



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Stichting Samenwerkingsverband Zuidoost-Friesland VO

**Onderzoek bestuur en
samenwerkingsverband**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 13 september 2024

Samenvatting

Tenminste eens in de vier jaar onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs elk bestuur van een samenwerkingsverband in Nederland. We hebben bij de Stichting Samenwerkingsverband Zuidoost-Friesland VO onderzocht of het 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).

Context

Het samenwerkingsverband beslaat een grote regio vanaf het noordelijkste deel van de gemeente Tytsjerksteradiel tot het zuidelijkste deel van de gemeente Weststellingwerf. Het gebied heeft voornamelijk een plattelandskarakter met enkele kleinere steden. De reguliere onderwijsvoorzieningen zijn verspreid over een aanzienlijk aantal stads- en dorpskernen.

In Drachten heeft het samenwerkingsverband een centrale dienst ingericht met daarbinnen, naast de directie en (beleids)staf, een consultatieteam, een thuiszittersteam en een toewijzingscommissie voor de toelating van leerlingen tot het gespecialiseerd onderwijs. In totaal telt de centrale dienst zo'n twintig medewerkers. In 2022 is het orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) in Drachten door het bestuur gesloten en dit wordt vervangen door andere tussenvoorzieningen om leerlingen buiten de reguliere setting te voorzien van extra ondersteuning.

Het totale aantal leerlingen in het samenwerkingsverband is de laatste jaren afgenomen. De deelname aan het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (vso) is sinds 2019 toegenomen en beweegt zich momenteel rond het landelijk gemiddelde.

Samenwerkingsverband Zuidoost-Friesland wordt bestuurd door een stichting met een dagelijks bestuur, uitgevoerd door de daartoe gemandateerde directeur, en een toezichthoudend bestuur met een onafhankelijke voorzitter. Alle aangesloten schoolbesturen hebben zitting in het toezichthoudende bestuur.

Bestuur: Stichting Samenwerkingsverband Zuidoost-Friesland VO

Bestuursnummer: 21624

Nummer samenwerkingsverband: VO2102

Gemeenten binnen de regio:

Achtkarspelen

De Fryske Marren

Heerenveen

Ooststellingwerf

Opsterland

Smallingerland

Tytsjerksteradiel

Weststellingwerf

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen: 11 besturen met in totaal 35 scholen (locaties)

Totaal aantal leerlingen in de regio: ruim 16.000

Scholen waar we verificatie-activiteiten hebben uitgevoerd:

19LO|00 Linde College

01NJ|12 Terra Wolvega

01WM|00 Burgemeester Harmsmaschool Gorredijk

25CV|01 Bornego College Junior & Mavo

Onderzoekperiode: juni 2024

Wat gaat goed?

Een voldoende dekkend netwerk

De scholen en schoolbesturen bieden het overgrote deel van de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, passend onderwijs. Het samenwerkingsverband zorgt voor ondersteuningsmiddelen en op alle scholen zijn ondersteuningsteams ingericht. Daarnaast kunnen scholen bij deskundigen van het samenwerkingsverband terecht om advies in te winnen over leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. De leerlingen kunnen daardoor het onderwijs volgen dat aansluit bij hun ontwikkelingsmogelijkheden. Thuiszitters zijn in beeld en er wordt gewerkt aan hun terugkeer in het onderwijs.

Regionale samenwerking

Het samenwerkingsverband zet zich in voor effectieve samenwerking met de betrokken gemeenten. Betrokken partijen (samenwerkingsverband, gemeenten en zorgaanbieders) hebben gericht overleg om afspraken te maken over de aansluiting van onderwijs en jeugdhulp.

Professionele aansturing

De aansturing van de uitvoeringsorganisatie verloopt volgens de afspraken en is effectief. Het samenwerkingsverband voert zijn wettelijke taken naar behoren uit en stuurt actief op de kwaliteit van het aanbod en de dienstverlening.

Financieel beheer

Er is sprake van deugdelijk financieel beheer, ondanks dat dit niet wordt toegelicht in het jaarverslag.

Wat kan beter?

Scherpe doelen en analyse

Het formuleren van scherpe doelen voor processen en resultaten en betrouwbare analyses maken van de beschikbare informatie kunnen beter. Voor het samenwerkingsverband is daarmee winst te behalen in de kwaliteitszorg.

Financieel beheer en verantwoording kunnen op onderdelen beter

De meerjarenbegroting kan beleidsrijker worden geformuleerd en de informatiewaarde van een aantal onderdelen van het bestuursverslag kan worden verbeterd.

Dit betreft dan het opnemen van een beschrijving over de P&C-cyclus, het opnemen van beheersmaatregelen bij de risico's en een uitgebreidere toelichting in het verslag van de toezichthouder.

De intern toezichthouder kan zijn rol en functioneren beter verantwoorden

Het toezichthoudende bestuur kan duidelijker beschrijven hoe het de werkgeversrol vervult en hoe het toezicht uitvoert op de besteding van middelen en of die doelmatig is.

Wat moet beter?

Advies bij toelaatbaarheidsverklaringen

In de procedure voor het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen zijn de rollen van de deskundigen die advies uitbrengen niet goed verankerd. Deze tweede deskundige wordt op basis van beschikbaarheid gekozen en niet op basis van specifieke deskundigheid.

Ondersteuningsplanraad

Niet alle zetels in ondersteuningsplanraad zijn op dit moment bezet. Daardoor is ook de verdeling van zetels tussen de ouder- en personeelsgeleding niet in balans. Ook heeft de intern toezichthouder nog niet tenminste twee keer per jaar overleg met de raad. Dit is een verplichting.

Vervolg

Omdat het bestuur voldoet aan de basiskwaliteit is er geen aanleiding voor het maken van vervolgfafspraken en onderzoeken we het bestuur en samenwerkingsverband opnieuw over vier jaar.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het vierjaarlijks onderzoek	6
2.	Resultaten vierjaarlijks onderzoek	9
3.	Resultaten verificatie-activiteiten	18
4.	Reactie van het bestuur	22

1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in juni 2024 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij Samenwerkingsverband Zuidoost-Friesland VO. 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

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.

Documentanalyse

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we documenten van en over het bestuur en samenwerkingsverband geanalyseerd, waaronder:

- Ondersteuningsplan 2022-2026;
- Vierjarenplanning 2022-2026;
- Jaarplan 2023-2024;
- Evaluatie Jaarplan 2022-2023;
- Strategisch beleid samenwerkingsverband Zuidoost-Friesland VO

2022-2026;

- (Concept)Koersdocument juni 2023;
- Algemene terugkoppeling DPAO gesprekken 2022-2023;
- Rapportage verantwoording schoolbesturen kalenderjaar 2022;
- Rapportage kwaliteitszorg 2023 met bijlagen;
- Format financiële verantwoording schoolbudgetten 2023;
- Bestuursverslag en Jaarrekening 2022;
- (Concept)Bestuursverslag en jaarrekening 2023;
- Begroting 2024 en meerjarenprognose 2025-2028;
- Toezichtkader Samenwerkingsverband Zuidoost-Friesland VO, en
- diverse operationele documenten.

Rondetafelgesprekken

We voerden rondetafelgesprekken met ouders, met schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen, met een verantwoordelijke voor de toeleiding naar speciale scholen (in combinatie met inzage in toelaatbaarheidsbesluiten), met schoolleiders uit het gespecialiseerd en regulier onderwijs en met vertegenwoordigers van gemeenten over hun ervaringen met het samenwerkingsverband, gevolgd door een startgesprek met de directie.

Verificatie-activiteiten

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.

Onderzoeksdag

Op de onderzoeksdag voerden we gesprekken met 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. Vervolgens voerden we een bestuursgesprek met de directie over de kwaliteitszorg en de (be)sturing van het samenwerkingsverband en de bijdrage die het levert aan de realisatie van passend onderwijs in de regio. Hierna gaven we het bestuur en de directie 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.

We hebben tijdens het onderzoek enkele signalen met het bestuur besproken. Dit heeft niet geleid tot aanvullend onderzoek.

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.

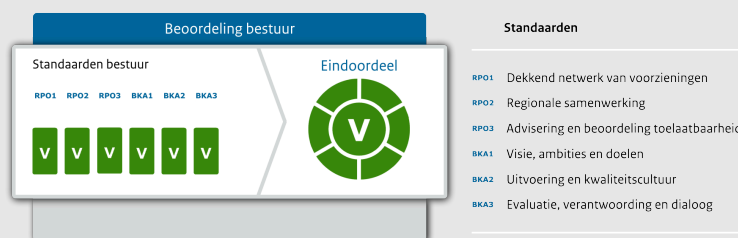
In hoofdstuk 3 staan de resultaten van de verificaties op de scholen beschreven. In hoofdstuk 4 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen.

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 concluderen dat het bestuur van Samenwerkingsverband Zuidoost-Friesland VO op de zes standaarden voldoende kwaliteit levert. Wij stellen vast dat het bestuur de wettelijke opdrachten uitvoert en de daarmee verbonden doelstellingen van passend onderwijs bereikt. Ook zien we voldoende kwaliteit op uitvoeringsniveau en de waarborging daarvan met kwaliteitszorgmaatregelen.

Wij zien op dit moment geen financiële risico's die het voortbestaan van het bestuur binnen nu en twee jaar in gevaar kunnen brengen. Op onderdelen kan het samenwerkingsverband zich verder verbeteren en we geven enkele herstelopdrachten omdat het bestuur op onderdelen niet (volledig) aan de wettelijke vereisten voldoet.

2.1. Realisatie passend onderwijs

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen 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 deze standaard als Voldoende. Wij stellen vast dat er een dekkend netwerk is waarin de leerlingen zo passend mogelijk onderwijs krijgen.

Netwerk van voorzieningen is dekkend maar staat onder druk

Het samenwerkingsverband heeft een expertisecentrum met daarin een consultatieteam en een thuiszittersteam. De specialisten die hierbinnen werkzaam zijn en de diensten die zij aan de scholen verlenen, worden door die scholen positief gewaardeerd. De scholen en schoolbesturen weten mede daardoor het overgrote deel van deze leerlingen passend onderwijs te bieden. Scholen ontvangen daarnaast ondersteuningsmiddelen van het samenwerkingsverband en op alle scholen zijn ondersteuningsteams ingericht. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften kunnen daardoor het onderwijs volgen dat aansluit bij hun ontwikkelingsmogelijkheden.

In 2022 is het orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) dat aan het samenwerkingsverband was verbonden, opgeheven. In plaats daarvan zijn en worden binnen de scholen interne voorzieningen ontwikkeld en zijn er twee regiovoorzieningen voor die leerlingen die tijdelijk niet in de eigen klas of school kunnen functioneren. Scholen zeggen nadrukkelijk behoefte te hebben aan voorzieningen waar leerlingen tijdelijk naartoe kunnen als het op school (tijdelijk) niet gaat.

Schoolverzuim is in beeld

Wij hebben geen thuiszitters aangetroffen waaraan het samenwerkingsverband geen mogelijkheden voor passend onderwijs biedt. Op basis van de verzuimregistratie, die tijdens ons onderzoek nog door het samenwerkingsverband nader is uitgewerkt, stellen we vast dat het aantal echte thuiszitters (zeer) gering is. Het gaat bovendien niet om thuiszitten dat het exclusieve gevolg is van tekortschietend onderwijs; er is steeds sprake van meervoudige problematiek waarbij zorg voorliggend is maar die niet voldoende kan worden geboden om het onderwijs succesvol doorgang te laten vinden. Verzuim en thuiszitten worden goed gemonitord. Er wordt steeds gewerkt aan het terugleiden van deze jongeren naar het onderwijs.

Het voortgezet speciaal onderwijs raakt snel vol

Een zorgelijk punt is het snelle volraken van het voormalig cluster 4-onderwijs. Daardoor komt het voor dat leerlingen op de verwijzende school moeten wachten totdat er plaats is in het gespecialiseerd onderwijs. Het is dan soms niet te vermijden dat leerlingen een tijd lang (gedeeltelijk) thuiszitten omdat het ze niet lukt om voltijds op school te zijn. Gedurende de wachttijd bieden de scholen deze leerlingen weliswaar zoveel mogelijk ondersteuning maar die is niet altijd even duurzaam maar soms wel kostbaar. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor het samenwerkingsverband. We zien dat scholen het als 'lastig' ervaren, maar soms minder

urgentiebesef laten zien. Zij kunnen actiever ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband betrekken. Op dit onderwerp verwachten we ook dat het samenwerkingsverband zijn sturing versterkt voor een goede overbrugging voor de leerling zolang die niet in het gespecialiseerd onderwijs kan worden geplaatst. Wij verwachten dat het bestuur zich hier blijvend voor inzet, zodat alle leerlingen een ononderbroken ontwikkeling kunnen doormaken.

RPO2. Regionale samenwerking

Wij beoordelen de kwaliteit op deze standaard als Voldoende omdat het bestuur actief relevante partijen opzoekt en streeft naar samenwerking die goed is voor de realisatie van passend onderwijs.

Samenwerking met gemeenten verloopt naar behoren

Gemeenten vinden en ervaren dat het samenwerkingsverband proactief is en dat dit met de komst van de nieuwe directie ook is toegenomen. Het samenwerkingsverband streeft naar effectieve samenwerking met de betrokken gemeenten. De verschillende betrokken partijen (samenwerkingsverband, gemeenten en zorgaanbieders) willen goede afspraken over jeugdhulp maken en zij hebben daarover gericht overleg. De beschikbaarheid van de jeugdhulp (er zijn flinke wachttijden in de zorg) en de ervaren kwaliteit daarvan worden door besturen en scholen wel als problematisch ervaren. Ze zijn afhankelijk van individuele personen en instanties en de tevredenheid van besturen en scholen daarover is navenant wisselend.

Onder andere vanuit de verificaties op scholen blijkt dat er behoefte is aan een nadrukkelijker schakelfunctie van het (consultatieteam van het) samenwerkingsverband in de aansluiting van onderwijs en zorg. Zorgaanbieders weten niet altijd wat op een school mogelijk is en vice versa. Zorg kan een gunstig effect hebben op het voorkomen of beheersen van onderwijsproblematiek als deze een prominentere rol kan vervullen op school. Scholen moeten dan weten waar zij vlot en laagdrempeliger zorg kunnen binnenhalen. Wij denken dat dit een verbeterpunt is dat winst kan opleveren voor alle betrokkenen.

RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid

Wij beoordelen de kwaliteit op deze standaard als Voldoende. Scholen zijn te spreken over de advisering vanuit het consultatieteam. Het proces om te komen tot besluiten over de toelaatbaarheid van leerlingen (tlv's) tot het gespecialiseerd onderwijs verloopt naar behoren. Wel zijn enkele correcties nodig.

Advisering wordt gewaardeerd

Het bestuur zorgt voor advies over ondersteuningsbehoeften van leerlingen aan scholen die daarom vragen. Besturen en scholen zijn tevreden over de advisering over passend onderwijs en bij problematieken van leerlingen. Ondersteuningsteams van scholen kunnen adviseurs van het samenwerkingsverband daar al vroeg bij

betrekken. Winst is te behalen in versterking van de rol van het samenwerkingsverband in de sturing op de aansluiting van onderwijs en zorg en in het betrekken van de deskundigheid van het gespecialiseerd onderwijs bij ondersteuning van leerlingen in de reguliere scholen.

Vlotte besluiten over toelaatbaarheid, procedure moet gecorrigeerd worden

Het samenwerkingsverband zorgt er voor dat besluiten over toelaatbaarheid tot het gespecialiseerd onderwijs vlot en zorgvuldig worden genomen. De procedures en voorwaarden waaraan scholen moeten voldoen om een aanvraag van een tlv te kunnen indienen, zijn goed bekend.

Ook voor mogelijke terugplaatsing van leerlingen vanuit het gespecialiseerd onderwijs naar het reguliere onderwijs is een procedure vastgelegd. Terugplaatsing komt echter zelden voor. Ook hiervoor kan de inzet van de beschikbare deskundigheid in het gespecialiseerd onderwijs mogelijk stimulerend werken. Scholen kunnen met sterke adviezen vanuit het vso mogelijk beter 'klaar staan' om leerlingen terug te krijgen in het reguliere onderwijs.

We stellen vast dat het proces van toeleiding naar het gespecialiseerd onderwijs niet geheel aan de voorschriften voldoet. Het is niet helder wie de verplichte tweede deskundige is voor advisering over een tlv. Deze deskundige moet gespecialiseerd zijn in problematiek van de leerling maar in de huidige procedure is dit niet goed verankerd. Deze tweede deskundige wordt op basis van beschikbaarheid gekozen en niet op grond van deze specifieke deskundigheid. Daarnaast moet in het besluit over de toelaatbaarheid worden vermeld welke deskundigheden bij de besluitvorming zijn betrokken. We geven hiervoor een herstelopdracht in het vertrouwen dat het samenwerkingsverband dit corrigeert (artikel 2.51, eerste lid van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020).

2.2. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen 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

Het samenwerkingsverband ziet mogelijkheden om de kwaliteitszorg aan te scherpen. Wij zien dat ook maar we beoordelen deze standaard wel als Voldoende.

De kwaliteitszorg is voldoende systematisch maar in ontwikkeling

Het ondersteuningsplan vormt de basis voor de kwaliteitscyclus van het samenwerkingsverband. Het plan is in zijn terugblik op de vorige planperiode behoorlijk kritisch op zijn resultaten, de processen en de verschillende actoren. Het getuigt van reflectie op het functioneren van het bestuur en op de realisatie van ambities en doelen.

De informatie over het functioneren van het samenwerkingsverband komt uit een grote verscheidenheid aan monitorinstrumenten, registraties en evaluaties. Op basis daarvan werken de directie en het bestuur beargumenteerd en gericht aan de overeengekomen (verbeter)activiteiten. Het bestuur laat zich als toezichthouder naar behoren informeren over de resultaten van het samenwerkingsverband.

Het formuleren van scherpe doelen voor processen en resultaten en betrouwbare analyses maken van de beschikbare informatie kunnen naar ons oordeel echter beter. Daar is voor het samenwerkingsverband winst te behalen. Zo registreren bijvoorbeeld vrijwel alle scholen de ontwikkelingsperspectieven (opp's) van leerlingen in het Register Onderwijsdeelnemers (ROD) maar deze data worden nog niet voor analyse benut. De registratie van de opp's kan het startpunt vormen voor een analyse van de mate van succes van passend onderwijs binnen de regio en van de doelmatigheid van de bestedingen.

Er is overigens zeker sprake van een voldoende systematische en cyclische inrichting van de kwaliteitszorg, met als startpunt het ondersteuningsplan en vervolgens jaar- en meerjarenplanningen, monitoren en evaluaties van resultaten en kwaliteit. Deze resulteren in (jaar)verslagen op het niveau van scholen, besturen en het samenwerkingsverband zelf. Het samenwerkingsverband blijft zijn kwaliteitszorgsysteem verder uitwerken.

Meerjarenbegroting kan beleidsrijker

Bij de meerjarenbegroting is het belangrijk dat het bestuur financiële middelen aan de strategische doelen koppelt. Dit kan onder meer zijn opgenomen in het ondersteuningsplan. Daarmee wordt inzichtelijk of er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om de strategische doelen te kunnen bereiken.

Het bestuur heeft in het ondersteuningsplan geen koppeling gelegd met de meerjarenbegroting. De huidige meerjarenbegroting kan qua presentatie worden verbeterd door toevoeging van analyses en opnemen van een oplegger waaruit blijkt hoe, door wie en wanneer het document is vastgesteld. Een verkorte versie van de

meerjarenbegroting kan worden opgenomen in de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag om zo meer informatie aan derden te kunnen verstrekken. Wij vragen het bestuur om hier in de volgende jaarverslaggevingen meer aandacht aan te geven.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

We beoordelen de standaard Uitvoering en kwaliteitscultuur als Voldoende. Er is een vertrouwenwekkende ontwikkeling in de besturing en de professionele cultuur van het samenwerkingsverband te zien. In sommige opzichten kan het samenwerkingsverband zijn sturing versterken.

De kwaliteitscultuur maakt een positieve ontwikkeling door

De samenwerking tussen de directie en het toezichthoudende bestuur wordt beter. Tot in 2022 stonden individuele schoolbestuurlijke belangen nogal eens voorop bij het bepalen van beleid. Na een periode met een interim-directie en sinds een aantal personele wisselingen heeft plaatsgevonden binnen de aangesloten schoolbesturen, is dit in verandering. Dat het gezamenlijke belang inmiddels meer centraal komt te staan, blijkt onder meer uit de discussie die op gang is gekomen over de bestuurlijke inrichting van het samenwerkingsverband en het verkennen van mogelijkheden voor verbetering van de governance. Sinds 29 januari 2020 heeft het toezichthoudend bestuur ook een onafhankelijk voorzitter. De structuur van het samenwerkingsverband alleen biedt doorgaans niet voldoende garanties voor een goede governance. Om de gewenste samenwerking van bestuur en toezicht en de kwaliteitscultuur die daarvoor de basis vormt te waarborgen, is het te overwegen om een volgend ondersteuningsplan niet alleen het karakter te geven van een meerjarenbeleidsplan maar ook van een samenwerkingsovereenkomst waaraan de aangesloten schoolbesturen zich gehouden weten. De bestuurders erkennen immers ook dat een goede governance nadrukkelijke rolvastheid vergt om de samenwerking voorop te laten staan.

Professionele aansturing

We constateren dat de aansturing van de uitvoeringsorganisatie goed verloopt. De wettelijke taken worden naar behoren uitgevoerd en bereikt. De directeur stuurt op de kwaliteit van het aanbod en de kwaliteit van de uitvoering van de dienstverlening en het intern toezicht neemt beter zijn rol.

Tijdens het onderzoek en in de gesprekken met de directie hebben we geconstateerd dat het samenwerkingsverband ten aanzien van de scholen een meer leidende of sturende rol zou kunnen spelen in plaats van de vooral helpende rol die het nu speelt. Dat is bijvoorbeeld mogelijk en wenselijk in situaties waarin leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring nog niet geplaatst kunnen worden in het gespecialiseerd onderwijs. Scholen moeten niet alleen afwachten tot plaatsing mogelijk is maar zijn in deze situaties in beginsel zelf aan zet. Het samenwerkingsverband zou daar meer op kunnen sturen; de

krapte aan plaatsen in het gespecialiseerd onderwijs neemt vooralsnog zeker niet af.

Rol intern toezicht verhelderen

Belanghebbenden moeten kunnen zien hoe de intern toezichthouder toezicht houdt en hoe hij het bestuur ondersteunt bij belangrijke keuzes. Daarom is het verplicht dat de intern toezichthouder in de jaarverslaggeving verantwoording aflegt over zijn toezicht en de door hem bereikte resultaten.

Het geld dat het bestuur van de overheid krijgt moet doelmatig worden besteed aan het onderwijs en de intern toezichthouder moet daarop toezien. Hij moet zich in de jaarverslaggeving verantwoorden over de manier waarop hij uitvoering geeft aan deze taak.

We hebben vastgesteld dat de intern toezichthouder zich beter kan verantwoorden in zijn eigen verslag door duidelijker te beschrijven hoe de werkgeversrol wordt ingevuld en hoe (en dat) wordt vastgesteld dat er toezicht is uitgevoerd op de doelmatige besteding van middelen. Ook kan worden aangegeven welke effecten met het toezicht zijn behaald. Wij vragen het bestuur om hier in volgende jaarverslaggevingen meer aandacht aan te besteden.

De ondersteuningsplanraad functioneert maar is niet compleet

De ondersteuningsplanraad (opr) vervult zijn rol in de medezeggenschap en is tevreden over de samenwerking met het bestuur en de gekozen koers van het samenwerkingsverband. Momenteel is de raad echter niet compleet en heeft hij qua samenstelling daardoor niet de juiste verhouding tussen ouder- en personeelsgeleding. Hiervoor geven we het bestuur een herstell opdracht (artikel 4a, tweede lid van de Wet medezeggenschap op scholen).

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

Wij beoordelen de kwaliteit op de standaard als Voldoende. Het bestuur heeft een voldoende informatief jaarverslag en voert met de belanghebbenden de dialoog. Op onderdelen kan de verantwoording worden verbeterd.

Scherper doelen stellen helpt evaluatie en verantwoording

Het bestuur heeft een informatief jaarverslag waarin het diverse ontwikkelingen beschrijft en wat daarbij is bereikt.

Het jaarverslag kan een meer verantwoordend karakter krijgen wanneer het bestuur het bereikte relateert aan de doelen van het ondersteuningsplan en daar zichtbaar conclusies en verbetermaatregelen aan verbindt. Door de doelen meer te beschrijven als scherpe beoogde resultaten en daar zichtbaar conclusies en verbetermaatregelen aan te verbinden, winnen de evaluaties aan scherppte. Mogelijk kan het bestuur zo ook gericht vervolgcacties bepalen. Dit is ook hierboven, bij standaard BKA1, al toegelicht.

In het verlengde daarvan kan de informatiewaarde van het jaarverslag

over bereikte resultaten en de inzet van de ondersteuningsmiddelen verbeteren.

Intern risicobeheersings- en controlesysteem

Een bestuur hoort goed zicht te hebben op zijn omgeving. Dit bevat ook de risico's waar het bestuur mogelijk mee geconfronteerd wordt. De verantwoording in het jaarverslag over het interne risicobeheersingssysteem kan verbeterd worden. Dit kan door een uitgebreidere beschrijving van de P&C-cyclus op te nemen in het jaarverslag.

Daarnaast is het belangrijk dat belanghebbenden, in het bijzonder de schoolbesturen, kunnen zien voor welke risico's en onzekerheden het bestuur zich in de komende jaren ziet geplaatst en op welke wijze het de passende maatregelen treft om aan deze risico's en onzekerheden het hoofd te bieden.

We hebben vastgesteld dat risico's zijn benoemd maar dat beheersmaatregelen in de verantwoording in het jaarverslag ontbreken. De in het jaarverslag opgenomen risico's zijn afhankelijk van leerlingen maar het bestuur van een samenwerkingsverband kan daar geen echte maatregelen op inzetten. Er zijn echter ook bedrijfsvoeringsrisico's die niet zijn vermeld maar waar wel beheersmaatregelen voor zijn in te zetten.

Wij vragen het bestuur om in volgende jaarverslaggevingen meer aandacht te besteden aan de beschrijving van het interne risicobeheersings- en controlesysteem en bedrijfsvoeringsrisico's op te nemen met bijbehorende beheersmaatregelen.

Het bestuur voert de dialoog

De directie informeert als dagelijks bestuur het intern toezicht en de ondersteuningsplanraad en voert met hen dialogen over de bereikte resultaten. De dialoog van de intern toezichthouder met ondersteuningsplanraad wordt nog beperkt gevoerd. Dit overleg moet tenminste twee keer per jaar plaatsvinden (artikel 3.3, vijfde lid van de WVO2020). Hiervoor geven een een herstelopdracht.

2.3. Afspraken over vervolgtoezicht

We houden voor dit bestuur de reguliere termijn aan van vier jaar. Dat betekent dat we het bestuur in beginsel over vier jaar weer onderzoeken.

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

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
Bestuur		
<p>RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid Het samenwerkingsverband moet waarborgen dat de juiste deskundigen betrokken worden bij de besluiten over toelaatbaarheid tot het gespecialiseerd onderwijs. (artikel 2.51, eerste lid, Uitvoeringsbesluit WVO 2020)</p>	<p>Het bestuur past de procedure voor het bepalen van de toelaatbaarheid tot het gespecialiseerd onderwijs hier op aan.</p>	<p>Wij vertrouwen er op dat het bestuur de herstelopdracht uitvoert en komen er niet meer op terug.</p>
<p>BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur Het samenwerkingsverband moet zorgen voor een ondersteuningsplanraad die voldoet aan de wettelijke voorschriften. (artikel 4a, tweede lid, WMS)</p>	<p>Het bestuur zorgt ervoor dat de ondersteuningsplanraad aan de wettelijke vereisten voldoet.</p>	<p>Wij vertrouwen er op dat het bestuur de herstelopdracht uitvoert en komen er niet meer op terug.</p>
<p>BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog De intern toezichthouder moet tenminste twee keer per jaar overleg voeren met de ondersteuningsplanraad. (artikel 3.3, vijfde lid, WVO 2020)</p>	<p>Het bestuur zorgt ervoor dat het interne toezicht tenminste twee keer jaarlijks met de opr overleg voert.</p>	<p>Wij vertrouwen er op dat het bestuur de herstelopdracht uitvoert en komen er niet meer op terug.</p>

3. Resultaten verificatie-activiteiten

Wij hebben verificatie-activiteiten uitgevoerd op enkele scholen in het samenwerkingsverband. Tijdens verificatie-activiteiten gaan we na of scholen de afspraken uit het ondersteuningsplan nakomen. We verwachten van het bestuur van het samenwerkingsverband dat het zicht heeft op deze uitvoering in de praktijk en dat het hierop stuurt.

We zijn dit nagegaan op de volgende (speciale) scholen:

- Linde College, Wolvega (19LO|00);
- Terra, Wolvega (01NJ|12);
- Burgemeester Harmsmaschool (BHS), Gorredijk (01WM|00);
- Bornego College Junior & Mavo, Heerenveen (25CV|01).

We hebben met de scholen gesproken over onderstaande thema's gebaseerd op afspraken uit het ondersteuningsplan 2022-2026:

Nakomen van de afspraken met het samenwerkingsverband:

- *Ondersteuningsplan, p. 17-20*: Kent de school het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning en is dit functioneel? Werkt de school consequent met de "drie (nu nog twee) M's"?
- *Ondersteuningsplan, p. 26*: Wie zorgt voor de extra ondersteuning en hoe gaat dat? Stellen scholen voor het geven van extra ondersteuning ("Meerdoen") een ontwikkelingsperspectief (opp) op en registreren ze dat in het ROD?
- *Ondersteuningsplan, p. 23 en p. 25*: Houdt de school zich aan de zorgplicht passend onderwijs?
- *Ondersteuningsplan, p. 27*: Werkt de school, indien nodig, met één kind/gezin, één plan, één regisseur samen met de ketenpartners?

Ondersteuning door het samenwerkingsverband:

- *Ondersteuningsplan, p. 24 en p. 32*: Ervaren de scholen voldoende ondersteuning van het samenwerkingsverband bij het realiseren van passend onderwijs? Krijgt de school steun vanuit het thuiszittersteam? Heeft de school ervaring met 'bruggenbouwers' en is het bekend met de 'brandpunt functionaris'?

Kent de school het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning en is dit functioneel? Werkt de school consequent met de "drie (nu nog twee) M's"?

De bezochte scholen werken met het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning: Meedoen en Meerdoen. Bij niet elke school is er echter een harde scheidslijn. Een van de scholen werkt ook nog met het Meedoen+. Voor de scholen is redelijk helder wanneer een leerling

extra ondersteuning nodig heeft. Hiervoor gebruiken ze het criterium dat het een meer structurele vorm van ondersteuning betreft en er (ook) anderen dan de mentor bij betrokken zijn. We constateren wel dat de scholen dit criterium voor zichzelf hebben vastgesteld en dit niet afleiden uit het ondersteuningsplan.

Wie zorgt voor de extra ondersteuning en hoe gaat dat? Stellen scholen voor het geven van extra ondersteuning (“Meerdoen”) een ontwikkelingsperspectief (opp) op en registreren ze dat in het ROD?

Op alle scholen is een ondersteuningsteam beschikbaar voor de externe ondersteuning. Naast eigen deskundigen, zoals een ondersteuningscoördinator en een orthopedagoog, schakelen de scholen ook externe deskundigen in vanuit jeugdhulp, schoolmaatschappelijk werk en wijk-/straatcoaches. Voor de leerlingen die daarvan gebruik maken, schrijven de scholen opp's. Eén van de scholen maakt standaard voor iedere nieuwe leerling met een mogelijke extra ondersteuningsbehoefte een opp. Als in de loop van het eerste jaar blijkt dat dit niet nodig is, dan sluit het ondersteuningsteam het opp af. De opp's die wij hebben ingezien voldoen aan de wettelijke vereisten. De scholen registreren opp's in het ROD.

Het valt ons op dat in de opp's die wij hebben ingezien vaak alleen (proces)doelen staan voor de school (“de school zorgt voor passende ondersteuning voor leerling X”). Deze doelen zijn meer gericht op het organiseren of inrichten van de ondersteuning en minder op de beoogde ontwikkeling van een leerling. Hierdoor is het moeilijk vast te stellen of de leerling duurzaam baat heeft bij de geboden ondersteuning. Slechts in een enkel geval zagen we concrete individuele doelen voor de leerling. Scholen gaven aan dat het samenwerkingsverband stuurt op het formuleren van de doelen voor de geboden onderwijssteun. Hierdoor is, wanneer een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) zou moeten worden aangevraagd, duidelijk of de school alles heeft gedaan wat mogelijk is.

Houdt de school zich aan de zorgplicht passend onderwijs?

Alle bezochte scholen hebben een duidelijke aannameprocedure, gericht op het didactische niveau. Ook op het gebied van passende ondersteuning zijn de scholen zorgvuldig bij de intake om de leerling vanaf de start zo goed mogelijk te kunnen ondersteunen. Het ontbreekt soms wel aan volledige informatie van ouders of van de basisschool waardoor de leerlinggegevens niet altijd direct bij aanvang van het schooljaar op orde zijn. De scholen geven aan dat ze niet de indruk hebben dat andere scholen in de regio hun zorgplicht niet nakomen. Wel geven zij aan extra kritisch te zijn wanneer er leerlingen vanuit andere regio's als zij-instromer worden aangemeld. Dan zijn zij alerter op de precieze redenen van de overstap.

Bij een van de scholen spraken we over de overstap van leerlingen uit het speciaal onderwijs (so) naar het regulier onderwijs. Dit is niet vanzelfsprekend. De so-scholen, zo geeft deze school aan, weten onvoldoende welke ondersteuningsmogelijkheden de reguliere scholen kunnen bieden. De school voorspelt dat als een dergelijke overstapmogelijkheid eerder in beeld komt, er mogelijk meer leerlingen van het so naar regulier voortgezet onderwijs kunnen. Hier kan het samenwerkingsverband een rol spelen.

Scholen weten van wachtlijsten in het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en zeggen daarom terughoudender te zijn in het aanvragen van een tlv voor het vso. Zij geven aan dat het ingewikkeld blijkt om deze leerlingen (met tlv inmiddels) alsnog een passende ondersteuning op school te bieden. Ze wijken dan uit naar projecten van buurtteams en/of externe stages. Dit is niet altijd een duurzame oplossing en brengt vaak extra kosten met zich mee. Het samenwerkingsverband kan hierbij naar hun mening meer ondersteuning bieden; dat is immers verantwoordelijk voor het realiseren van een dekkend netwerk van voorzieningen.

Werkt de school, indien nodig, met één kind/gezin, één plan, één regisseur samen met de ketenpartners?

De scholen geven aan dat er samenwerking is met ketenpartners. Bij de meeste scholen sluiten ketenpartners aan bij multidisciplinair overleg (mdo's). Informatie over de ondersteuningsbehoefte is voor alle betrokken partijen inzichtelijk. Maar vaak is het niet duidelijk wie binnen de jeugdhulp de regie voert. Door wachtlijsten is er niet altijd tijdig en passende jeugdhulp beschikbaar waardoor de scholen veel zelf oplossen (en soms moeten 'pappen en nathouden').

Als er wel jeugdhulp beschikbaar is, ervaren de scholen soms veel verschillende en niet allemaal even professionele zorgaanbieders. Op een van de scholen is er een professional werkzaam met ruime ervaring in de jeugdhulp. De school zegt hier veel voordeel bij te hebben omdat sneller duidelijk is wat er mogelijk is en bij wie je zou moeten zijn.

Ervaren de scholen voldoende ondersteuning van het samenwerkingsverband bij het realiseren van passend onderwijs? Krijgt de school steun vanuit het thuiszittersteam? Heeft de school ervaring met 'bruggenbouwers' en is het bekend met de 'brandpunt functionaris'?

Vanuit het consultatieteam van het samenwerkingsverband is er een vast aanspreekpunt voor elke school. Op de ene school is dat meer structureel en frequent dan op de andere. Scholen geven echter aan heel tevreden te zijn. Ook de ondersteuning vanuit het thuiszittersteam is bekend en wordt gewaardeerd. Een van de scholen noemde ook de schoolarts en de professionals uit het gebiedsteam als mogelijke hulpbronnen om in bepaalde gevallen te escaleren richting

jeugdhulp. De termen ‘bruggenbouwers’ en ‘brandpunt functionaris’ kennen de scholen niet.

De consultants vanuit het samenwerkingsverband richten zich, op de meeste scholen, met name op de ondersteuning van de leraren. Een van de scholen had de wens om ook voor haar ondersteuningsteam een sparringpartner vanuit het samenwerkingsverband te hebben. Aanvullend op de eigen expertise, zou deze (gedrags)deskundige bijvoorbeeld kritisch kunnen meekijken naar de doelen in de opp's en de kwaliteit van de extra ondersteuning op de school.

De scholen geven aan het professionaliseringsaanbod vanuit het samenwerkingsverband te waarderen. Een aantal leraren die we hebben gesproken, heeft aan trainingen deelgenomen. Niet alle scholen zijn bekend met de mogelijkheid om het aanbod ook eventueel op teamniveau in te plannen.

Conclusie

We stellen vast dat:

- scholen werken met een onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning maar dat dit per school verschilt. De scholen kennen en gebruiken de terminologie Meedoen-Meerdoen;
- er op alle bezochte scholen een duidelijke structuur is om extra ondersteuning te organiseren voor een leerling.
- opp's voldoen aan wettelijke vereisten en worden geregistreerd in het ROD;
- de scholen zich houden aan de zorgplicht passend onderwijs;
- voor ketenpartners de relevante informatie beschikbaar is maar dat de scholen aangeven dat er niet echt sprake is van één kind, één plan, één regisseur;
- scholen zich niet altijd even goed bewust zijn van wat het samenwerkingsverband is en wat hun eigen rol en verantwoordelijkheid binnen het samenwerkingsverband is;
- de scholen de ondersteuning van het samenwerkingsverband wel relevant vinden en deze waarderen;

4. 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.

Het bestuur van Samenwerkingsverband Zuidoost-Friesland VO herkent zich in de bevindingen van de inspectie. Het bestuur is content met de beoordeling 'voldoende' op alle zes standaarden. We streven ernaar de standaarden minimaal op het nu geconstateerde niveau te houden en waar mogelijk verder te verbeteren. De input vanuit het vierjaarlijks onderzoek is daarin van belangrijke waarde.

De inspectie geeft op een drietal onderwerpen een herstelopdracht. Het bestuur van het samenwerkingsverband zal deze herstelopdrachten voortvarend oppakken en is blij met het vertrouwen hierin van de inspectie. Daarnaast benoemt de inspectie een aantal punten ter verbetering. Deze aanbevelingen neemt het bestuur mee in de reguliere kwaliteitscyclus en zullen van daaruit opgepakt worden.

Via deze weg bedankt het bestuur de inspectie voor de constructieve gesprekken tijdens onderzoeksactiviteiten. Betrokkenen geven aan dat de rondetafelgesprekken, de verificatieactiviteiten en de gesprekken op de onderzoeksdag op een prettige en opbouwende manier zijn verlopen. De bevindingen die hieruit zijn voortgekomen zijn van grote waarde in de verdere doorontwikkeling van het samenwerkingsverband.

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

