



Inspectie van het Onderwijs  
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap*

## RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

**Stichting Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO  
Ede, Wageningen en Rhenen**

Plaats : Ede Gld  
Administratienummer : VO2510  
Bestuursnummer : 42643  
Onderzoeksnummer : 277627  
Datum onderzoek : 9 april 2015  
Datum vaststelling : 25 juni 2015



## INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING . . . . .	5
2	BEVINDINGEN . . . . .	7
3	REACTIE VAN HET BESTUUR . . . . .	14



## 1 INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een kwaliteitsonderzoek uit bij 'Stichting Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO Ede, Wageningen en Rhenen' (hierna: Samenwerkingsverband VO Gelderse Vallei). Binnen de gemeenten Ede, Wageningen en Rhenen vormen acht schoolbesturen met in totaal dertien vestigingen gezamenlijk het samenwerkingsverband. In dit rapport geeft de inspectie haar bevindingen uit het onderzoek weer.

### **Kwaliteitsonderzoek**

In het schooljaar 2014/2015 voert de inspectie een kwaliteitsonderzoek uit bij alle 152 samenwerkingsverbanden. Het doel van deze kwaliteitsonderzoeken is tweeledig:

1. stimuleren van de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden door een beeld te geven van de ontwikkeling op dat moment;
2. toezicht houden op de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden.

Bij alle samenwerkingsverbanden controleert en rapporteert de inspectie of zij voldoen aan de wet- en regelgeving. Nieuw in schooljaar 2014/2015 is dat ieder samenwerkingsverband - indien nodig - in het rapport verbeterpunten voor de kwaliteit krijgt aangereikt, gerelateerd aan het waarderingskader van de inspectie.

### **Toezichtkader**

De inspectie baseert zich bij dit kwaliteitsonderzoek op het toezichtkader samenwerkingsverbanden po/vo passend onderwijs. Dit toezichtkader bevat een waarderingskader, maar nog geen beslisregels om vast te kunnen stellen of het samenwerkingsverband aan de basiskwaliteit voldoet. Het document is te vinden op [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl).

### **Onderzoeksopzet**

Het onderzoek start met een bureauanalyse van het ondersteuningsplan en overige gegevens over het samenwerkingsverband die bij de inspectie aanwezig zijn. Het betreft de volgende documenten:

- Ondersteuningsplan Samenwerkingsverband VO Gelderse Vallei, inclusief een reeks bijlagen (versie 2.5, 23 april 2014);
- Notitie Ondersteuningstoewijzing (versie 1.5, 10 september 2014);
- Website samenwerkingsverband ([www.swvgeldersevallei.nl](http://www.swvgeldersevallei.nl), geraadpleegd op 8 april 2015);

- Kengetallen samenwerkingsverband ([www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl), geraadpleegd op 8 april 2015).

Hierna vond op 9 april 2015 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- een presentatie kreeg van het samenwerkingsverband over de stand van zaken en actuele ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband;
- een gesprek voerde:
  - over de rol die het samenwerkingsverband speelt binnen de verbinding onderwijs en jeugdzorg;
  - over de ondersteuningstoewijzing en de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring;
  - met een afvaardiging van de ondersteuningsplanraad over zijn rol bij het samenwerkingsverband;
  - met het bestuur met onder andere aandacht voor het intern toezicht.

Aan het eind van het onderzoek besprak de inspectie haar bevindingen met het bestuur en het management van het samenwerkingsverband.

### **Opbouw rapport**

In hoofdstuk 2 staat de hoofdlijn van de bevindingen uit het onderzoek (2.1), gevolgd door een toelichting (2.2). De bevindingen over de naleving van de wettelijke voorschriften geeft de inspectie in dat hoofdstuk weer in een afzonderlijke paragraaf (2.3). Hoofdstuk 3 vermeldt de reactie van het bevoegd gezag.

## 2 BEVINDINGEN

### 2.1 Hoofdlijn

Samenwerkingsverband VO Gelderse Vallei is een geografisch langgerekt samenwerkingsverband dat op basis van korte lijnen en goede onderlinge relaties werkt aan de invoering van passend onderwijs. Door de veranderende wetgeving en de beschikbare middelen per 1 augustus 2014 vraagt deze invoering een andere bestuurlijke rol en meer sturend vermogen. Hiervoor is een kleine organisatie opgebouwd die het beleid en de uitvoering van beleid coördineert.

Bij de vaststelling van het ondersteuningsplan is afgesproken na een jaar te evalueren en op grond van deze evaluatie zaken aan te passen of aan te scherpen. Deze evaluatie zal na de zomer van 2015 plaatsvinden en mogelijk leiden tot een herziening van het ondersteuningsplan. In het afgelopen half jaar is de dagelijkse uitvoering, ondanks de tijdelijke afwezigheid van de directeur, goed verlopen en heeft de beleidsuitvoering minder aandacht gekregen. Pilots en bovenschoolse arrangementen zijn opgestart en de Commissie Toewijzing en Plaatsing (CTP) heeft haar rol binnen het samenwerkingsverband opgepakt.

De beleidsontwikkeling heeft enige achterstand opgelopen. Ontwikkelingen staan in de grondverf en vragen om afronding. Er is sprake van veel lopend overleg maar dat heeft nog niet altijd geleid tot concrete afspraken of vastgesteld beleid. De doelen en ambities die benoemd zijn in het ondersteuningsplan verdienen een concrete vertaling in activiteiten, gekoppeld aan een tijdpad en een jaarlijks perspectief.

Het aantal leerlingen dat gebruikt maakt van het voortgezet speciaal onderwijs (vso), stijgt licht. De oorzaak hiervoor ligt volgens het bestuur van het samenwerkingsverband niet bij de scholen in het samenwerkingsverband maar bij de doorstroom van speciaal onderwijs (so) naar voortgezet speciaal onderwijs. De verwachting is dat deze doorstroom zal afnemen doordat het samenwerkingsverband meer grip krijgt op leerlingenstromen. Op grond van het aantal aanvragen voor een toelaatbaarheidsverklaring lijkt dit vooralsnog een terechte constatering. Door de geografische ligging van het samenwerkingsverband maken relatief veel leerlingen, ongeveer 160, gebruik van het vso buiten het samenwerkingsverband.

De reguliere scholen voor voortgezet onderwijs slagen erin het gros van de ondersteuningsvragen te beantwoorden. De manier waarop de scholen de middelen van het samenwerkingsverband voor de binnenschoolse ondersteuning of 'basisplus' inzet, varieert. Het ontbreekt het samenwerkingsverband aan een

overzicht hiervan. Dit in tegenstelling tot de middelen waarbij de Commissie Toelating en Plaatsing betrokken is.

Het samenwerkingsverband zal de komende maanden veel energie moeten steken in het verder ontwikkelen van het onderliggend beleid.

Hieronder volgt een nadere toelichting op de bevindingen, gerelateerd aan het waarderingskader.

## **2.2 Toelichting**

### **Kwaliteitsaspect 1: Resultaten**

Het samenwerkingsverband heeft een analyse gemaakt van de schoolondersteuningsprofielen en constateert in het ondersteuningsplan dat er voor een aantal doelgroepen onvoldoende passende mogelijkheden zijn. Het betreft de opvang en de begeleiding van leerlingen met ernstig grensoverschrijdend gedrag, crimineel gedrag, (ernstig) verslaafde leerlingen en leerlingen met onvoldoende steun in de thuissituatie. Ook het bieden van passend onderwijs aan hoogbegaafde onderpresteerders blijkt moeilijk. Via pilots en arrangementen is daar de afgelopen maanden aandacht aan besteed. Het samenwerkingsverband geeft in het nieuwe ondersteuningsplan aandacht aan het beleid met betrekking tot deze pilots en arrangementen. De inspectie wijst erop dat door het koppelen van concrete doelen aan deze pilots en arrangementen het samenwerkingsverband meer inzicht krijgt op resultaten en effecten.

Het samenwerkingsverband heeft weinig zicht op de binnenschoolse (ook wel 'basisplus') ondersteuning. Met het oog op het versterken van het ondersteuningsaanbod bij de scholen en de financiële verantwoording van middelen lijkt een goede monitoring van deze activiteiten nodig. Door de ondersteuning op school te realiseren, neemt de noodzaak af om ondersteuning bovenschools te regelen.

Het samenwerkingsverband heeft een Commissie Toewijzing en Plaatsing (CTP) ingesteld, die naast de toewijzing van bovenschoolse arrangementen, ook de toewijzing van de toelaatbaarheidsverklaringen uitvoert. In de toekomst zal deze commissie ook de toewijzing van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) op zich nemen. Tot april 2015 zijn zeventien toelaatbaarheidsverklaringen afgegeven. In één situatie is een aanvraag afgewezen en is regulier voortgezet onderwijs geadviseerd. Daarnaast zijn er 22 arrangementen afgegeven. De CTP gebruikt 'Kindkans', een digitaal programma dat de commissie ondersteunt bij de werkprocessen. De CTP weet niet of een toegewezen toelaatbaarheidsverklaring tot daadwerkelijke verzilvering heeft geleid. De CTP geeft aan weinig zicht te hebben op de ondersteuning binnen



basisplus. Dit in tegenstelling tot een aanvraag voor een arrangement. In dat geval zijn er concrete voorwaarden waaraan de school moet voldoen. Het samenwerkingsverband heeft nog geen beleid vastgesteld voor de herindicatie van zittende vso-leerlingen.

Het samenwerkingsverband werkt met een meerjarenbegroting die op grond van recente kengetallen is bijgesteld en die ter vaststelling voorligt bij het bestuur. De jaarbegroting voor 2015 is inmiddels goedgekeurd. De formulering van doelen, normeringen en indicatoren die de basis vormen voor het beleid uit het ondersteuningsplan, zal de komende tijd aandacht krijgen. Hiervoor is een auditcommissie ingericht die ook de planning-en-controlcyclus aandacht geeft. Binnen dit proces krijgt ook de ondersteuningsplanraad een plek.

De kwalitatieve en kwantitatieve resultaten heeft het samenwerkingsverband in algemene bewoordingen in het ondersteuningsplan vastgelegd. De formulering van de resultaten kan concreter. Het is nu niet duidelijk op welke manier het samenwerkingsverband doelen denkt te bereiken en welke concrete activiteiten het daarvoor onderneemt. Aan te bevelen is een activiteitenplan dat jaarlijkse doelen en resultaten beschrijft gerelateerd aan de ambities van het ondersteuningsplan.

Het samenwerkingsverband bevordert dat alle leerplichtige of kwalificatieplichtige leerlingen die mogelijk extra ondersteuning nodig hebben, ingeschreven staan bij een school en daadwerkelijk onderwijs volgen. Er is een actietafel van gemeenten en onderwijs die, op grond van een tweemaandelijks monitor, de achtergrond schoolverzuim bespreekt. Verder is er op een aantal scholen een preventief spreekuur van de leerplichtambtenaar. Het samenwerkingsverband vraagt de gegevens over verzuim van leerlingen een keer per twee maanden op bij de scholen en vergelijkt deze gegevens met de gemeentelijke cijfers. Ook inventariseert het samenwerkingsverband de achterliggende problematiek. Mede door de actieve rol van het samenwerkingsverband is de administratie van verzuim op scholen verbeterd. Het samenwerkingsverband constateert dat er onvoldoende zicht is op het aantal verleende ontheffingen.

De transitie jeugdzorg heeft volop aandacht gekregen binnen het samenwerkingsverband. Aan de hand van casusbesprekingen willen onderwijs en gemeenten bepalen waar jeugdzorg begint en onderwijs eindigt. De insteek bij onderwijs is 'een kind, een plan' en bij gemeenten speelt meer 'een gezin, een plan'. De relatie vanuit school bestond al doordat jeugdzorg betrokken was bij het zorgadviessteam op school.

Op het gebied van leerlingenvervoer zien samenwerkingsverband en gemeenten geen knelpunt ondanks het aanzienlijk grensverkeer vanuit het samenwerkingsverband.

### **Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie**

In het ondersteuningsplan zijn de missie en de visie geformuleerd. De ambities die het samenwerkingsverband beschrijft, betreffen het versterken van het ondersteuningsaanbod in het reguliere voortgezet onderwijs, het verminderen van het aantal thuiszitters en voortijdig schoolverlaters en meer leerlingen thuisnabij naar school. Een verbinding van de ambities uit de schoolondersteuningsprofielen met de ambities van het samenwerkingsverband helpt mogelijk om ontwikkelingen te concretiseren.

Uit de statuten blijkt dat er zeven schoolbesturen aan het samenwerkingsverband deelnemen. In de praktijk is dit anders, namelijk acht deelnemende schoolbesturen. Het betreft een schoolbestuur met een tijdelijke vestiging in het samenwerkingsverband. Dit laatste bestuur is niet heel betrokken binnen bestuur en beleid, maar zorgt wel voor druk op de middelen van het samenwerkingsverband.

De afgelopen maanden is gebleken dat er behoefte was aan meer verbinding tussen het samenwerkingsverband en de scholen. Hierin is voorzien door de inrichting van een directeurencollectief. De formulering van taken en bevoegdheden van dit collectief moet nog gebeuren.

Het samenwerkingsverband onderhoudt een structureel contact met de overige samenwerkingsverbanden in de regio. Met het samenwerkingsverband primair onderwijs vindt de afstemming over de overgang van primair naar voortgezet onderwijs plaats in de 'werkgroep 10-14'. Maar ook het onderwijskundig rapport, doorgaande lijnen en de afstemming met het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) zijn gespreksonderwerpen.

In eerste instantie bestond het 'op overeenstemming gericht overleg' (oogo) uit verschillende ontwikkelagenda's. Inmiddels is er één oogo met de vijf samenwerkingsverbanden (inclusief het reformatorisch samenwerkingsverband) waar een gezamenlijk overleg passend onderwijs met een ontwikkelagenda plaatsvindt.

De ondersteuningsplanraad ervaart de communicatie en informatie vanuit het samenwerkingsverband als moeizaam. De raad zou graag bij de ontwikkelingen betrokken zijn, zodat het proces beter te volgen is. De ondersteuningsplanraad zoekt naar zijn positie en heeft niet duidelijk wat het samenwerkingsverband verwacht.

Er is een toewijzingsprotocol vastgesteld. In de notitie 'Ondersteuningstoewijzing', die op de website te vinden is, staan de criteria voor toewijzing en bekostiging van de bovenschoolse arrangementen, de inhoudelijke plaatsingscriteria voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, de termijnen voor de toelaatbaarheidsbepaling en termijnen voor de stappen in de plaatsingsprocedure. De termijn voor afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring start bij de aanmelding en is niet, zoals vaak gedacht, gekoppeld aan de volledigheid van een dossier.

De toewijzing van een binnenschools arrangement of de basisplus gebeurt door het intern zorgoverleg of zorg- en adviesteam van een school. De criteria en arrangementen kunnen per school verschillen. De verantwoording aan het samenwerkingsverband geschiedt achteraf via het jaarlijkse zorgverslag van een school.

De commissie heeft nog geen procedure en planning voor de herindicatie van zittende vso-leerlingen vastgesteld voor de periode augustus 2014 t/m juli 2016. Overigens moet het bestuur de notitie 'Ondersteuningstoewijzing', als onderdeel van het ondersteuningsplan, via de formele vaststellings- en instemmingsroute nog vaststellen en te zijner tijd opnemen in/toevoegen aan het ondersteuningsplan.

Sinds de invoering van passend onderwijs nemen de contacten toe die het samenwerkingsverband heeft met de direct en indirect betrokkenen. Zo is er structureel overleg met belendende samenwerkingsverbanden en is met betrokkenen binnen het samenwerkingsverband intensief contact. Zoals al eerder is opgemerkt kijken de statuten op onderdelen af van de praktijk. Het bestuur heeft met het oog op governance de organisatie- en toezichtstructuur tegen het licht gehouden. Op grond hiervan is het directeurencollectief ingericht dat gaat functioneren als brug tussen samenwerkingsverband en scholen. Er komt een reglement met beperkte mandatering voor dit collectief. Hierdoor verschuift het bestuur naar een toezichthoudende rol. Het toezichtkader zal voor de zomervakantie klaar zijn.

### **Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg**

De kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband verdient aandacht. Er zijn inmiddels al stappen gezet om te komen tot een kwaliteitsplan en een monitor. Het samenwerkingsverband heeft het voornemen om een jaarverslag te maken en er lijken al stappen genomen om zicht te krijgen op de effecten en resultaten van beleid maar concreet kwaliteitsbeleid ontbreekt nog. Aangezien er direct na de zomer een evaluatie plaatsvindt, is het zaak concrete evaluatiepunten te benoemen en vast te leggen. Uit de uiteindelijke tussenevaluatie in september

blijkt of de informatie die is opgehaald ook kan dienen voor het jaarverslag met het oog op het verlengd boekjaar.

## **2.3 Naleving wet- en regelgeving**

### **Voorschriften ondersteuningsplan**

Het ondersteuningsplan moet aan een aantal wettelijke voorschriften voldoen. Daarvoor is het nog nodig dat het samenwerkingsverband onderstaande onderdelen opneemt of nader uitwerkt:

- Geheel van ondersteuningsvoorzieningen (artikel 17a WVO, lid 8a);
- Procedure en criteria plaatsing leerlingen vso (artikel 17a WVO, lid 8c);
- Herindicatie zittende vso-leerlingen (artikel XVII Wet passend onderwijs, lid 2);
- Kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (artikel 17a WVO, lid 8e);
- Informeren ouders (artikel 17a WVO, lid 8f).

#### *Korte toelichting*

De inspectie baseert zich bij het beoordelen van de wettelijke voorschriften, waaraan het ondersteuningsplan moet voldoen, op het ondersteuningsplan en op door het bestuur van een samenwerkingsverband vastgestelde aanvullingen of uitwerkingen van het ondersteuningsplan zoals dat aanwezig is bij de inspectie. In het geval de inspectie niet kan vaststellen of een aanvulling de formele procedure heeft doorlopen geldt het laatste ondersteuningsplan dat door het bestuur is vastgesteld.

Zo is onduidelijk of de 'Procedure en criteria plaatsing leerlingen vso', zoals op de website van het samenwerkingsverband is geplaatst, formeel is vastgesteld. De overige artikelen zijn of nog niet uitgewerkt of slechts gedeeltelijk uitgewerkt en nog niet opgenomen in een vastgesteld ondersteuningsplan.

De informatie voor ouders over onafhankelijke ondersteuningsmogelijkheden is erg beperkt. De bezwaarcommissie is vervangen door de landelijke geschillencommissie.

### **Programmatisch handhaven**

Bij het bevorderen van de naleving van wettelijke regels, gebruikt de inspectie ook het uitgangspunt van 'programmatisch handhaven' (Jaarwerkplan 2014). Jaarlijks kiest de inspectie een aantal onderdelen van wet- en regelgeving die gericht aandacht krijgen. Onderstaande tabel bevat de onderdelen die voor het schooljaar 2014/2015 zijn vastgesteld voor de controle op de naleving door de samenwerkingsverbanden. Per onderdeel toont de tabel of het samenwerkingsverband aan de voorschriften voldoet.

<b>Naleving wet- en regelgeving</b>		<b>Voldoende</b>	<b>Onvoldoende</b>
N.1	De tijdige (hernieuwde) vaststelling van het ondersteuningsplan en het insturen aan de inspectie - De artikelen 18a, tiende lid, WPO en 17a tiende lid, WVO.	•	
N.2	De naleving van de regels met betrekking tot de (hernieuwde) vaststelling van het ondersteuningsplan en de instemming van de ondersteuningsplanraad - De artikelen 18a, zevende lid, WPO en 17a, zevende lid, WVO en artikel 14a WMS.	•	
N.3	Het ondersteuningsplan wordt niet eerder vastgesteld dan nadat overleg (oogo) heeft plaatsgevonden met gemeente(n) en met het samenwerkingsverband, waarvan het gebied (gedeeltelijk) samenvalt - De artikelen 18a, negende lid, WPO en 17a, negende lid, WVO.	•	
N.4	Het deskundigenadvies - De artikelen 18a, elfde lid WPO jo artikel 34.8. Besluit bekostiging WPO en 17a WVO, twaalfde lid jo artikel 15a Inrichtingsbesluit WVO.	•	

### 3 REACTIE VAN HET BESTUUR

In zijn reactie d.d. 9 juni 2015 deelt het bestuur mee dat het de bevindingen uit dit rapport bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband op de volgende wijze zal betrekken of al heeft betrokken.

- De Commissie Toewijzing en Plaatsing zal bij de beoordeling van aanvragen van pilots en bovenschoolse arrangementen beoordelen of er in de aanvraag concrete doelen zijn beschreven, zodat de resultaten en effecten hiervan beter in beeld kunnen komen tijdens de evaluatie.
- Het samenwerkingsverband werkt een voorstel uit om meer inzicht te krijgen in de ondersteuning die scholen bieden binnen basisplus.
- Het bestuur heeft de taken en bevoegdheden van het Directeurencollectief vastgesteld in het Reglement Directeurencollectief.
- De communicatie met de ondersteuningsplanraad krijgt extra aandacht door naast de reguliere vergaderingen ook informele bijeenkomsten te organiseren, onder andere gericht op (thematische) informatieoverdracht, bijpraten met (een afvaardiging van) het bestuur, en lopende (beleids)ontwikkelingen.
- Er is een nieuw activiteitenplan waarin het samenwerkingsverband de doelen en resultaten beschrijft. Dit activiteitenplan zal het samenwerkingsverband explicieter relateren aan de ambities die het heeft beschreven in het ondersteuningsplan. Via kwartaalrapportages wordt over de voortgang gerapporteerd.
- Het toezichtkader dat in het kader van good governance is opgesteld, is goedgekeurd door het bestuur.
- De documenten die weliswaar vastgesteld zijn in het bestuur, maar als onderdeel van het ondersteuningsplan niet de formele vaststellings- en instemmingsroute hebben doorlopen, worden alsnog via deze route vastgesteld en opgenomen in de vervolgvorsie van het ondersteuningsplan.