn doorgevoerd, ontbreken. Hiermee voldoet het bestuur niet aan artikel 4, vierde lid van de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs.

In het bestuursverslag is voorts geen reflectie opgenomen van de intern toezichthouder op de kwaliteit het samenwerkingsverband en van de rechtmatige en doelmatige besteding van de financiële middelen. Het verslag zegt niets over de wijze waarop het bestuur het toezicht uitvoert en wat de uitkomsten daarvan zijn (artikel 3 sub f. Regeling jaarverslaggeving onderwijs).

We stellen op basis van de tijdens ons onderzoek gevoerde gesprekken vast dat bij het bestuur en ook bij de ondersteuningsplanraad het inzicht in de effectiviteit van de besturing en de uitvoering beperkt is. Die beperktheid geldt bovendien voor de dialoog daarover met belanghebbenden. De directeur overlegt weliswaar regelmatig met de ondersteuningsplanraad maar is, mede door de beperkte verantwoordingsinformatie van scholen en besturen, tot dusverre niet in staat gebleken de zorgen van de ondersteuningsplanraad over de financiële positie van het samenwerkingsverband in de toekomst weg te nemen. Het bestuur heeft als toezichthouder tot dusverre niet het verplichte overleg met de ondersteuningsplanraad gevoerd (artikel 24e1, vijfde lid WVO) en moet dit organiseren.

2.3. Overige wettelijke vereisten

We hebben een tekortkoming aangetroffen bij de volgende overige wettelijke vereisten.

De ondersteuningsplanraad (OPR) kent momenteel een groot aantal vacatures en een onevenwichtige verdeling tussen de ouder- en de personeelsgeleding. Daarmee voldoet het samenwerkingsverband niet aan het voorschrift in artikel 4a van de Wet Medezeggenschap op scholen en krijgt hiervoor een herstelopdracht.

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 | | |
| BKA1 Visie, ambities en doelen Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het samenwerkingsverband. Onder zorgdragen valt in elk geval het naleven van de wettelijke bepalingen en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg (artikel 23a, jo. artikel 24 vierde lid van de WVO). | Het bestuur heeft uiterlijk over een jaar stelsel van kwaliteitszorg geïmplementeerd. | We voeren een herstelonderzoek uit in de tweede helft van schooljaar 2022/2023. |
| BKA1 Visie, ambities en doelen De intern toezichthouder houdt niet aantoonbaar toezicht op de rechtmatige en verwerving en de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen (artikel 24e1, eerste lid sub c. en vijfde lid van de WVO). | Het bestuur zorgt binnen een jaar voor een effectief intern toezicht op rechtmatige en doelmatige verwerving en besteding van de middelen. | We voeren een herstelonderzoek uit in de tweede helft van schooljaar 2022/2023. |
| BKA 2 Uitvoering en kwaliteitscultuur De intern toezichthouder legt in het jaarverslag onvoldoende verantwoording af over de uitvoering van zijn taken en de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 24e1, eerste lid sub e en vijfde lid van de WVO). | Het bestuur zorgt ervoor dat in het jaarverslag de verantwoording over uitvoering van de taken van de intern toezichthouder voortaan volledig wordt opgenomen. | Wij gaan in de eerstvolgende jaarverslaggeving na of deze tekortkoming is hersteld. |

| Tekortkoming | Wat verwachten wij van het bestuur? | Wat doen wij? |
|--|---|--|
| <p>BKA 2 Uitvoering en kwaliteitscultuur De intern toezichthouder staat het (dagelijks) bestuur onvoldoende met raad terzijde en voert zijn taken en bevoegdheden niet zodanig uit dat het intern toezicht deugdelijk en onafhankelijk is (artikel 24e1, eerste lid jo. artikel 103, eerste lid van de WVO en artikel 24e1, tweede lid van de WVO).</p> | <p>Het algemeen bestuur als intern toezichthouder zorgt voor raad en ondersteuning aan het dagelijks bestuur en de leden handelen daarbij onafhankelijk van hun rol als schoolbestuurder.</p> | <p>We voeren een herstelonderzoek uit in de tweede helft van schooljaar 2022/2023.</p> |
| <p>BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog De intern toezichthouder legt in het jaarverslag geen verantwoording af over zijn handelen en de resultaten die dat handelen heeft opgeleverd (artikel 3 sub f. van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs).</p> | <p>Het bestuur zorgt ervoor dat in het jaarverslag voortaan een verantwoording over het handelen van de intern toezichthouder en de resultaten die dat handelen heeft opgeleverd wordt opgenomen.</p> | <p>Wij vertrouwen erop dat het bestuur dit onderdeel in het eerstvolgende jaarverslag opneemt.</p> |
| <p>BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog Onderdelen van de rapportage over de aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem ontbreken in het jaarverslag, namelijk: de eventuele resultaten welke met het systeem zijn bereikt en de aanpassingen die zijn doorgevoerd. (Bijlage 3 sub B1, bij artikel 4 vierde lid van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs).</p> | <p>Het bestuur zorgt ervoor dat een volledige beschrijving en werking van het risicobeheersingssysteem in de eerstvolgende jaarverslaggeving is opgenomen.</p> | <p>Wij vertrouwen er op dat het bestuur het onvolledige onderdeel in de eerstvolgende jaarverslaggeving opneemt.</p> |
| <p>BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog De intern toezichthouder dient minimaal twee keer per jaar overleg te voeren met de ondersteuningsplanraad. Dit is binnen het samenwerkingsverband niet georganiseerd (artikel 24e1, vijfde lid, WVO).</p> | <p>Het bestuur organiseert minimaal twee keer per jaar een overleg tussen de intern toezichthouder en de ondersteuningsplanraad.</p> | <p>We vertrouwen erop dat het bestuur het oppakt en komen er niet meer actief op terug.</p> |
| <p>Overige wettelijke vereisten</p> | | |
| <p>Er is een groot aantal onvervulde vacatures in de ondersteuningsplanraad waardoor de beide geledingen qua bezetting niet meer in evenwicht zijn (artikel 4a, tweede lid, WMS).</p> | <p>Het bestuur bevordert door werving dat het aantal leden van de ondersteuningsplanraad gekozen uit personeel onderscheidenlijk uit ouders en leerlingen, in evenwicht is zoals de wet voorschrijft.</p> | <p>We vertrouwen erop dat het bestuur het oppakt en komen er niet meer actief op terug.</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

Hieronder geeft het bestuur weer op welke wijze het de bevindingen uit het onderzoek betreft bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband en de bestuurlijke kwaliteitszorg.

Het bestuur van het samenwerkingsverband herkent de lijn die in het inspectierapport terug te vinden is. Het bestuur gaat aan de slag met de herstelopdrachten in het volste vertrouwen dat dit over een jaar tot de gewenste resultaten heeft geleid.

Het bestuur let bij dit herstel op het behouden van dat wat goed gaat; voor elk kind is een passende plaats in het onderwijs beschikbaar. Er zijn vrijwel geen thuiszitters en er is sprake van deugdelijk financieel beheer. Bij het herstel zal het bestuur de expertise die beschikbaar is op de scholen binnen het samenwerkingsverband meer ontsluiten en benutten zodat leerlingen met extraondersteuningsbehoeften in het reguliere onderwijs nog beter bediend kunnen worden.

Het bestuur vindt een goed functionerende ondersteuningsplanraad belangrijk voor het goedfunctioneren van het samenwerkingsverband. De herstelopdracht die het bestuur hierin heeft pakt ze op.

Enige tijd geleden zijn reeds de eerste stappen gezet om de start te maken met de gevraagde verbeteringen. Zo is gekozen voor een onafhankelijke voorzitter (vanaf 1 augustus 2020) en werkt het bestuur sinds kort als intern toezichthouder met diverse commissies waaronder de commissie kwaliteitszorg. De commissies zijn een belangrijke schakel in het aanjagen en voorbereiden van beleid, het concretiseren hiervan en het signaleren van de voortgang naar het toezichthoudend bestuur. Op deze wijze hebben we de eerste stappen gezet naar het verbeteren van het stelsel van kwaliteitszorg binnen ons samenwerkingsverband. We realiseren ons dat de verbetering nog verdere doorontwikkeling vraagt naar het meer planmatig verzamelen van gegevens, gekoppeld aan onze doelstellingen, het analyseren van deze gegevens en het houden van effectief toezicht op de realisatie en borging. In de commissie kwaliteitszorg is inmiddels een planning opgesteld met acties om deze doorontwikkeling te concretiseren.

Op 10 november 2021 is door het bestuur gewerkt aan de bouwstenen voor onze visie, ambitie en strategische doelstellingen. Dit mede in het kader van de nieuwe versie van het ondersteuningsplan dat opgesteld wordt. In samenhang met het opstellen van het nieuwe ondersteuningsplan pakt het bestuur de gevraagde verbeteringen systematisch en beleidsrijk op en koppelt het bestuur de (financiële) middelen aan de strategische doelen. In de bestuursverslagen zal de doelmatige besteding van middelen herkenbaar worden. Met als doel het blijven bieden van zo inclusief mogelijk onderwijs waarbij voor elke leerling een passende plek is.

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

