



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

## Vereniging Samenwerkingsverband VO-22-02 ZO Drenthe

**Onderzoek bestuur en  
samenwerkingsverband**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 3 februari 2025

# Samenvatting

Ten minste eens in de vier jaar onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs elk bestuur van een samenwerkingsverband in Nederland. We hebben bij Vereniging Samenwerkingsverband VO-22-02 ZO-Drenthe (verder: swv VO ZO-Drenthe) 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).

## Context

In 2019 hebben wij het samenwerkingsverband bezocht in het kader van een vierjaarlijks onderzoek. Daarbij bleek dat het samenwerkingsverband niet aan de wettelijke eisen voldeed. Vervolgens hebben wij in oktober 2021 het samenwerkingsverband wederom bezocht.

De tekortkomingen in de kwaliteit die wij in 2019 hebben vastgesteld, zijn voor het samenwerkingsverband aanleiding geweest verregaande wijzigingen in beleid en organisatie door te voeren. De bestuurlijke inrichting is in 2020 veranderd en er is een doorontwikkeling van het samenwerkingsverband naar een netwerkorganisatie. Deze richt zich op de (wettelijke) kerntaken waarbinnen de scholen met een sterke basis- en extra ondersteuning inclusief onderwijs bieden.

Er resteerde evenwel nog een opdracht tot herstel van een tekortkoming omdat niet duidelijk was of de taken en bevoegdheden van het intern toezicht zodanig zijn dat hij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen. In mei 2023 hebben we vastgesteld dat het herstel hierop gepleegd is.

## Wat gaat goed?

*Meerdere vormen van extra ondersteuning in het regulier onderwijs*  
Op steeds meer schoollocaties in het reguliere onderwijs is het ondersteuningsaanbod vergroot. Hierbij wordt ook de expertise vanuit het gespecialiseerd onderwijs ingezet. Dit leidt tot een divers ondersteuningsaanbod in de regio.

**Bestuur:** Vereniging Samenwerkingsverband VO-22-02 ZO-Drenthe

**Bestuursnummer:** 21678

**Nummer samenwerkingsverband** VO2202

**Gemeenten binnen de regio:** Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen en Westerwolde

**Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen:** 8 schoolbesturen met in totaal 14 scholen

**Totaal aantal leerlingen in de regio:** ruim 9.500

## Onderzochte scholen:

- Carmelcollege Emmen (CCE), 00PF|00
- PRO Emmen, 26HX|00

**Onderzoekperiode:** december 2024

#### *Transparantie vanuit het bestuur*

Het samenwerkingsverband informeert de verschillende bestuurlijke gremia over het algemeen tijdig en voldoende. De leden van de ondersteuningsplanraad, het intern toezicht en de algemene ledenvergadering voelen zich serieus genomen door het bestuur van het samenwerkingsverband en worden in staat gesteld hun rol uit te oefenen. De scholen geven aan dat de relaties tussen de scholen en richting het samenwerkingsverband zijn verbeterd.

#### **Wat kan beter?**

##### *Zorgen dat de ondersteuningsplanraad evenredig bezet is*

De ondersteuningsplanraad (opr) is gedurende een langere tijd niet evenredig bezet met ouders en personeelsleden van aangesloten scholen. Het samenwerkingsverband kan zich beter inspannen leden te werven zodat een evenredig aantal ontstaat en zo daarmee de raad beter te laten functioneren.

##### *Inzicht verbeteren in de onderinstroom om de druk op het voortgezet speciaal onderwijs (vso) te verlichten*

De onderinstroom vanuit het primair onderwijs (po) naar het vso kan beter in kaart worden gebracht door het samenwerkingsverband. Deze leerlingen zijn vaak niet goed in beeld bij het reguliere onderwijs. De transparantie (van de toepassing) van de criteria voor een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) kan beter. Door een beter inzicht in deze leerlingen en hun ondersteuningsbehoeften weten reguliere scholen wat er nodig is om deze leerlingen te laten instromen in het regulier onderwijs, in plaats van dat ze direct instromen in het vso.

##### *Onafhankelijkheid deskundigen kritisch herbeoordelen*

De deskundigen betrokken bij de advisering voorafgaand aan het besluit voor een tlv zijn soms afkomstig van de beoogde school voor vso. Indien ouders aangeven het hier, tijdens de aanvraagprocedure, niet mee eens te zijn, zet het samenwerkingsverband een onafhankelijke deskundige in. Het samenwerkingsverband kan overwegen om dit standaard te doen. Dit omdat ouders niet altijd ervaren dat het mogelijk is om de onafhankelijkheid (mogelijke belangenverstremming) ter discussie te stellen omdat zij de relatie met de beoogde school niet op het spel willen zetten.

#### *Dialog tussen scholen en schoolbesturen faciliteren*

Scholen en schoolbesturen weten weinig van elkaars ontwikkelingen en wat ze voor elkaar kunnen betekenen. Ook is voor hen niet duidelijk welke scholen welke middelen passend onderwijs waaraan besteden en wat dit oplevert. Het bestuur van het samenwerkingsverband kan deze gesprekken initiëren waardoor er meer samenwerking kan plaatsvinden bij het organiseren van passende ondersteuning voor leerlingen.

#### **Wat moet beter?**

##### *Wachlijsten vso wegwerken*

Het samenwerkingsverband kent een, voorlopig blijvend, tekort aan plaatsen in het vso. We zien mooie ontwikkelingen in het ondersteuningsaanbod op veel reguliere scholen en de verwachting is dat op termijn de wachlijsten tot het verleden kunnen gaan behoren. Tot die tijd moet het samenwerkingsverband zorgen voor een passend en dekkend aanbod voor leerlingen die aangewezen zijn op de zwaardere vorm van ondersteuning binnen het vso.

##### *Tussentijds bijsturen op beoogde resultaten*

Het bestuur moet zicht houden op de gemaakte afspraken over de uitvoering van het beleid en de na te streven verbeteringen, en daarop zo nodig tussentijds bijsturen. Hiervoor moet het bestuur in gesprek met schoolbesturen en scholen om vast te stellen naar welke beoogde resultaatafspraken zij toewerken.

##### *Systematische evaluatie en analyse uitwerken*

Het bestuur geeft een summier verantwoordingsbericht in het jaarverslag 2023. Deze is voornamelijk procesgericht en gebaseerd op kwantitatieve data die beschrijven hoe de middelen uit het samenwerkingsverband worden ingezet, maar er worden geen uitspraken gedaan over de kwaliteit en resultaten van die inzet. Zo is er geen zicht op en verantwoording over de resultaten die volgen uit de inzet van de middelen bedoeld voor extra ondersteuning op de scholen. Het jaarverslag moet een meer verantwoordend karakter krijgen.

##### *Verantwoording risicobeheersing*

Het ontbreekt in het jaarverslag aan een verantwoording over de risico's en de beheersmaatregelen. Zo kan bijvoorbeeld het

toenemend aantal verwijzingen naar gespecialiseerd onderwijs op termijn leiden tot financiële uitdagingen. Het bestuur van het samenwerkingsverband moet zich verantwoorden in het jaarverslag over alle onderkende risico's, de beheersmaatregelen en de effecten daarvan.

*Taken en verantwoording intern toezicht inzichtelijk maken*

De intern toezichthouder moet concreet verantwoording afleggen over hoe hij het bestuur ondersteunt en/of adviseert en welke resultaten het toezicht heeft opgeleverd. Daarnaast moet de intern toezichthouder beschrijven op welke manier hij toezicht houdt op de doelmatige besteding van rijksmiddelen.

*Het ondersteuningsplan is onvolledig*

Het ondersteuningsplan 2022-2026 voldoet niet aan alle wettelijke vereisten. Zo ontbreken de criteria op basis waarvan een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) wordt afgegeven, de beoogde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en het beleid met betrekking tot terugkeer van leerlingen vanuit het vso naar het reguliere vo. Uit ons onderzoek blijkt dat het bestuur mede daardoor onvoldoende kan sturen op de afspraken uit het ondersteuningsplan.

**Vervolg**

Omdat het bestuur op meerdere standaarden onvoldoende kwaliteit realiseert, voeren we over een jaar een herstelonderzoek uit. Het bestuur moet de vastgestelde tekortkomingen dan hebben hersteld.

# Inhoudsopgave

1.	Opzet van het vierjaarlijks onderzoek	7
2.	Resultaten vierjaarlijks onderzoek	10
3.	Resultaten verificatie-activiteiten	22
4.	Reactie van het bestuur	25

# 1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in december 2024 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij swv VO ZO-Drenthe. 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
<b>Realisatie passend onderwijs</b>	
RPO1. Dekkend netwerk van voorzieningen	•
RPO2. Regionale samenwerking	•
RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid	•
<b>Besturing, kwaliteitszorg en ambitie</b>	
BKA1. Visie, ambities en doelen	•
BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur	•
BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog	•

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

## Onderzoeksactiviteiten

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

### Documentanalyse

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we documenten van en over het bestuur en samenwerkingsverband geanalyseerd, waaronder het ondersteuningsplan 2022-2026, het jaarverslag 2023 en door het bestuur ingestuurde documenten, waaronder de begroting 2024-2028, de kwaliteitskalender 2024 en de vigerende bestuurlijke statuten.

### *Rondetafelgesprekken*

Na een presentatie van het bestuur over actuele ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband voerden we rondetafelgesprekken met ouders, schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen en met schoolleiders over hun ervaringen met het samenwerkingsverband. We hebben vervolgens gesproken met de verantwoordelijken voor de ondersteuningstoewijzing en toeleiding naar speciale scholen over de procedure voor toeleiding. Ook voerden we een gesprek met gemeentelijke partners over de rol die het samenwerkingsverband in de regio vervult in de aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdhulp, gevolgd door een gesprek met het bestuur over de verdere inrichting van het onderzoek.

### *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 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;
- de directeur-bestuurder en een financieel adviseur over het financieel beheer en de werking van het risicobeheersings- en controlesysteem;
- schoolbestuurders over wat het samenwerkingsverband voor hen betekent en hoe de schoolbesturen met elkaar samenwerken binnen het samenwerkingsverband.

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

**Leeswijzer**

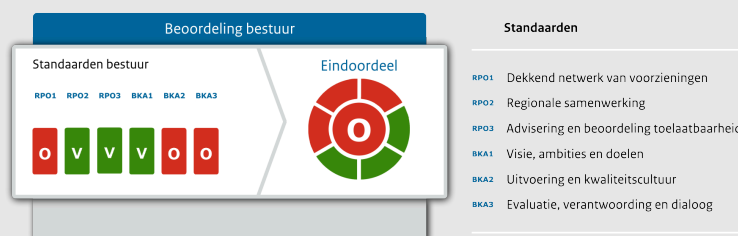
In hoofdstuk 2 staan de resultaten van het onderzoek op bestuursniveau, inclusief een samenvattend oordeel. De paragrafen 2.1 en 2.2 geven onze oordelen en bevindingen op de standaarden uit respectievelijk de kwaliteitsgebieden Realisatie passend onderwijs en Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De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



*Voert het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uit en realiseert het de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs?*

We stellen vast dat het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken binnen het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs niet volledig realiseert. De reguliere scholen ontwikkelen zich naar inclusiever onderwijs maar dat heeft tot nu toe nog onvoldoende resultaat. Het samenwerkingsverband kent een, naar verwachting voorlopig blijvend, tekort aan plekken in het vso. Mede daardoor zitten er leerlingen thuis. We beoordelen de standaard RPO1 daarom als Onvoldoende. De standaarden RPO2 en RPO3 beoordelen we als Voldoende.

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

We beoordelen de standaard BKA1 als Voldoende omdat er een werkbaar basis voor kwaliteitszorg ligt. De standaarden BKA2 en BKA3 beoordelen we echter als Onvoldoende omdat het aan (zicht op) de uitvoering van zowel het ondersteuningsplan als de kwaliteitszorg en verantwoording daarover schort. Het huidige kwaliteitszorgsysteem kan nog verder uitgewerkt worden. Het is echter onduidelijk of en hoe de schoolbesturen de gemaakte afspraken nakomen en of er sprake is van doelmatigheid. De intern toezichthouder is voornamelijk volgend. Het is noodzakelijk dat de sturing op en waarborging van de kwaliteit verbetert. Ook moet de verantwoording door het bestuur en de intern

toezichthouder beter.

### Eindoordeel

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

## 2.1. Realisatie passend onderwijs

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

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

### RPO1. Dekkend netwerk van voorzieningen

Wij beoordelen het dekkend netwerk van voorzieningen als Onvoldoende, omdat het samenwerkingsverband een tekort kent aan plaatsen in het vso. Hierdoor komt het voor dat leerlingen niet het onderwijs en de ondersteuning ontvangen die ze nodig hebben of zelfs (gedeeltelijk) thuiszitten. Het samenwerkingsverband realiseert onvoldoende een samenhangend geheel van voorzieningen waarbinnen leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kundend doormaken en voldoet daarmee niet aan artikel 2.47, tweede lid, WVO 2020.

#### *Reguliere scholen ontwikkelen meer extra ondersteuning*

De scholen weten voor een steeds grotere groep leerlingen passend onderwijs te realiseren. Daarvoor stelt het samenwerkingsverband hen onder andere ondersteuningsmiddelen en adviseurs passend onderwijs ter beschikking. Daarnaast kan het samenwerkingsverband arrangementen toekennen voor extra ondersteuning. De mate waarin de scholen in staat zijn extra ondersteuning te bieden verschilt per school. Zo was er in de regio geen aanbod voor extra ondersteuning voor havo/vwo-leerlingen met sterke ASS- en/of angstproblematiek. Het samenwerkingsverband heeft, bij een van de scholen voor regulier onderwijs, inmiddels een succesvolle voorziening voor deze leerlingen georganiseerd. Het samenwerkingsverband regelt de toeleiding naar deze voorziening en de school is verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderwijs. Een dergelijke voorziening voor vmbo-leerlingen is er nog niet maar we hebben wel gehoord over mogelijke plannen daartoe. Ook is er sprake van samenwerking tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs waardoor leerlingen, met expertise uit het vso, in het regulier onderwijs kunnen blijven.

#### *Het dekkend netwerk kent tekortkomingen*

Niet voor alle leerlingen is de benodigde extra ondersteuning beschikbaar. Zo komt het voor dat leerlingen (gedeeltelijk) thuiszitten omdat er geen passende vso-plek beschikbaar is. Het deelnamepercentage in het vso ligt al een tijdje boven het landelijk gemiddelde. Een groot aantal vso-scholen in de regio zit vol en heeft wachtlijsten. Gedurende het wachten op een plek verblijven leerlingen op de verwijzende school of zitten ze thuis. In beide situaties, zo vernamen we uit de gevoerde gesprekken, is er geen sprake van passende ondersteuning. Dit kan maanden tot soms wel meer dan een half jaar duren. Soms kiezen ouders voor een vso-school buiten de regio, ondanks een flinke reistijd, maar dat is niet voor alle leerlingen mogelijk vanwege hun ondersteuningsbehoeften. Het bestuur moet zorgen dat er voor alle leerlingen, die extra ondersteuning behoeven, een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs is.

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

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

#### *Samenwerking met gemeenten verloopt naar behoren*

Gemeenten ervaren dat het samenwerkingsverband proactief is en dat dit met de komst van de nieuwe bestuurder ook is verbeterd. Het samenwerkingsverband streeft naar effectieve samenwerking met de betrokken gemeenten door onder andere toe te werken naar goede afspraken over jeugdhulp. Daarvoor is er gericht overleg in het Domein Overstijgend Analyseteam (DOA). In deze overleggen bespreekt het samenwerkingsverband samen met gemeenten en jeugdhulpverleners thema's maar ook casuïstiek. Analyses maken aan de hand van de casuïstiek is nog niet gebeurd maar staat wel op de planning.

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. Scholen geven aan vaak afhankelijk te zijn van met welke professional er iets valt af te spreken en minder kunnen terugvallen op overall beleidsafspraken. De tevredenheid van besturen en scholen daarover is navenant wisselend.

Uit door ons gevoerde gesprekken blijkt dat er behoefte is aan beleid en sturing van het samenwerkingsverband op de aansluiting van onderwijs en zorg. Zorgaanbieders werken veelal curatief en zij hebben net als scholen te maken met beperkte capaciteit. Tijdig inzetten van jeugdhulp (preventief) kan een gunstig effect hebben op het voorkomen of vroegtijdig beheersen van onderwijsproblematiek. Wij denken dat dit een verbeterpunt is voor zowel onderwijs als

jeugdhulp en gemeenten.

*Sturing mogelijk op doorgaande lijn van primair naar (regulier) voortgezet onderwijs*

De adviseurs passend onderwijs zijn, weliswaar voornamelijk ad hoc en op vraag vanuit het primair onderwijs (po), betrokken bij een soepele overgang van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte vanuit het primair naar het voortgezet onderwijs. Hier liggen nog wel kansen voor het samenwerkingsverband omdat er relatief veel leerlingen direct vanuit het po, en dan met name uit het speciaal (basis)onderwijs, doorstromen naar het vso.

**RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid**

De praktijk van het adviseren over ondersteuning en van het besluiten over de toelaatbaarheid van leerlingen tot specialistisch onderwijs voldoet weliswaar aan de wettelijke vereisten maar kan op een aantal punten beter worden uitgewerkt. Het bestuur onderkent de verbeterpunten in de procedures en criteria en werkt deze uit. We beoordelen de standaard daarom als Voldoende.

*Advisering in handen van adviseurs passend onderwijs*

De wettelijke taak voor een samenwerkingsverband om op verzoek van een school te adviseren over ondersteuningsbehoeften van leerlingen, wordt uitgevoerd door twee adviseurs passend onderwijs (apo's). Scholen geven aan dat deze functionarissen goed bereikbaar zijn en meedenken met oplossingen voor ondersteuningsvragen. De apo's zijn ook nauw betrokken bij het ouder- en jeugdsteunpunt binnen dit samenwerkingsverband en hebben nauwe contacten met gemeenten en jeugdhulp.

Een van de scholen die we hebben gesproken geeft aan dat als de ondersteuningsvraag complex is ook deze apo's geen oplossing kunnen bieden. Het samenwerkingsverband heeft namelijk geen doorzettingsmacht, kampt met te weinig plaatsen in het vso en heeft geen eigen middelen voor maatwerk (die liggen bij de scholen zelf).

*Sturen op terugkeer vso naar regulier onderwijs*

Er liggen kansen voor het samenwerkingsverband om meer te sturen op terugkeer naar regulier onderwijs. De toelaatbaarheidsverklaringen (tlv's) worden soms voor de hele schoolloopbaan afgegeven maar niet altijd. Er zijn nu geen afspraken over terugkeer naar het regulier; de reguliere scholen geven niet aan wanneer dit (weer) een optie zou zijn en met het vso zijn hierover geen afspraken gemaakt. Het samenwerkingsverband moet beleid voor terugkeer opnemen in het ondersteuningsplan (zie ook paragraaf 2.3).

*Procedure beoordeling toelaatbaarheid voldoet maar kan beter*

De praktijk van het verstrekken van toelaatbaarheidsverklaringen beoordelen we als voldoende. Wanneer leerlingen (tijdelijk) niet de

passende ondersteuning in hun eigen scholen kunnen krijgen, zijn er scholen voor vso of praktijkonderwijs. Deze leerlingen moeten daarvoor een tlv krijgen van het samenwerkingsverband. De procedure is weliswaar correct en voldoet aan de wettelijke voorschriften, maar kan op onderdelen beter. Vanuit het samenwerkingsverband is er minimaal één onafhankelijk deskundige betrokken. Uit de gesprekken, die wij hebben gevoerd, blijkt dat de organisatie en inzet van de overige deskundigen ter advisering, voorafgaand aan een besluit, vrij veel tijd kost en vanuit het oogpunt van ouders mogelijk niet altijd onafhankelijk is. Soms zijn deskundigen betrokken bij de aanvragende en/of de beoogde school van aanmelding. Vanuit het oogpunt van mogelijke belangenverstrengeling is dit een aandachtspunt voor het samenwerkingsverband.

Het bestuur van het samenwerkingsverband geeft aan te werken aan betere en vlotter te doorlopen procedures om te komen tot een besluit voor een tlv, waarbij ook de keuze van deskundigen aandacht krijgt. Het bestuur kan daarbij ook de vrijheid van schoolkeuze voor ouders meenemen en niet aparte tlv's voor cluster 3 of 4 afgeven.

*Criteria toelaatbaarheid niet vindbaar*

Op basis van gesprekken constateren wij dat de criteria voor een tlv niet inzichtelijk zijn voor, onder andere, ouders. Deze zijn niet te vinden in het ondersteuningsplan of via de website. Het samenwerkingsverband moet een tlv voor het voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs afgeven op basis van heldere criteria die in het ondersteuningsplan staan beschreven. Dit is niet het geval en moet het bestuur aanpassen. Een herstelopdracht daarvoor staat beschreven in paragraaf 2.3.

## 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

We beoordelen deze standaard als Voldoende, ondanks dat we zien dat het kwaliteitsbeleid niet volledig is uitgewerkt. We zien dat het bestuur van het samenwerkingsverband stappen heeft gezet om te

komen tot een stelsel van kwaliteitszorg. Met het expliciet en meetbaar formuleren van beoogde resultaten en de daaraan gekoppelde maatregelen kan dit stelsel aan kwaliteit winnen.

#### *Basis voor stelsel van kwaliteitszorg gelegd*

In het vierjaarlijks onderzoek in 2019 stelden we vast dat er onvoldoende sprake was van een stelsel van kwaliteitszorg. Er waren elementen aanwezig, maar het ontbrak aan samenhang en het geheel gaf te weinig zicht op de (kwaliteit van de) uitvoering van wettelijke taken. In het herstelonderzoek van 2021 stelden we vast dat die tekortkomingen waren verbeterd, maar gaven we wel op onderdelen (bijvoorbeeld het aandachtsgebied reflectie) nog aanbevelingen ter verbetering. Inmiddels is er een basis gelegd vanuit een gezamenlijk geformuleerde visie op kwaliteit en kwaliteitszorg. Er kan via een kwaliteitskalender opgehaald worden of het samenwerkingsverband zijn opdracht(en) realiseert. Ook zijn verschillende onderdelen nu bij elkaar gezet en met elkaar in verband gebracht.

#### *Beoogde resultaten formuleren en beleidsrijker begroten*

We constateren dat er weliswaar sprake is van een voldoende ingericht stelsel van kwaliteitszorg, maar ten aanzien van het formuleren van beoogde resultaten kan het samenwerkingsverband zich nog verbeteren. Het expliciet formuleren van beoogde resultaten biedt scholen en schoolbesturen duidelijkheid over waar naartoe te werken en wat het bestuur daarbij van de scholen verwacht. Ook helpt het formuleren van beoogde resultaten bij het evalueren en het trekken van conclusies over de resultaten van het ingezette beleid.

Bij de meerjarenbegroting is het daarnaast belangrijk dat het bestuur financiële middelen aan de strategische doelen koppelt. Dit kan onder meer zijn opgenomen in het ondersteuningsplan. Daarmee wordt enerzijds inzichtelijk of er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om de strategische doelen te kunnen bereiken. Anderzijds kunnen de gesprekken met scholen en schoolbesturen meer gericht zijn op de beoogde en bereikte resultaten.

#### *Risico's en beheersmaatregelen in beeld brengen*

Het is van belang dat belanghebbenden zicht hebben op de risico's en onzekerheden die het samenwerkingsverband voorziet en op de maatregelen die worden getroffen om deze te beheersen.

Uit onze gesprekken met het samenwerkingsverband blijkt dat de belangrijkste risico's weliswaar bekend zijn, maar niet allemaal zijn opgenomen in het jaarverslag, inclusief de bijbehorende beheersmaatregelen. Zo ontbreekt bijvoorbeeld het risico van een hoog aantal TLV's, dat de basisondersteuning onder druk zet. Daarnaast is er voor dit risico niet alleen geen beheersmaatregel opgenomen in het jaarverslag, maar ontbreekt een dergelijke maatregel volledig in de praktijk. Het is van belang dat deze ommissie in het eerstvolgende jaarverslag wordt hersteld, zodat de verslaglegging voldoet aan de gestelde wettelijke eisen.

Op de verantwoording hierop volgt een herstelopdracht onder BKA 3.

*Sturing op financiële kwaliteit kan beter*

Het bestuur informeert de intern toezichthouder over de resultaten van het samenwerkingsverband. Deze rapportage kan aan kwaliteit winnen als er een duidelijke link gelegd wordt met de doelen uit het ondersteuningsplan en de kwaliteitskalender. De intern toezichthouder heeft aangegeven dit nadrukkelijker in het toezichtkader te beschrijven.

*Bestuurlijke inrichting in orde*

Het samenwerkingsverband is een vereniging. De directeur-bestuurder is uitvoerend bestuurder en de raad van toezicht voert het intern toezicht uit. Alle schoolbesturen zijn verenigd in de algemene vergadering (AV). Hiermee voldoet de bestuurlijke inrichting aan een deugdelijke scheiding van bestuur en het intern toezicht daarop. Een en ander is vastgelegd in de statuten.

**BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur**

We stellen vast dat er weliswaar een gezamenlijke set van ambities en doelen is vastgesteld in het ondersteuningsplan, maar dat het bestuur niet op de uitvoering ervan stuurt en het toezicht daar niet voldoende op toeziet. We beoordelen daarom de uitvoering en kwaliteitscultuur op het niveau van het samenwerkingsverband als Onvoldoende.

*Sturing op beleid en afspraken ondersteuningsplan moet beter*

Vrijwel alle middelen passend onderwijs worden rechtstreeks doorgestort aan de schoolbesturen. Het bestuur heeft gesprekken met schoolbesturen en scholen over de inzet van de middelen passend onderwijs. Dit is echter achteraf. Omdat het ontbreekt aan beoogde resultaten is het bestuur niet in staat te bewaken en/of te bevorderen dat de uitvoering in overeenstemming is met het beleid en de afspraken in het ondersteuningsplan. Dit blijkt onder andere uit data met betrekking tot de toename van de instroom in het vso, de bestaande wachtlijsten vso en het aantal thuiszitters. Hierdoor is het samenwerkingsverband als geheel onvoldoende in staat zorg te dragen voor een ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen. Het bestuur van het samenwerkingsverband is door deze manier van werken onvoldoende in staat tijdig te sturen op maatregelen ter verbetering van deze indicatoren. Dit moet het bestuur herstellen op grond van artikel 3.1, eerste en vijfde lid, WVO 2020 jo. artikel 2.87 WVO 2020 jo. artikel 2.91 WVO 2020.

*Inzicht in doelmatigheid ontbreekt*

Het werken aan beleidsmatige doelstellingen is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het bestuur, het intern toezicht, de scholen en de schoolbesturen. Daarbij is inzicht in doelmatig handelen en de 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 en zorgvuldig afgewogen eigen opvattingen van het bestuur daarover. We stellen vast dat het hieraan ontbreekt. Het intern toezicht herkent dat het daar niet op heeft toegezien en het bestuur er ook niet op heeft aangesproken (artikel 3.3, tweede lid, onder c, WVO 2020).

*Intern toezicht moet beter*

We stellen vast dat er het afgelopen jaar alleen enige vorm van toezicht is geweest op de financiële huishouding van het lopende boekjaar. Gesprekken over de kwaliteit en de resultaten met betrekking tot de ambities in het ondersteuningsplan zijn er niet geweest. Het heeft het bestuur daardoor ontbroken aan gevraagd en ongevraagd advies door het intern toezicht (artikel 3.3, eerste lid, WVO 2020). Hierover moet de intern toezichthouder zich verantwoorden in het jaarverslag en dit ontbreekt eveneens. De herstelopdracht daarvoor staat vermeld bij BKA3.

**BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog**

We constateren in de evaluatie en de verantwoording tekortkomingen. Het is niet duidelijk of en hoe de doelen uit het ondersteuningsplan zijn behaald en hoe het samenwerkingsverband zich daarover verantwoord. Daarom beoordelen we de kwaliteit op deze standaard als Onvoldoende en geven we herstelopdrachten.

*Evaluatie: geen duiding van de data*

Zowel de inhoudelijke kwaliteit van de genomen maatregelen als de doelmatigheid van de besteding van de financiële middelen blijven in de evaluatie onderbelicht. Een effectieve kwaliteitsevaluatie ontbreekt. Het samenwerkingsverband heeft weliswaar diverse gegevens ter beschikking over de voortgang van processen, maar er liggen nadrukkelijk kansen in het inhoudelijk analyseren van deze data. Met een goede duiding van gegevens ontstaat meer inzicht in de effectiviteit van het beleid en van de interventies in het passend onderwijs op de scholen. Op basis van een dergelijke analyse kunnen beredeneerde keuzes gemaakt worden voor de inzet van expertise (mensen, middelen) door de scholen, gebaseerd op behaalde resultaten. Het bestuur krijgt een herstelopdracht omdat het niet de kwaliteitszorgcyclus volledig doorloopt (artikel 3.1, eerste en vijfde lid, WVO 2020 jo. artikel 2.87 WVO 2020 jo. artikel 2.91 WVO 2020).

*Verantwoording doelmatigheid bestedingen en verslag intern toezichthouder moet beter*

Het is belangrijk, en bovendien een wettelijk voorschrift, dat de financiële middelen die het bestuur van de overheid krijgt doelmatig worden besteed. Het bestuur moet zich daarover verantwoorden en de intern toezichthouder heeft de wettelijke taak daarop toe te zien. In het jaarlijkse bestuursverslag zet de toezichthouder niet uiteen hoe hij dat doet, wat de resultaten daarvan zijn en hoe hij dat beoordeelt. Tot dusverre verstrekt het bestuur in het bestuursverslag betrouwbare informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen maar het geeft

over de doelmatigheid van de bestedingen geen informatie. In het herstelonderzoek in 2021 heeft de inspectie er al op gewezen deze verantwoording op te nemen maar daar is geen gehoor aangegeven. Daarom krijgt het bestuur nu de (expliciete) opdracht om deze in het volgende jaarverslag op te nemen (artikel 3.3, tweede lid en artikel 5.46, eerste lid, onder b van de WVO 2020 alsmede de artikelen 3, onder f, en artikel 4, vierde lid, bijlage 3, van de Regeling jaarverslaglegging onderwijs (Rjo)).

#### *Risico's, beheersmaatregelen en de verantwoording opnemen in het jaarverslag*

Het is belangrijk dat belanghebbenden, in het bijzonder de aangesloten schoolbesturen, kunnen zien voor welke risico's en onzekerheden het bestuur zich in de komende jaren geplaagd ziet en op welke wijze het passende maatregelen treft om daaraan het hoofd te bieden. Uit onze gesprekken met het samenwerkingsverband blijkt dat de belangrijkste risico's weliswaar bekend zijn, maar niet allemaal zijn opgenomen in het jaarverslag, inclusief de bijbehorende beheersmaatregelen. Zo ontbreekt bijvoorbeeld het risico van een hoog aantal TLV's, dat de basisondersteuning onder druk zet. Daarnaast is er voor dit specifieke risico niet alleen geen beheersmaatregel opgenomen in het jaarverslag, maar ontbreekt een dergelijke maatregel volledig in de praktijk. Het is van belang dat deze omissie in het eerstvolgende jaarverslag wordt hersteld, zodat de verslaglegging voldoet aan de gestelde wettelijke eisen. Hier is, tijdens ons onderzoek, in 2019 al op gewezen maar we zien dit nog niet terug in het jaarverslag. We geven daarom een herstelopdracht (artikel 4, vierde lid, Rjo).

#### *Tegenspraak van de opr optimaliseren*

De opr geeft aan een goede werkrelatie te hebben met de directeur-bestuurder en voldoende geïnformeerd te worden over de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband. Wel stellen wij vast dat, gezien de beperkte kwaliteitsinformatie die met de kwaliteitszorg wordt gegenereerd, ook de opr beperkt inzicht heeft in de effectiviteit van de besturing en de uitvoering van het beleid. Het wettelijk verplichte overleg tussen de toezichthouder en de opr is inmiddels ingevoerd. De opr heeft wel regelmatig vacatures die langere tijd onvervuld blijven. Het bestuur kan, gezien zijn wettelijke opdracht (artikel 4a van de Wet medezeggenschap op scholen), actiever bijdragen aan de werving van opr-leden.

#### *Dialogo met stakeholders inhoudelijk verbreden en daarmee versterken*

Het bestuur voert gesprekken met het intern toezicht, gemeenten en de opr. Daarbij gaat het voornamelijk over de dagelijkse gang van zaken en over ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs. De gesprekken zijn vooral vooruitkijkend. Het bestuur benut deze dialogen echter nog niet om te reflecteren op de behaalde resultaten: terugkijken. Deze informatie is onder andere bruikbaar om

in het ondersteuningsplan te kunnen aangeven wat de vorige planperiode heeft opgeleverd maar ook om de plannen voor een volgende periode te kunnen onderbouwen.

#### *Faciliteer de dialoog tussen schoolbesturen en de uitvoering over de ondersteuning*

Uit de gesprekken kwam naar voren dat schoolbestuurders soms van de ondersteuningscoördinatoren van hun eigen school of scholen niet goed doorkrijgen wat er aan ondersteuning geleverd wordt, laat staan dat ze goed op de hoogte zijn van het ondersteuningsaanbod op scholen van andere besturen. Het sturen op de verantwoording van de middelen, door de schoolbesturen, is ook summier. Er ligt een gezamenlijke opgave voor het samenwerkingsverband om de bestuurlijke dialoog op het niveau van het samenwerkingsverband en de dialoog tussen ondersteuningscoördinatoren van de scholen en apo's op elkaar af te stemmen en te versterken. De intern toezichthouder geeft aan het bestuur te stimuleren dit onderwerp op de agenda van de scholen te laten zetten.

### **2.3. Overige wettelijke vereisten**

We hebben tekortkomingen aangetroffen bij de volgende overige wettelijke vereisten.

In het ondersteuningsplan 2022-2026 ontbreekt informatie. Niet alle wettelijke verplichte onderdelen staan in het ondersteuningsplan. Het gaat om de volgende onderdelen:

- de criteria voor de plaatsing van leerlingen op vso- scholen en voor het toelaatbaar verklaren van leerlingen tot het pro (artikel 2.47, negende lid, onder c, WVO 2020);
- procedure en het beleid met betrekking tot de terugplaatsing of overplaatsing naar het vo van leerlingen van vso-scholen voor wie de periode waarop de toelaatbaarheidsverklaring is verstreken (artikel 2.47, negende lid, onder d, WVO 2020);
- de beoogde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en de daarmee samenhangende bekostiging (artikel 2.47, negende lid, onder e, WVO 2020).

Het bestuur moet dit herstellen.

### **2.4. Afspraken over vervolgtoezicht**

We wijken voor het vervolgtoezicht af van de reguliere termijn van vier jaar vanwege de met een Onvoldoende beoordeelde standaarden. 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.

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
Bestuur		
<p><b>RPO1. Dekkend netwerk van voorzieningen</b>  Het samenwerkingsverband heeft niet voor alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een passende onderwijsplek beschikbaar (artikel 2.47, tweede lid, WVO 2020).</p>	<p>Het bestuur moet ervoor zorgen dat voor alle leerlingen binnen het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplek beschikbaar is en blijft. Hiervoor moet het een plan van aanpak maken.</p>	<p>Wij gaan na of het bestuur het herstel heeft gepleegd. Tijdens een voortgangsgesprek in het najaar van 2025 bespreken we het plan van aanpak. Tijdens het herstelonderzoek in het voorjaar van 2026 herbeoordelen we de standaard RPO1.</p>
<p><b>BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur</b>  Het samenwerkingsverband en het bestuur zijn onvoldoende in staat zorg te dragen voor het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn (artikel 3.1, eerste en vijfde lid, WVO 2020 jo. artikel 2.87 WVO 2020 jo. artikel 2.91 WVO 2020).</p>	<p>Het bestuur houdt zicht op de uitvoering van het beleid, de afspraken en op de nagestreefde verbeteringen en stuurt daarop, zo nodig, tussentijds bij.</p>	<p>Wij gaan na of het bestuur het herstel heeft gepleegd. Tijdens een voortgangsgesprek in het najaar van 2025 bespreken we de voortgang. Tijdens het herstelonderzoek in het voorjaar van 2026 herbeoordelen we de standaard BKA2.</p>
<p><b>BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur</b>  Het intern toezichthoudend orgaan ziet onvoldoende toe op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur (artikel 3.3, eerste en tweede lid, WVO 2020).</p>	<p>Het bestuur moet ervoor zorgen dat de intern toezichthouder zijn wettelijke opdracht vervult.</p>	<p>Wij gaan na of het bestuur het herstel heeft gepleegd. Tijdens een voortgangsgesprek in het najaar van 2025 bespreken we de voortgang. Tijdens het herstelonderzoek in het voorjaar van 2026 herbeoordelen we de standaard BKA2.</p>
<p><b>BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog</b>  Het jaarverslag bevat geen verantwoording van de doelmatigheid van de besteding van de financiën (artikel 5.46, lid 1 sub b, WVO 2020).</p>	<p>Wij verwachten dat het bestuur dit herstelt in het volgende jaarverslag.</p>	<p>Wij beoordelen dit herstel op basis van het ingestuurde jaarverslag 2024 en bespreken de uitkomst ervan tijdens een voortgangsgesprek in het najaar van 2025. Tijdens het herstelonderzoek in het voorjaar van 2026 herbeoordelen we de standaard BKA3.</p>
<p><b>BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog</b>  De verantwoording van het intern toezicht in het jaarverslag is onvoldoende. (artikel 3.3, tweede lid, sub e van de WVO 2020 en de artikelen 3, sub f, en 4, vierde lid, bijlage 3, van de Rjo).</p>	<p>Wij verwachten dat het bestuur dit herstelt in het volgende jaarverslag.</p>	<p>Wij beoordelen dit herstel op basis van het ingestuurde jaarverslag 2024 en bespreken de uitkomst ervan tijdens een voortgangsgesprek in het najaar van 2025. Tijdens het herstelonderzoek in het voorjaar van 2026 herbeoordelen we de standaard BKA3.</p>

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
<p><b>BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog</b>  Hoe het bestuur het risicobeheersysteem in de praktijk toepast en waar nodig aanpast blijkt onvoldoende uit het jaarverslag (artikel 4, vierde lid, Rjo).</p>	<p>Wij verwachten dat het bestuur dit herstelt in het volgende jaarverslag.</p>	<p>Wij beoordelen dit herstel op basis van het ingestuurde jaarverslag 2024 en bespreken de uitkomst ervan tijdens een voortgangsgesprek in het najaar van 2025. Tijdens het herstelonderzoek in het voorjaar van 2026 herbeoordelen we de standaard BKA3.</p>
Overige wettelijke vereisten		
<p>Het ondersteuningsplan 2022-2026 bevat niet alle wettelijk verplichte onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de criteria voor de plaatsing van leerlingen op pro- en vso-scholen (artikel 2.47, negende lid, onder c, WVO 2020);</li> <li>• procedure en het beleid met betrekking tot de terugplaatsing of overplaatsing naar het vo van leerlingen van vso-scholen voor wie de periode waarop de toelaatbaarheidsverklaring is verstreken (artikel 2.47, negende lid, onder d, WVO 2020);</li> <li>• de beoogde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en de daarmee samenhangende bekostiging (artikel 2.47, negende lid, onder e, WVO 2020).</li> </ul>	<p>Het bestuur zorgt ervoor dat het ondersteuningsplan (per schooljaar 2025/2026) voldoet aan de wettelijke voorschriften. Het bestuur uploadt (in het ISD) voor 1 mei 2025 een volledig en vastgesteld ondersteuningsplan.</p>	<p>Wij gaan, aan de hand van het ingestuurde ondersteuningsplan, na of het herstel is gepleegd.</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. Resultaten verificatie-activiteiten

Wij hebben verificatie-activiteiten uitgevoerd op enkele scholen uit 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 hebben dit onderzocht op de volgende scholen:

- Carmelcollege Emmen (00PF|00)
- PRO Emmen (26HX|00)

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

- zijn de afspraken over basis- en extra ondersteuning op de scholen herkenbaar aanwezig?
- is de rol van het samenwerkingsverband op de scholen duidelijk en helpend?
- is er sprake van een passende onderwijsplek voor iedere leerling op een zo regulier mogelijke school?

*De afspraken over basis- en extra ondersteuning zijn op de scholen in grote lijnen herkenbaar aanwezig*

De bij het samenwerkingsverband aangesloten en bezochte scholen hebben een ondersteuningsstructuur die in drie niveaus is in te delen. Niveau één en twee (termen PRO Emmen) vallen daarbij onder de basisondersteuning, niveau drie is extra ondersteuning.

Het is sinds kort duidelijk wat onder basisondersteuning wordt verstaan op de scholen. Ondersteuningscoördinatoren hebben hierover overlegd en er is een gezamenlijk gedragen definitie opgesteld. Op PRO Emmen valt daaronder meer dan op het Carmelcollege Emmen (CCE). Dat is gezien de leerlingpopulatie en wat zij nodig heeft ook logisch en wenselijk. De terminologie in niveaus zou wat ons betreft beter kunnen worden omgezet in basis- en extra ondersteuning. Zo is het op het niveau van het samenwerkingsverband en de aangesloten scholen duidelijker waarover het gaat en wat er met elkaar vergeleken kan worden.

In de ondersteuningsplannen van zowel het CCE als PRO Emmen is duidelijk te zien welke vormen van extra ondersteuning via het samenwerkingsverband kunnen worden ingezet. Het kan helpen om in de toekomst ook de 'specialisaties' op de diverse scholen, zoals IASSo op het CCE, als extra ondersteuning op te nemen. Op die manier kunnen er meer leerlingen gebruik van maken dan alleen die van het Carmelcollege Emmen. Dit geldt natuurlijk ook voor op andere scholen georganiseerde extra ondersteuning.

*De rol van het samenwerkingsverband op de scholen kan nog duidelijker en meer helpend worden*

De door ons bezochte scholen geven aan dat de medewerkers van het samenwerkingsverband goed bereikbaar en benaderbaar zijn. Van ouders hebben we een aantal voorbeelden gehoord waarin de adviseurs passend onderwijs (apo's) een belangrijke rol hebben gespeeld in situaties waarin een leerling van een school dreigde te worden verwijderd, terwijl de school nog geen andere school had gevonden. De apo bemiddelde, waardoor het voor een leerling en de ouders weer duidelijk werd welke opties er waren voor de leerling. Deze bemiddelende rol werd door de ouders zeer gewaardeerd.

Er is gekozen voor een zeer smal ingericht samenwerkingsverband, met een klein aantal vaste medewerkers en gespecialiseerde medewerkers die 'op afroep' beschikbaar zijn. Dat betekent dat de scholen onderling 'het samenwerkingsverband' vormen. Dit lijkt nog niet overal bekend te zijn. In gesprekken die wij hebben gevoerd, werd meerdere malen de vraag gesteld waar 'het samenwerkingsverband' was in een bepaalde situatie. Het kan helpend zijn om vaker, in verschillende samenstellingen, met medewerkers van aangesloten scholen overleg te voeren. Het is van belang om elkaar te kennen, elkaar vlot te kunnen vinden en te weten wat er leeft op andere scholen. Het samenwerkingsverband kan hierin een coördinerende en faciliterende rol spelen. Het kan overzien aan welke overleggen behoefte is en welke professionalisering op meerdere scholen ontbreekt. Ook kan het samenwerkingsverband nog meer de diepte in wat betreft het ondersteunen op de scholen. Medewerkers op de door ons bezochte scholen geven aan al veel zelf te weten. Wanneer ze hulp inschakelen hebben ze behoefte aan ondersteuning die ze verder brengt dan ze zelf al hadden bedacht.

*Er is niet voor alle leerlingen sprake van een passende onderwijsplek op een zo regulier mogelijke school*

Wij concluderen dat de scholen veel moeite doen om zoveel mogelijk leerlingen te ondersteunen op een reguliere school. Zij bieden eerst basis- en later extra ondersteuning aan. Hierbij gaan ze soms over de grenzen van de afgesproken extra ondersteuning heen, om de leerling op een reguliere school te kunnen houden. Toch zijn er relatief veel leerlingen die thuiszitten.

De reguliere scholen weten elkaar onderling redelijk te vinden wanneer een andere plek voor een leerling passender zou kunnen zijn. Op beide scholen zijn veel mogelijkheden voor basis- en extra ondersteuning ingericht, veelal passend bij de leerlingen op die school. Via arrangementen kunnen scholen aanspraak maken op extra gelden via het samenwerkingsverband. Scholen maken gebruik van elkaars expertise, hoewel dit nog beter zou kunnen vormkrijgen. De groepen die gespecialiseerd zijn in ASS-problematiek op het CCE bijvoorbeeld, zijn in theorie ook toegankelijk voor leerlingen van

andere scholen. In de praktijk zoeken scholen met leerlingen met deze stoornissen toch vooral naar mogelijkheden binnen de eigen school.

De scholen die wij hebben bezocht hebben een systeem van in- en externe hulpverlening opgezet. Met regelmaat komen hulpverleners van buiten om op de school te overleggen wat passende ondersteuning kan zijn voor een leerling. Het samenwerkingsverband is hierbij ook een van de partners die meepraat en -denkt. Ondersteuning die al is gekoppeld aan de scholen kan meestal vlot worden ingeschakeld. Hulpverlening 'van buiten' kent over het algemeen lange wachtlijsten, wat het soms lastiger maakt om een leerling in het reguliere onderwijs te kunnen houden.

Alhoewel er op de bezochte scholen veel ondersteuning geboden kan worden aan leerlingen die dat nodig hebben, is er toch een probleem dat al enige tijd bestaat. Leerlingen die vastlopen in het reguliere onderwijs kunnen, ondanks het toekennen van een toelaatbaarheidsverklaring, regelmatig niet doorstromen naar het gespecialiseerd onderwijs in de regio. Scholen voor gespecialiseerd onderwijs zitten veelal vol en laten geen nieuwe leerlingen toe. Omdat de ondersteuning op de reguliere scholen niet toereikend is, komen leerlingen dan vaak thuis te zitten. Dit is een onwenselijke situatie waar het samenwerkingsverband, samen met de scholen, een structurele oplossing voor moet zoeken.

### **Conclusie**

- De afspraken over basis- en extra ondersteuning zijn sinds kort helder. Om het nog duidelijker te maken kan het helpen meer dezelfde termen te gebruiken.
- De rol van het samenwerkingsverband op de scholen kan helderder en helpender worden. Dit moeten de scholen wel samen doen.
- Ondanks de stevige ondersteuning is er, mede door de wachtlijst voor het gespecialiseerd onderwijs, niet voor alle leerlingen een plek, en zijn er relatief veel thuiszitters.



## 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 SWV Sterk VO ZO-Drenthe heeft de inhoud van het conceptrapport van de Inspectie n.a.v. het vierjaarlijks onderzoek met aandacht gelezen. Wij kijken terug op een intensief, maar waardevol bezoek. Er zijn diverse gesprekken gevoerd, met wisselende uitkomsten. Van onvoldoendes wordt niemand vrolijk, maar we zien in het algemeen de uitslag en onderbouwing als een nuttig instrument om onszelf te verbeteren. Soms omdat het (wettelijk) moet, maar ook omdat we willen en verder te bouwen op wat goed gaat.

We zijn blij dat de inspectie óók heeft geconstateerd dat er binnen het samenwerkingsverband vooruitgang wordt geboekt. Dat op steeds meer schoollocaties in het reguliere onderwijs in onze regio het ondersteuningsaanbod is vergroot en daarbij de expertise vanuit het gespecialiseerd onderwijs wordt ingezet. Dat leidt tot een divers ondersteuningsaanbod in de regio en daar zijn we trots op. Zo ook, dat de relatie tussen scholen, schoolbesturen en het samenwerkingsverband is verbeterd. Transparantie is de basis van vertrouwen.

In grote lijn herkennen we de door de inspectie genoemde verbeterpunten. Al is daar wellicht ook nuance mogelijk. Zo zou je kunnen concluderen uit het rapport dat het SWV op dit moment niet werkt aan de bestuurlijke dialoog op het niveau van het samenwerkingsverband en de dialoog tussen ondersteuningscoördinatoren van de scholen en APO's. Daar wordt wel degelijk aan gewerkt. Door het initiëren van kenniskringen, het opstarten van een schoolleidersoverleg, het organiseren van een jaarlijkse themadag enz.

We delen de zorgen over het tekort aan plaatsen binnen het VSO. En we zoeken zeker naar oorzaken en een (korte termijn) oplossing, naast een stip op de horizon voor langere termijn. Uit het rapport lijkt het alsof de doorstroom van PO (regulier en S(B)O) naar VSO niet in beeld is. Dit is wel het geval. De kengetallen worden gepubliceerd en besproken in een dashboard met RvT, OPR, schoolleiders en AV. De toename van leerlingen zit vooral in het SBO-VSO. Voor deze leerlingen wordt gebruikt gemaakt van een schoolverlatersonderzoek. Een onafhankelijk orthopedagoog kijkt mee wat de meest geschikte vervolgbestemming is. Dit kan ook het regulier VO zijn. Er is dus geen sprake van 'willekeurige' doorstroom. Tegelijkertijd blijft de uitdaging om te kijken naar (andere) contextfactoren die zorgen voor een verdichting van de problematiek bij de populatie SBO. En hoe we als VO daaraan tegemoet kunnen komen.

We gaan met de bevindingen van de onderwijsinspectie aan de slag. We maken de komende maand een verbeterplan waar concrete acties in beschreven staan. Het uitgangspunt van dat verbeterplan zijn de herstelopdrachten, die u in deze rapportage heeft beschreven. Met een tijdpad dat uitgaat van herstel van de genoemde punten in uiterlijk het voorjaar van 2026. Het verbeterplan zal ook worden besproken in de relevante gremia, zodat iedereen weet wat we doen en waarom.

In de komende periode worden de eerste stappen gezet naar een nieuw ondersteuningsplan. Ook daarin worden de verbeterpunten meegenomen. De inspectie komt in het najaar van 2025 voor een voortgangsgesprek. We praten u dan graag bij over wat al is gedaan en wat nog loopt. Zodat we het vertrouwen van de inspectie (weer) krijgen m.b.t. de kwaliteit van de uitvoering van onze taken.

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

