



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Stichting Samenwerkingverband Passend Onderwijs V(S)O 25.06.

**Herstelonderzoek bestuur en
samenwerkingsverband**

Herstelonderzoek

Datum vaststelling: 9 december 2024

Samenvatting

In maart 2023 hebben wij bij Stichting Samenwerkingsverband Passend Onderwijs, De Verbinding een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd, waarbij wij tekortkomingen hebben geconstateerd. We hebben met het bestuur afspraken gemaakt om de kwaliteit van RPO¹, Dekkend netwerk van voorzieningen, en BKA³ Evaluatie, verantwoording en dialoog te verbeteren en de vastgestelde tekortkomingen op te heffen. Wij hebben op 20 november 2024 opnieuw beoordeeld of het bestuur aan de wettelijke vereisten voldoet. Het bestuur heeft de kwaliteit verbeterd en de tekortkomingen grotendeels weggenomen.

Wat gaat goed?

We stellen vast dat het bestuur voldoende relevante informatie ophaalt. Hiermee kan het gericht de scholen en schoolbestuurders ondersteunen om meer leerlingen in het regulier voortgezet onderwijs passende ondersteuning te bieden. We constateren dat er sprake is van een dekkend netwerk van voorzieningen en dat het aanbod zowel binnen de scholen als daarbuiten (bovenschoolse voorzieningen) toeneemt. De verwachting is dat deze ontwikkeling zal leiden tot afname van het percentage leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs.

Wat kan beter?

Het samenwerkingsverband moet ieder kwartaal een registratie van thuiszitters toesturen aan de Inspectie van het Onderwijs. Deze registratie is erg summier en kan informatiever.

Het jaarverslag 2023 is volledig maar kan op enkele onderdelen informatiever. Zo is onduidelijk of het bestuur tevreden is met de bereikte resultaten. Het intern toezicht kan hier ook aandacht aan besteden. Ook kan het bestuur beschrijven wat de rol van de ondersteuningsplanraad is geweest.

Wat moet beter?

Leerlingen die gebruik maken van de bovenschoolse voorziening Grip volgen dit onderwijs langer dan drie maanden in het voortgezet speciaal onderwijs zonder dat daarvoor een wettelijk vereiste toelaatbaarheidsverklaring is afgegeven. Daarnaast is de locatie waar dit onderwijs plaatsvindt geen erkende onderwijslocatie en zijn de verwijzende scholen daarmee in overtreding. Het

Bestuur:

Stichting Samenwerkingsverband
Passend Onderwijs, De Verbinding

Bestuursnummer:

21445

Nummer samenwerkingsverband:

VO 2506

Gemeenten binnen de regio:

Arnhem, Renkum, Rheden,
Lingewaard, Overbetuwe

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen:

7 besturen met in totaal 31 scholen

Totaal aantal leerlingen in de regio:

ruim 19.000

Onderzoekperiode:

november 2024

samenwerkingsverband moet dit zo inrichten dat de voorziening aan de wettelijke vereisten voldoet en de scholen deze leerlingen goed kunnen registreren in het register onderwijsdeelnemers (ROD).

Vervolg

We voeren het vervolgtoezicht uit volgens de reguliere termijn van vier jaar. De herstelopdracht wordt uiterlijk juli 2025 beoordeeld op basis van aangeleverde informatie.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het herstelonderzoek	5
2.	Resultaten herstelonderzoek	7
3.	Reactie van het bestuur	13

1. Opzet van het herstelonderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft op 20 november 2024 een herstelonderzoek uitgevoerd bij Stichting Samenwerkingsverband Passend Onderwijs, De Verbinding naar aanleiding van tekortkomingen die we hebben geconstateerd in het vierjaarlijks onderzoek bestuur en samenwerkingsverband in maart 2023. Het herstelonderzoek richt zich op de tekortkomingen die we in het vierjaarlijks onderzoek hebben vastgesteld.

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	
BA1 Visie, ambities en doelen	
BA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur	
BA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog	•

Voor de overige standaarden uit het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs (RPO) en het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie (BA) geldt dat we de oordelen Voldoende uit het rapport vierjaarlijks onderzoek bestuur van 7 juni 2023 (datum vaststelling) overnemen, omdat we geen contra-indicaties hebben aangetroffen.

Onderzoeksactiviteiten

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

Voortgangsgesprek

Op 6 maart 2024 hebben we een voortgangsgesprek gevoerd met het bestuur over het traject dat is ingezet om de naleving van de wettelijke vereisten door het bestuur te verbeteren.

Documentanalyse

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we documenten van en over het bestuur en samenwerkingsverband geanalyseerd, waaronder het ondersteuningsplan 2020-2024 (en het opnieuw vastgestelde ondersteuningsplan voor 2024-2025), het jaarverslag 2023 en diverse

toegestuurde documenten waarmee het bestuur het gepleegde herstel onderbouwt.

Onderzoeksdag

Op 20 november 2024 voerden we gesprekken met de directeur-bestuurder, drie leden van het toezichthoudend bestuur en de financieel adviseur van het samenwerkingsverband.

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 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen.

2. Resultaten herstelonderzoek

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van de onderzoeken op bestuursniveau van het eerdere vierjaarlijks onderzoek aangevuld met de resultaten van het herstelonderzoek (zie ook hoofdstuk 1 Werkwijze).

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.



Op basis van het voortgangsgesprek, de toegestuurde stukken en de gesprekken op de onderzoeksdag stellen we vast dat er hard gewerkt is door het bestuur. De verbeteringen zijn naar ons oordeel voldoende vertrouwenwekkend om de standaarden RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen en BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog als Voldoende te beoordelen.

De herstelopdracht met betrekking tot het rechtmatig inrichten van de bovenschoolse voorziening blijft nog staan. We hebben met het bestuur afspraken gemaakt dat dit op korte termijn (voor einde schooljaar 2024-2025) op orde is. De overige tekortkomingen zijn allemaal hersteld.

Deze bevindingen, met de beoordeling van de kwaliteit op de andere standaarden in 2023, is de conclusie dat de kwaliteit van het samenwerkingsverband Voldoende is.

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 deze standaard als Voldoende. Er is voor alle leerlingen een passende onderwijsplek beschikbaar en daar waar het niet direct aansluitend is voorziet het samenwerkingsverband in overbruggingsarrangementen. Het samenwerkingsverband heeft concrete stappen ondernomen om de voorziening Grip binnen een jaar rechtmatig in te richten. De herstelopdracht voor deze bovenschoolse voorziening blijft daarom wel staan.

Herstelopdracht

Het samenwerkingsverband heeft niet voor alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een passende onderwijsplek beschikbaar (artikel 2.47, tweede lid, WVO 2020). Het bestuur moet ervoor zorgen dat voor alle leerlingen binnen het samenwerkingsverband een passende onderwijsplek beschikbaar is en blijft.

Bevindingen

Het bestuur weet welke leerlingen niet direct kunnen doorstromen naar het gespecialiseerd onderwijs en biedt de verwijzende scholen ondersteuning in de vorm van overbruggingsarrangementen. Hierdoor worden de reguliere scholen in staat gesteld om voor deze leerlingen passende ondersteuning te bieden zolang er nog geen sprake is van starten in het voortgezet speciaal onderwijs.

Het bestuur heeft aangegeven dat er geen thuiszittende leerlingen zijn door een tekort aan passende plaatsen. De leerlingen die wel thuiszitten hebben vaak een complexe ondersteuningsbehoefte waarvoor ondersteuning vanuit jeugdhulp noodzakelijk is. Het samenwerkingsverband kan de (kwartaal) thuiszittersregistratie naar de Inspectie van het Onderwijs, op basis hiervan, wel verduidelijken.

Ook ontwikkelen de scholen zich verder in het bieden van goede basis- en extra ondersteuning. Ondanks dat er soms sprake is van wachtlijsten is dit niet te wijten aan een gat in het dekkend netwerk van voorzieningen maar vaak wel aan tekort aan gekwalificeerd personeel en beschikbare huisvesting in zowel het regulier als in het speciaal onderwijs.

De vraag naar gespecialiseerd onderwijs in de regio is hoger dan de capaciteit. Het percentage leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring voor dit type onderwijs ligt ruim boven het landelijk gemiddelde. De schoolbesturen dragen daarom inmiddels

financieel al bij aan de ondersteuning van de leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs. De urgentie om de ondersteuning in het regulier onderwijs te versterken is op alle lagen in de organisatie doorgedrongen. De scholen binnen het samenwerkingsverband ontwikkelen meer mogelijkheden binnen het regulier onderwijs voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Zo zijn er inmiddels al twee symbioseklassen actief en groeit dit komend schooljaar door naar acht. Het samenwerkingsverband faciliteert en stimuleert deze ontwikkelingen actief en voorziet scholen en schoolbesturen van relevante sturingsdata. Dit alles moet op niet al te lange termijn leiden tot meer ondersteuningsmogelijkheden in het reguliere onderwijs en minder toelaatbaarheidsverklaringen voor het gespecialiseerd onderwijs.

Herstelopdracht

Leerlingen, ingeschreven bij reguliere scholen voor vo, volgen langer dan drie maanden fulltime onderwijs bij een voorziening vallend onder het vso (artikel 2.45 uitvoeringsbesluit WVO 2020). Het bestuur richt de bovenschoolse voorzieningen rechtmatig in.

Bevindingen

De inrichting van de bovenschoolse voorziening Grip voldoet niet aan de wettelijke vereisten. Het samenwerkingsverband heeft zich inmiddels laten adviseren over mogelijkheden en verwacht eind schooljaar 2024-2025 deze voorziening juridisch op orde te hebben.

Leerlingen, die nu in deze voorziening onderwijs krijgen vanuit het voortgezet speciaal onderwijs (vso), hebben geen toelaatbaarheidsverklaring vso maar krijgen ook het onderwijs niet op een erkende onderwijslocatie. Het vso waar deze voorziening bestuurlijk onder valt biedt leerlingen langer dan drie maanden onderwijs zonder dat er een toelaatbaarheidsverklaring tegenover staat. Dat is wettelijk niet toegestaan (artikel 40, tiende lid, WEC).

Dat het geen wettige onderwijslocatie is betekent dat de scholen van inschrijving, die deze leerlingen naar Grip laten gaan, ook onzorgvuldig (en onrechtmatig) handelen. Zij kunnen immers niet in het ROD aangeven op welke locatie de leerlingen onderwijs volgen. Onderwijs moet plaatsvinden op een school zoals bepaald in de Leerplichtwet (artikel 1 lid b onder 1, Leerplichtwet). De locatie waar de leerlingen nu onderwijs krijgen, voldoet daar niet aan.

Zowel de directeur-bestuurder als het toezichthoudend bestuur geven aan dat ze tevreden zijn met de voorziening Grip en dat de resultaten positief zijn. We hebben met het bestuur opties besproken waaronder het instellen van een opdc en de operationele verantwoording bij een schoolbestuur beleggen. Hierdoor kan de bestaande situatie blijven bestaan maar ook voldoen aan de wettelijke vereisten.

We laten de herstelopdracht staan omdat er nog geen concrete

besluiten en acties zijn om de onrechtmatigheid op te heffen.

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		●	

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

We beoordelen het herstel op deze standaard als gepleegd en de kwaliteit daarmee als Voldoende. Het jaarverslag 2023 is volledig. De overige herstelopdrachten zijn voldoende uitgevoerd.

Herstelopdracht

Systematische evaluatie en analyse ontbreekt waardoor niet kan worden vastgesteld welke maatregelen ter verbetering nodig zijn (artikel 2.87 WVO 2020, jo. artikel 2.91 WVO 2020). Het bestuur moet de bereikte resultaten vaststellen en relateren aan de boogde resultaten en vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn.

Bevindingen

Deze tekortkoming is hersteld. Het bestuur verzamelt relevante data en verwerkt deze via een informatief dashboard. Deze data helpt alle betrokkenen om de afgesproken koers te blijven varen en tijdig bij te stellen. Het bestuur heeft daarmee een tool in handen om te monitoren en tijdig bij te sturen (of daarbij te ondersteunen).

De beschrijving van de basis- en extra ondersteuning is door het bestuur uitgewerkt in; 'verlenging Ondersteuningsplan 2020-2024, inclusief addendum ten behoeve van schoolleiders'. Dit document is tijdens het voortgangsgesprek besproken. Het samenwerkingsverband koos ervoor het vigerende ondersteuningsplan voor een extra jaar opnieuw vast te stellen. Het samenwerkingsverband heeft daarmee tijd gewonnen om het nieuw op te stellen ondersteuningsplan zodanig te ontwikkelen dat het door alle betrokkenen gedragen wordt. Het ondersteuningsplan staat echter niet op de website en is ook niet geüpload in het ISD. Het bestuur heeft toegezegd het ondersteuningsplan op de website te zetten (met het goede jaartal) en het nieuwe ondersteuningsplan 2025-2029 volgens de wettelijke vereisten voor 1 mei 2025 in het ISD te uploaden.

Ook heeft het samenwerkingsverband toegelicht hoe de opbouw van de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de verschillende beleidsdocumenten en de daarbij behorende bekostigingssystematiek en verantwoording (rechtmatig en doelmatig) is georganiseerd. Tijdens het herstelonderzoek heeft het bestuur toegelicht hoe het samenwerkingsverband zich ontwikkelt naar een nieuw ondersteuningsplan, een sterkere basis- en extra ondersteuning op de scholen en voldoende extra ondersteuning buiten de scholen. Een belangrijk onderdeel in deze ontwikkeling is de nieuwe bestuurlijke inrichting naar een onafhankelijk toezicht en de schoolbesturen in een (advies)raad van aangeslotenen.

In het jaarverslag 2023 is terug te zien dat het bestuur kan vaststellen wat de bereikte resultaten zijn en welke maatregelen ter verbetering of verdere ontwikkeling nodig zijn. Het bestuur kan nog wel meer expliciet stilstaan bij het relateren van de resultaten aan de doelen en aangeven of het tevreden is hiermee.

Herstelopdracht

Het bestuur maakt jaarlijks een jaarverslag waarin de resultaten van het financieel beleid en de continuïteitsparagraaf staan opgenomen (artikel 4, lid 4 Rjo). Het bestuur zorgt ervoor dat de beheersmaatregelen bij de risico's in de eerstvolgende jaarverslaggeving zijn opgenomen.

Verantwoording intern toezichthouder over doelmatigheid (artikel 3.2, jo. artikel 5.46 WVO 2020 en artikel 6.19, vijfde lid, Uitvoeringsbesluit WVO 2020). De intern toezichthouder legt in het eerstvolgende jaarverslag verantwoording af over hoe hij het toezicht heeft uitgevoerd en betreft daarbij ook de doelmatige besteding van rijksmiddelen.

Bevindingen

We hebben vastgesteld dat de in het vierjaarlijks onderzoek geconstateerde tekortkomingen in het bestuursverslag van het jaarverslag 2021 zijn hersteld in het jaarverslag 2023.

In het jaarverslag 2023 zijn de beheersmaatregelen opgenomen en tevens is in het verslag van het intern toezicht verantwoording afgelegd over hoe het toezicht op de doelmatige besteding van de middelen in 2023 is uitgevoerd.

Het bestuur, i.c. de raad van toezicht, kan vanaf het eerstvolgende jaarverslag zich verantwoorden over het toezicht op de doelmatige besteding, of het tevreden is met het bereikte resultaat en over het toezicht of het bestuur zich heeft gehouden aan de Code Goed Bestuur. Daarnaast kan het bestuur de leesbaarheid van het jaarverslag vergroten door de pagina's door te nummeren.

Herstelopdracht

Het interne toezicht overlegt minimaal twee keer per jaar met de ondersteuningsplanraad (artikel 3.3, vijfde en zesde lid, WVO 2020). Het wettelijk verplichte overleg tussen de toezichthouder en de opr is nog niet gepland en dat moet het bestuur gaan organiseren.

Bevindingen

Deze tekortkoming is hersteld. Het verplichte overleg tussen de intern toezichthouder en de ondersteuningsplanraad wordt gevoerd. De raad is actief betrokken geweest bij het werven van de nieuwe directeur-bestuurder en bij de ontwikkelingen naar een andere bestuurlijke inrichting. Bij de werving van een onafhankelijke raad van toezicht wordt de ondersteuningsplanraad in de gelegenheid gesteld een lid voor te dragen. We hebben het bestuur aangegeven dat het jaarverslag ook ruimte biedt om stakeholders te informeren over de contacten tussen bestuur en intern toezicht met de ondersteuningsplanraad.

2.3. Afspraken over vervolgtoezicht

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

Een jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse en/of urgente signalen kunnen de inspectie aanleiding geven het vervolgtoezicht alsnog aan te scherpen.

Voor de wettelijke tekortkoming krijgt het bestuur een herstelopdracht die in onderstaand schema staat vermeld.

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
Bestuur		
RPO1 dekkend netwerk van voorzieningen Leerlingen, ingeschreven op het vo, volgen langer dan drie maanden fulltime onderwijs op het vso. (Artikel 2.45 uitvoeringsbesluit WVO 2020)	Het bestuur richt de bovenschoolse voorzieningen rechtmatig in voor de start van het schooljaar 2025-2026. Het bestuur informeert de inspectie uiterlijk 1 juli 2025.	Op basis van de aangeleverde informatie, uiterlijk 1 juli 2025, stellen we vast of de bovenschoolse voorziening voldoet aan de wettelijke vereisten.

3. Reactie van het bestuur

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

Dank voor het uitgebreide en heldere rapport naar aanleiding van het herstelonderzoek. Wij zijn verheugd dat de kwaliteit van ons samenwerkingsverband op alle onderzochte onderdelen als voldoende is beoordeeld. Het rapport bevestigt dat we op de goede weg zijn met het aanpassen van onze governance, het versterken van een dekkend netwerk en het verbeteren van de evaluatie- en verantwoordingsprocessen.

Wij herkennen de punten die nog verdere aandacht vragen, zoals de registratie van thuiszitters en het volledig rechtmatig inrichten van de bovenschoolse voorziening Grip. Wij hebben al stappen gezet om deze tekortkomingen voor de gestelde deadlines te herstellen en zien dit als een kans om onze processen verder te verbeteren.

Uw aanbevelingen zullen wij actief integreren in onze werkwijze. Wij blijven ons inzetten voor een sterke samenwerking binnen de regio en passend onderwijs voor alle leerlingen.

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

