



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Stichting Zeeluwe

Onderzoek bestuur en samenwerkingsverband

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 7 oktober 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 Stichting Zeeluwe 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).

Conclusie

Wij stellen vast dat het samenwerkingsverband grotendeels voldoet aan de basiskwaliteit. Op een van de standaarden ontvangt het de waardering Goed. De kwaliteit van het samenwerkingsverband als geheel is daarmee Voldoende.

Wat gaat goed?

Er is een dekkend netwerk van voorzieningen

De scholen bieden zowel basis- als extra ondersteuning. Voor de meeste leerlingen is er een aanbod van gespecialiseerde ondersteuning in de eigen regio. Voor een kleine groep leerlingen zijn er gespecialiseerde scholen net buiten de eigen regio. Het netwerk staat wel onder druk door toename in de vraag naar plaatsen in het gespecialiseerd onderwijs, terwijl de capaciteit uitgeput raakt.

Lokale samenwerking tussen onderwijs, gemeente en jeugdhulp

Op lokaal niveau vinden de professionals elkaar aan de lokale tafels. Scholen geven aan daardoor meer ondersteuning voor de leerlingen thuisnabij te realiseren. Door afstemming en expertisedeling zijn er voor een groot aantal leerlingen binnen het reguliere onderwijs voldoende verschillende (extra) ondersteuningsmogelijkheden. Het netwerk van voorzieningen omvat ook de inbreng van jeugdzorg door samenwerking met zorgpartners en gemeenten.

Beleidsuitvoering en financieel beheer op orde

De uitvoering van het beleid is op orde en de kwaliteitscultuur ontwikkelt zich positief. Deze is steeds meer gericht op samenwerking en samenspel van betrokken scholen en jeugdhulp per gemeente. Het samenwerkingsverband is financieel gezond en er is sprake van deugdelijk financieel beheer.

Bestuur: Stichting Zeeluwe

Bestuursnummer: 21688

**Nummer
samenwerkingsverband:** PO2509

Gemeenten binnen de regio: Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Nijkerk, Nunspeet, Putten en Zeewolde

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen: 34 besturen en 123 scholen, waaronder 4 sbo en 7 so

Totaal aantal leerlingen in de regio: bijna 22.000

Scholen waarbij we verificatie-activiteiten hebben uitgevoerd:

- Sint Bernardusschool (06YN)
- Verschoorschool (01AJ)
- Agnietenschool (00DZ)
- Het Octaaf (12AF)

Onderzoekperiode: juni en juli 2025

Wat kan beter?

Beoogde resultaten helder beschrijven

Het bestuur verzamelt relevante data, maar kan meer werk maken van het duiden van de data om vast te stellen of de beoogde resultaten behaald zijn of dat er verbetermaatregelen nodig zijn. Daarvoor kan het bestuur beter formuleren wat die beoogde resultaten zijn.

Bekendheid van het ouder- en jeugdsteunpunt

Het samenwerkingsverband is goed en eenvoudig bereikbaar voor vragen en advies. Het ouder- en jeugdsteunpunt is nog niet echt bekend bij ouders en binnen de scholen. Het samenwerkingsverband kan hier meer aandacht aan besteden.

Volledigheid financieel beheer

De meerjarenbegroting kan beleidsrijker door een koppeling met de lokale jaarplannen. Het risicomanagement kan verder geprofessionaliseerd worden door het risicobeheersingsproces helderder te beschrijven en uit te breiden met wie er betrokken zijn bij risico-identificatie, risicoevaluatie en risicomonitoring.

Wat moet beter?

Advisering door de juiste deskundigen

Het bestuur moet de advisering bij het besluit tot een toelaarbaarheidsverklaring voor het gespecialiseerd onderwijs zodanig inrichten dat het voldoet aan wet- en regelgeving. Dit moet inzichtelijk zijn voor belanghebbenden.

De verantwoording in het jaarverslag

Het verslag van het intern toezicht in het jaarverslag vertoont tekortkomingen. In het jaarverslag is onvoldoende terug te lezen hoe de intern toezichthouder de bestuurder ondersteunt en wat de resultaten zijn van het gevoerde toezicht. Bij de verantwoording over de doelmatige besteding van de rijksmiddelen ontbreekt hoe dit is vastgesteld.

Vervolg

Omdat het bestuur voldoet aan de basiskwaliteit volgen we het bestuur en samenwerkingsverband via het reguliere toezicht. We volgen wel het herstel op de wettelijke tekortkomingen.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het vierjaarlijks onderzoek	5
2.	Resultaten vierjaarlijks onderzoek	8
	2.1. Realisatie passend onderwijs	9
	2.2. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie	12
	2.3. Overige wettelijke vereisten	16
	2.4. Afspraken over vervolgtoezicht	17
3.	Resultaten verificatie-activiteiten	19
4.	Reactie van het bestuur	22

1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in juni en juli 2025 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij Stichting Zeeluwe. In een vierjaarlijks onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Voert het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uit en realiseert het de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs?
2. Waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit van het samenwerkingsverband en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Werkwijze

Het onderzoek richt zich op onderstaande standaarden op het niveau van het bestuur.

Standaard	Onderzocht
Realisatie passend onderwijs	
RPO1. Dekkend netwerk van voorzieningen	•
RPO2. Regionale samenwerking	•
RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid	•
Besturing, kwaliteitszorg en ambitie	
BKA1. Visie, ambities en doelen	•
BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur	•
BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog	•

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

Onderzoeksactiviteiten

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

Documentanalyse

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we documenten van en over het bestuur en het samenwerkingsverband geanalyseerd, waaronder het ondersteuningsplan 2024-2028, het jaarverslag 2024 en toegestuurde documenten ter onderbouwing van het dekkend netwerk van voorzieningen, de kwaliteitszorg, het financieel beheer en de governance.

Rondetafelgesprekken

We zijn gestart met een presentatie van het bestuur over het samenwerkingsverband en de actuele ontwikkelingen. Vervolgens voerden we rondetafelgesprekken met:

- ouders met een of meerdere kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte op een van de scholen binnen het samenwerkingsverband;
- schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen;
- verantwoordelijken voor de ondersteuningstoewijzing en toeleiding naar speciale scholen over de procedure voor toeleiding;
- schoolleiders uit het gespecialiseerd en regulier onderwijs over hun ervaringen met het samenwerkingsverband;
- gemeentelijke (zorg)partners over de rol die het samenwerkingsverband in de regio vervult in de aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdhulp.

We sloten de dag af met een gesprek met het bestuur over de opzet van de overige onderzoeksactiviteiten.

Verificatie-activiteiten

We hebben dit onderzoek mede ingericht met verificatie-activiteiten op aangesloten scholen van het samenwerkingsverband. Met verificatie-activiteiten toetsen we in hoeverre het bestuur zicht heeft op de kwaliteit van het samenwerkingsverband en het financieel beheer en hoe het bestuur daarop stuurt. We verwachten van het bestuur dat het zicht heeft op de uitvoering van de afspraken uit het ondersteuningsplan binnen het samenwerkingsverband en op de scholen en dat het hierop stuurt. Daarnaast geven de verificaties ons zicht op enkele aspecten van passend onderwijs op de bezochte scholen.

Onderzoeksdag

Op de onderzoeksdag voerden we gesprekken met het intern toezicht en de ondersteuningsplanraad over de (kwaliteit van de) uitvoering van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband, de kwaliteitszorg en het financieel beheer. Ook zijn we dieper ingegaan op het financieel beheer in gesprek met de bestuurder en de controller.

We hebben daarnaast ook gesproken met een aantal schoolbestuurders vanuit hun rol als lid van de vergadering van aangeslotenen (VvA). Dit gesprek ging over het samenwerken in de regio aan de hand van de doelen uit het ondersteuningsplan.

We sloten de onderzoeksdag af met een gesprek 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.

Overige wettelijke vereisten

Deugdelijkheidseisen die niet aan een standaard in het waarderingskader zijn verbonden, vatten we samen onder de noemer overige wettelijke vereisten (zie Onderzoekskader). We kunnen jaarlijks, of op basis van signalen of ontwikkelingen, wettelijke vereisten toevoegen aan een onderzoek. Dat is bij dit onderzoek het geval.

Sinds 1 januari 2025 hebben samenwerkingsverbanden de taak te zorgen voor een ouder- en jeugdsteunpunt. We zijn in dit onderzoek nagegaan of het samenwerkingsverband voor wat betreft het ouder- en jeugdsteunpunt voldoet aan de wettelijke vereisten, zoals beschreven in artikel 19 van de WPO.

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

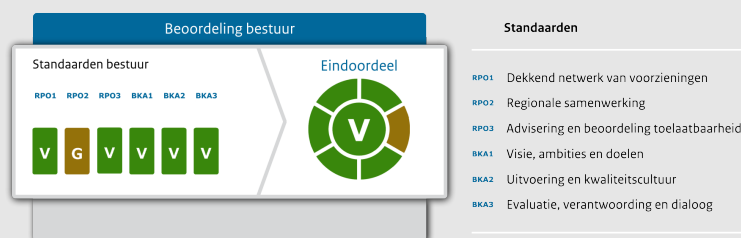
In hoofdstuk 2 staan de resultaten van het onderzoek op bestuursniveau, inclusief een samenvattend oordeel. De paragrafen 2.1 en 2.2 geven onze oordelen en bevindingen op de standaarden uit respectievelijk de kwaliteitsgebieden Realisatie passend onderwijs en Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Onze bevindingen met betrekking tot de overige wettelijke vereisten staan beschreven in paragraaf 2.3. De afspraken over het vervolgtoezicht zijn opgenomen in paragraaf 2.4. 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 de 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.



We concluderen dat het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken binnen het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs realiseert. We beoordelen de standaarden RPO1 en RPO3 daarom als Voldoende. Binnen het samenwerkingsverband werken de scholen per gemeente intensief samen met de gemeente en de jeugdhulp met ondersteuning en begeleiding van de procesbegeleiders. Via deze lokale tafels kunnen scholen snel expertise delen, de inzet van jeugdhulp coördineren en elkaar vinden als de ondersteuningsvraag van een leerling complex is. Daarom waarderen we de standaard RPO2 als Goed.

We stellen daarnaast vast dat het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit van het samenwerkingsverband voldoende waarborgt en dat er sprake is van deugdelijk financieel beheer. Daarom beoordelen we de standaarden binnen het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie als Voldoende. De oordelen op alle standaarden samen leiden tot het eindoordeel Voldoende.

Bij een aantal standaarden hebben we herstelopdrachten gegeven omdat het bestuur op onderdelen niet (volledig) aan de wettelijke eisen voldoet. Dit is echter niet doorslaggevend geweest voor de beoordeling van individuele standaarden.

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			2
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid		●	

RPO1. Dekkend netwerk van voorzieningen

Wij beoordelen de kwaliteit op de standaard RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen als Voldoende. Het aantal leerlingen dat instroomt in het gespecialiseerd onderwijs groeit wel.

Voor de meeste leerlingen een passende plaats

De scholen en schoolbesturen in het samenwerkingsverband bieden het overgrote deel van de leerlingen passend onderwijs. Daarvoor ontvangen zij ondersteuningsmiddelen van het samenwerkingsverband. Voor de meeste leerlingen met een extra of zware ondersteuningsbehoefte is een passende plek beschikbaar binnen de regio, maar er is ook een groep leerlingen die een passende plaats vindt in het onderwijs in een nabijgelegen samenwerkingsverband. In enkele gevallen is het gelukt leerlingen weer succesvol terug te leiden van het gespecialiseerde onderwijs naar een reguliere school.

De scholen weten het aantal (deels) thuiszittende leerlingen redelijk beperkt te houden. Leerlingen die (tijdelijk) geheel of deels niet in staat zijn op school te komen, zijn allemaal in beeld en het samenwerkingsverband werkt met de scholen aan terugkeer van deze leerlingen. Wij hebben geen aanwijzingen dat leerlingen thuiszitten als gevolg van nalatigheid van het samenwerkingsverband. Het gericht sturen op het in beeld hebben en ondersteunen van deze leerlingen is een doel in het ondersteuningsplan en zien we dus in de praktijk terug. In het jaarverslag, maar ook in de thuiszittersregistratie (kwartaalregistratie voor de onderwijsinspectie), kan het samenwerkingsverband wel beter laten zien wat de aanpak is om de thuiszitters weer naar school toe te bewegen.

Toename deelname gespecialiseerd onderwijs

Het samenwerkingsverband is zich bewust van de groei van het percentage leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs, en dan met name in het speciaal onderwijs (so). Het heeft ook in beeld over welke leerlingen dit gaat: het betreft veelal onderinstroom en nieuwkomers.

Ook vernemen we van de scholen dat voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte op het gebied van taalontwikkeling (TOS), trauma en gecombineerde problematiek (gedrag en intelligentie) nog weinig expertise beschikbaar is op de scholen zelf. Per 'lokale tafel' spreken scholen af hoe hiermee om te gaan. Zo zijn er succesvolle initiatieven waarbij leerlingen gewoon starten in het regulier onderwijs; een groot deel van deze leerlingen blijft binnen het regulier onderwijs.

Het samenwerkingsverband heeft te maken met een toenemende druk op de beschikbare plaatsen in het gespecialiseerd onderwijs. Vooralsnog heeft dit nog niet geleid tot wachtlijsten. Wij gaan er vanuit dat het samenwerkingsverband ervoor zorgt dat hierdoor geen leerlingen gaan verzuimen of thuis komen te zitten en dat het zo nodig overbruggingsmaatregelen treft.

RPO2. Regionale samenwerking

Gezien de geografische ligging van de regio en de resultaten die het lokale samenwerken oplevert is het een goede keuze om de ondersteuning via lokale tafels te organiseren. De manier waarop het samenwerkingsverband hierin investeert, is voor ons aanleiding om de waardering Goed toe te kennen. Het leidt namelijk tot positieve resultaten voor leerlingen, maar ook een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokkenen voor de regio.

Lokale samenwerking met verschillende partners

Het bestuur investeert in een goede samenwerking met de gemeenten die binnen de regio van het samenwerkingsverband vallen. Waar nodig treedt het op als bemiddelaar tussen schoolbestuur en gemeente(n). Het bestuur van het samenwerkingsverband sluit regelmatig aan bij de overleggen van de lokale tafels en heeft zodoende goed zicht op casuïstiek en de wijze waarop de betrokken partijen in de regio tot een oplossing komen voor ondersteuningsvragen. Het samenwerkingsverband draagt, indien noodzakelijk, bij ter ondersteuning zowel financieel als met expertise.

De procesbegeleiders, die de lokale tafels ondersteunen bij casuïstiek en afstemming tussen onderwijs, jeugdhulp en -zorg, worden gezamenlijk bekostigd door de schoolbesturen, de gemeenten en het samenwerkingsverband. Zij kennen zowel de scholen als de ondersteuningsmogelijkheden vanuit de gemeenten goed. Gemeenten en scholen waarderen de rol en inbreng van de procesbegeleider aan de lokale tafels als min of meer neutrale moderator die partners bij elkaar brengt en de afspraken uit het ondersteuningsplan bewaakt en bevordert.

De lokale tafels werken ook bestuursdoorbroken. Professionals weten elkaar goed te vinden en helpen elkaar met ondersteuningsvragen. Er is in deze regio een groot aantal (ten opzichte van landelijke cijfers) leerlingen die overstappen naar een andere reguliere basisschool. Het

samenwerkingsverband heeft hier geen verklaring voor maar professionals op de scholen geven aan dat dit komt door de korte overleglijnen via de lokale tafels.

De vertegenwoordigers van de gemeenten, met wie we hebben gesproken, ervaren dat het samenwerkingsverband als proactief en dat het vlot reageert op signalen. In een van de regio's (Nunspeet) zijn er meerdere scholen die vallen onder het Reformatorisch samenwerkingsverband. Ook deze scholen participeren in de lokale tafel.

Aansluiting onderwijs-jeugdhulp knelt soms

De scholen binnen het samenwerkingsverband maken zich wel zorgen over de wachtlijsten in de zorg. De problemen rond de inzet van jeugdhulp voor de leerlingen die dit nodig hebben, heeft zijn weerslag op de ontwikkelingsmogelijkheden van deze kinderen op school en kan de handelingsverlegenheid van de scholen doen toenemen. Het bestuur voert hierover actief de dialoog met de gemeentelijke partners met als resultaat dat er vaak, via maatwerk, passende alternatieven mogelijk zijn.

RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid

De praktijk van het adviseren en besluiten over de toelaatbaarheid van leerlingen tot gespecialiseerd onderwijs vinden we voldoende zorgvuldig. We beoordelen de standaard daarom als Voldoende. Wel geven we een herstelopdracht met betrekking tot de deskundigen die het bestuur adviseren over toelaatbaarheid.

Advisering via lokale tafels

We stellen vast dat de advisering over onderwijs en ondersteuning die het samenwerkingsverband aan de scholen levert, vlot en zorgvuldig is. Deze advisering verloopt via de lokale tafels. Onze gesprekspartners vanuit de scholen spraken hierover hun tevredenheid uit. Het bestuur monitort de tevredenheid onder scholen en ouders ook actief. De lijnen zijn kort. Aan de lokale tafels wordt casuïstiek besproken die de scholen op eigen initiatief inbrengen. Daarnaast worden daar ook de aanvragen voor toelaatbaarheid voor gespecialiseerd onderwijs voorbereid. Indien mogelijk worden reguliere alternatieven bekeken. Het aantal leerlingen dat overstapt naar een andere reguliere basisschool is, ten opzicht van andere regio's in het land, relatief hoog.

Als de lokale tafelgesprekken niet tot een passend aanbod leidt, kan het samenwerkingsverband nog bijspringen. We hebben ouders en scholen gesproken die dit, weliswaar soms vrij laat in hun ogen, erg op prijs hebben gesteld. Het samenwerkingsverband heeft aangegeven deze werkwijze te bespreken met de lokale tafels. Het verband kan daarnaast ouders ook actiever informeren over deze vorm van ondersteuning, bijvoorbeeld door actief het ouder- en jeugdsteunpunt onder de aandacht te brengen.

De procedure en criteria voor toelaatbaarheid gespecialiseerd onderwijs zijn herschreven

Het bestuur heeft zeer recent de procedure en de toelaatbaarheidscriteria herschreven waardoor deze voldoen aan de wettelijke vereisten. Het is nu duidelijk dat de toelaatbaarheidsverklaring is gebaseerd op de ondersteuningsbehoefte en niet meer op de beschikbaarheid van de plaats op een gespecialiseerde school. Het samenwerkingsverband past de aangescherpte criteria per schooljaar 2025-2026 toe.

Expertise deskundigen niet inzichtelijk

Het samenwerkingsverband heeft niet vastgelegd welke expertise de deskundigen hebben die het bestuur van het samenwerkingsverband adviseren bij het besluit tot een toelaatbaarheidsverklaring voor het gespecialiseerd onderwijs. Van de deskundigen moet de eerste een orthopedagoog of psycholoog zijn. Er moet ook ten minste een tweede deskundige zijn en die is, afhankelijk van de problematiek/ondersteuningsvraag van de leerling over wiens toelaatbaarheid wordt geadviseerd, een kinder- of jeugdpsycholoog, pedagoog, kinderpsychiater, maatschappelijk werker of arts. Het bestuur moet dit beter regelen: in het algemeen (beleid) en per casus. Voor ouders moet namelijk duidelijk zijn over welke specifieke expertise de tweede deskundige beschikt gericht op de ondersteuningsbehoefte van hun kind. Het samenwerkingsverband krijgt daarom een herstelopdracht op basis van artikel 18a, elfde lid, WPO en artikel 3.2 Inrichtingsbesluit WPO.

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 de kwaliteit op deze standaard als Voldoende. Met het expliciet en meetbaar formuleren van beoogde resultaten en de daaraan gekoppelde maatregelen kan het stelsel van kwaliteitszorg nog aan kwaliteit winnen. Ook zien we verbetermogelijkheden voor het risicobeheersingssysteem.

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 en meetbare 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. Ook in relatie tot de financiële middelen die schoolbesturen ontvangen om passend onderwijs te bieden.

Doelen voor het samenwerkingsverband zelf formuleren

Het bestuur kan de doelen aanscherpen door ze zo te formuleren dat ze door toedoen van (de scholen binnen) het samenwerkingsverband te bereiken zijn. Nu zien we doelen waarop meerdere systemen, zoals de thuissituatie of jeugdhulp, invloed hebben. Het is dan lastig vaststellen of en in welke mate de inzet vanuit het samenwerkingsverband van invloed is op behaalde resultaten.

De bestuurlijke inrichting voldoet aan de wettelijke vereisten

Het samenwerkingsverband is een stichting. De bestuurder is uitvoerend bestuurder en de raad van toezicht (rvt) voert het intern toezicht uit. Alle schoolbesturen zijn verenigd in de Vergadering van Aangeslotenen (VvA). Hiermee voldoet de bestuurlijke inrichting aan een deugdelijke scheiding van bestuur en het intern toezicht daarop. Een en ander is adequaat vastgelegd in de statuten.

Inventariseren en beheersen van de risico's nog uitwerken

Het bestuur heeft een systeem van risico-inventarisatie en -beheersing met vijf hoofdcategorieën risico's en bijbehorende beheersmaatregelen. De risicoreserve is gekwantificeerd op basis van impact en kans van verschillende risico's. Het risicomanagement kan verder geprofessionaliseerd worden door het risicobeheersingsproces helderder te beschrijven. We zien nu niet hoe het bestuur het risicobeheerssysteem in de praktijk toepast en waar nodig aanpast. Het bestuur kan duidelijker aangeven wie er betrokken zijn bij het proces van risico-identificatie, risico-evaluatie en risicomonitoring. Ook is niet duidelijk hoe vaak de risico's binnen de organisatie worden besproken en gemonitord. We verwachten dat het bestuur dit oppakt

en daarover in het eerstvolgende jaarverslag rapporteert.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

Wij beoordelen de kwaliteit op deze standaard als Voldoende. Het bestuur van het samenwerkingsverband stuurt actief op het behalen van de doelen zoals deze met elkaar zijn vastgesteld. Binnen het samenwerkingsverband heerst een cultuur waarin het mogelijk is elkaar aan te spreken. Op alle niveaus zijn er overleggen waaraan vanuit verschillende schoolbesturen professionals participeren. De raad van toezicht voert zijn toezicht op transparante wijze uit.

Ondersteuningsplan heeft centrale rol

Positief is opgevallen dat het ingezette beleid in de organisatie wordt herkend, gedragen en uitgewerkt. Alle gremia binnen de organisatie zijn zich van het beleid bewust en denken er actief over mee. Via de Boven Lokale Tafel volgen (afgevaardigden van) schoolbesturen, procesbegeleiders en het samenwerkingsverband het proces op grond waarvan de bestuurder tot besluitvorming komt.

De bestuurder speelt een belangrijke rol in het realiseren van de wettelijke taken door veel contacten met betrokkenen en belanghebbenden te onderhouden maar ook duidelijk een actieve rol gericht op initiatief en innovatie te nemen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt echter nadrukkelijk bij de schoolbesturen en de lokale tafels. Procesbegeleiders (bekostigd vanuit zowel het samenwerkingsverband als vanuit de gemeenten) spelen een belangrijke rol. Zij spelen relevante informatie vanuit de overlegtafels door aan elkaar en aan het samenwerkingsverband.

Het samenwerkingsverband heeft, zo constateren wij, draagvlak voor zijn beleid en aanpak van de schoolbesturen (in de VvA) en van de personeelsleden en ouders in de ondersteuningsplanraad (opr) en houdt rekening met hun belangen. De beide gremia worden actief betrokken bij de totstandkoming van beleid en uitvoeringsafspraken. De kwaliteitscultuur maakt mede hierdoor een positieve ontwikkeling door. De opr opereert professioneel en is voltallig, met een afvaardiging van ouders en medewerkers die de decentrale organisatie van het samenwerkingsverband volgt (twee leden uit elke gemeente). Een van de rvt-leden is gekozen op voordracht van de opr, wat de samenwerking en informatievoorziening ten goede komt.

Financieel beheer op orde

Het is belangrijk dat het geld dat het bestuur van de overheid krijgt doelmatig wordt besteed aan passend onderwijs. Het bestuur heeft een duidelijke planning- en controlcyclus en een deugdelijk financieel beheer. Het is goed op de hoogte van de actuele financiën van het samenwerkingsverband en stuurt daar voldoende op.

Toezicht houden op het bestuur

Het toezichthoudend bestuur heeft in 2024 meer resultaten bereikt

dan in het jaarverslag wordt beschreven. Uit de gesprekken blijkt dat zij actief betrokken waren bij beleidskeuzes en financiële besluiten. Uit de analyse van de jaarverslaggeving en het bestuursgesprek blijkt dat de intern toezichthouder toezicht houdt op de doelmatige besteding van middelen. De verantwoording over het toezien op de doelmatige besteding door de intern toezichthouder is echter niet volledig opgenomen in het jaarverslag. Een uitgebreidere toelichting op de bereikte resultaten van het toezicht in het jaarverslag versterkt de verantwoording en geeft belanghebbenden beter inzicht in de effectiviteit van het intern toezicht. De verantwoording, over het hierboven beschreven te voeren toezicht, in de jaarverslaggeving is onvoldoende, wat leidt tot een herstelopdracht onder BKA3.

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

De verantwoording over de activiteiten van het samenwerkingsverband en de bereikte resultaten is Voldoende. Dat geldt ook voor de gevoerde dialoog met de betrokkenen en belanghebbenden. De verantwoording door het intern toezicht moet beter. Daarnaast zien we nog andere verbeterpunten. Zo kan het bestuur de behaalde resultaten op lokaal niveau koppelen aan de doelen uit het ondersteuningsplan.

Verbinding met doelen kan beter

We constateren dat het bestuur jaarlijks de resultaten van de uitgevoerde jaarplannen per lokale tafel en van de schoolbesturen evalueert op lokaal niveau. Het rapporteert daarover in zijn jaarverslag. Hoe deze jaarplannen en evaluaties resulteren in, of aanhaken bij, een jaarplan en de evaluatie daarvan op het niveau van het samenwerkingsverband is onduidelijk. Het bestuur kan nadrukkelijker stilstaan bij de behaalde resultaten in relatie tot de doelen die het had gesteld. En dit koppelen aan het beleid en de doelen voor de nieuwe planperiode. De reflectie op de uitkomsten van de evaluatie kan inhoudelijk eveneens sterker. Met name de vragen; wat vinden wij van het behaalde resultaat, zijn wij tevreden, en wat is het effect op vervolgstappen, kunnen sterker geïmplementeerd worden binnen het kwaliteitszorgsysteem. Het bestuur kan ook inzichtelijk maken welke middelen hiervoor zijn ingezet. En welke resultaten zijn behaald door de inzet van die middelen.

Verantwoording intern toezicht naar hoger plan tillen

De intern toezichthouder doet verslag in het jaarverslag, maar de informatiewaarde daarvan moet worden verbeterd. De intern toezichthouder moet in zijn verantwoording meer toelichting geven op hoe hij het toezicht op doelmatige besteding uitvoert. Ook moet de intern toezichthouder voor een completer beeld over het eigen functioneren ingaan op welke resultaten hij met het intern toezicht heeft bereikt. Het bestuur van het samenwerkingsverband krijgt hiervoor een herstelopdracht (artikel 17c, eerste lid, onder c en e, WPO jo. artikel 165, eerste lid, WPO).

Dialogoog met belanghebbenden wordt gevoerd...

Het bestuur voert de dialogoog met de belanghebbenden zowel intern binnen het samenwerkingsverband als daarbuiten. Het gesprek over de ontwikkelingen in het samenwerkingsverband wordt door het bestuur met de verschillende geledingen gevoerd: met scholen, schoolbesturen (individueel maar ook als vereniging van aangeslotenen), de raad van toezicht, de ondersteuningsplanraad en met gemeenten. We stellen vast dat dit uitgebreid gebeurt.

... maar kan inhoudelijker

Wel kan het samenwerkingsverband in de gesprekken met schoolbesturen aan de lokale tafels en de bovenlokale tafel over de doelmatige besteding van middelen (de horizontale verantwoording) de relatie tussen gerealiseerde activiteiten, meetbare resultaten en vooraf gestelde doelen explicieter en systematischer aan de orde laten komen.

2.3. Overige wettelijke vereisten

Ouder- en jeugdsteunpunt

We hebben vastgesteld dat het samenwerkingsverband een ouder- en jeugdsteunpunt heeft ingericht dat ouders en leerlingen informeert en ondersteunt en dat het steunpunt relevante ontwikkelingen signaleert ten behoeve van de beleidsontwikkeling van het samenwerkingsverband (artikel 19, WPO).

We hebben vastgesteld dat:

- het samenwerkingsverband ouder- en jeugdsteunpunt heeft ingericht (artikel 19, eerste lid, WPO);
- het steunpunt ouders en leerlingen informeert over het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuning en het aanbod van ondersteuningsvoorzieningen binnen het samenwerkingsverband (artikel 19, eerste lid onder a, WPO);
- het steunpunt ouders en leerling advies, steun en begeleiding biedt bij het onderwijs en bij de extra ondersteuning (artikel 19, eerste lid, onder b, WPO);
- het steunpunt relevante ontwikkelingen signaleert en dit deelt met het samenwerkingsverband ten behoeve van de beleidsontwikkeling van het samenwerkingsverband (artikel 19, tweede lid, WPO).

Het ouder- en jeugdsteunpunt samenwerkingsverband Zeeluwe (Steunpunt ouders en jeugd) is sinds 1 januari 2025 operationeel. Via de website van het samenwerkingsverband (via doorklikken op "informatie voor ouders") is informatie te vinden. Voor jongeren is er geen duidelijke route op de website om bij de informatie te komen.

Op de website staat veel informatie over passend onderwijs (en linkjes

die verwijzen naar nog meer informatie) maar ook over het vervolgonderwijs. Het steunpunt maakt ook duidelijk dat ouders en jongeren er terecht kunnen met vragen die niet (meer) aan de school gesteld kunnen worden. Het steunpunt geeft, terecht, expliciet aan dat het geen taken overneemt van de scholen of het samenwerkingsverband.

Het steunpunt is twee ochtenden per week telefonisch bereikbaar. Ook is het mogelijk om een contactformulier in te vullen waarna het samenwerkingsverband contact opneemt. In de bemensing wordt samengewerkt met Stichting Leerlingenzorg Noordwest-Veluwe, het samenwerkingsverband voor het voortgezet onderwijs in (grotendeels) dezelfde regio.

Het bestuur van het samenwerkingsverband geeft in het jaarverslag van 2024 aan dat het de in 2025 ingekomen vragen bij het steunpunt zal analyseren zodat scholen en besturen ervan kunnen leren.

Uit ons onderzoek (gesprekken met ouders en bezoeken aan vier scholen) bleek echter dat zowel ouders als scholen het steunpunt onvoldoende kennen en/of weten te vinden. Hier kan het samenwerkingsverband meer aandacht aan besteden.

2.4. 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.

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		
RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid Een samenwerkingsverband moet zich, bij het komen tot een besluit over de toelaatbaarheid van leerlingen tot het speciaal basisonderwijs (sbo) of het speciaal onderwijs (so) laten adviseren door deskundigen (artikel 18a, elfde lid, WPO en artikel 3.2 Inrichtingsbesluit WPO).	Het bestuur moet inzichtelijk maken, in beleid en per casus, welke expertise de deskundigen hebben die het bestuur adviseren bij het besluit tot toelaatbaarheid gespecialiseerd onderwijs. We verwachten dat het bestuur ons uiterlijk 1 november 2025 informeert over een aanpassing in de informatie hierover op de website (beleid) en een beschrijving hoe het bestuur de keuze voor de tweede deskundige per casus aan ouders communiceert.	Op basis van de toegestuurde informatie stellen wij vast of het bestuur voldoet aan de wettelijke vereisten.
BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog Informatie in het jaarverslag, van de intern toezichthouder, over hoe toezicht wordt gehouden op doelmatige besteding van rijksmiddelen en de verantwoording over de bereikte resultaten is ontoereikend (artikel 17c, eerste lid, onder c en e, WPO jo. artikel 165, eerste lid, WPO).	Het bestuur zorgt ervoor dat de intern toezichthouder in de eerstvolgende verslaglegging verantwoording aflegt over: - hoe de toezichthouder het toezicht op doelmatige besteding van rijksmiddelen heeft uitgevoerd; - de bereikte resultaten van het handelen van de intern toezichthouder.	Wij gaan na in het jaarverslag over 2025 of het bestuur heeft voldaan aan deze herstelopdracht.

De reden dat wij zelf het herstel monitoren is dat we constateren dat het bestuur weliswaar verbeteringen heeft laten zien ten opzichte van het vorige bestuursonderzoek (2020) maar nog niet alles volledig heeft hersteld.

3. Resultaten verificatie-activiteiten

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

We zijn dit nagegaan op de volgende basisscholen:

- 06YN Sint Bernardusschool
- 01AJ Verschoorschool
- 00DZ Agnietenschool
- 12AF Het Octaaf

We hebben met de scholen gesproken over onderstaande thema's, gebaseerd op de afspraken uit het ondersteuningsplan 2024-2028:

- De basisondersteuning is gelijkwaardig voor alle reguliere scholen binnen het samenwerkingsverband (ondersteuningsplan, p.59 en Bijlage 7);
- Schoolbesturen leggen schriftelijk verantwoording af over de ondersteuningsmiddelen (verticale verantwoording) en er vindt horizontale verantwoording plaats aan de lokale tafels op basis van het ondersteuningsplan (ondersteuningsplan, p.50-52);
- De procesbegeleider versterkt de samenwerking tussen gemeenten, scholen en lokale partners, ook op casuïstiekniveau (ondersteuningsplan, p.81);
- De procedure rondom toeleiding en terugplaatsing in het kader van passend onderwijs (ondersteuningsplan, p.118 e.v.);
- In iedere gemeente wordt een vorm van jeugdhulp binnen de muren van het onderwijs georganiseerd (ondersteuningsplan, p.39);
- Het ouder- en jeugdsteunpunt van het samenwerkingsverband informeert en steunt ouders (ondersteuningsplan, p.69).

Basisondersteuning conform afspraken, onderscheid met extra ondersteuning kan scherper

De scholen zijn op de hoogte van de afspraken in het ondersteuningsplan over het minimale niveau van de basisondersteuning dat ze moeten leveren. Zij betrekken ouders actief bij de inzet van ondersteuningsmogelijkheden. De ondersteuning op de bezochte scholen is duidelijk gericht op het bieden van inclusief onderwijs zoals in het ondersteuningsplan als hoofddoel is geformuleerd. Het uitgangspunt is dat leerlingen de ondersteuning zoveel mogelijk in de klas krijgen. Scholen verschillen echter behoorlijk in wat zij bovenop de minimale eisen nog aan

basisondersteuning organiseren. Tegelijkertijd maken zij in het schoolondersteuningsprofiel (sop) niet altijd een scherp onderscheid tussen de basis- en extra ondersteuning. Samen leidt dit ertoe dat een school niet standaard een ontwikkelingsperspectief (opp) opstelt als de school extra ondersteuning biedt. Hierbij wijzen wij schoolbesturen en scholen op deze wettelijke verplichting.

Verantwoording en zicht op resultaten kan sterker

Schooldirecties verantwoorden zich volgens afspraak schriftelijk (verticaal) aan het eigen bestuur over de middelen voor passend onderwijs. Scholen reflecteren daarbij niet of nauwelijks op de effecten van de ingezette middelen en leggen zelden expliciet een verband tussen de geboden ondersteuning en de doelen in het ondersteuningsplan. Scholen waarderen de inzet van de procesbegeleiders aan de lokale tafels om reflectie en samenwerking te stimuleren. Aan de lokale tafels worden daarvoor eerste stappen gezet in het gezamenlijk analyseren van data (zoals aantallen thuiszitters en tlv-aanvragen). Toch ontbreekt ook daar veelal nog een systematische gezamenlijke evaluatie van lokaal ingezette interventies (horizontale verantwoording). De door ons gesproken schoolleiders vinden dat dit wel sterker kan en zien een rol voor het samenwerkingsverband hierbij.

Procesbegeleiders vervullen een positieve rol in de advisering en ondersteuning

De adviserende rol van het samenwerkingsverband richting scholen en ouders verloopt hoofdzakelijk via de lokale tafels voor multidisciplinair overleg (mdo). Rechtstreekse ondersteuning op schoolniveau op basis van casuïstiek is, conform het schoolmodel (ondersteuningsplan, p.77), beperkt. De aanwezigheid van procesbegeleiders heeft geleid tot effectievere behandeling van de casuïstiek die scholen inbrengen, met betere afstemming rondom thema's als thuiszitters, hoogbegaafdheid en tlv-aanvragen. Intern begeleiders en kwaliteitscoördinatoren zijn meestal goed op de hoogte van de regionale ondersteuningsmogelijkheden en procedures. Leraren geven tegelijkertijd aan nauwelijks betrokkenheid te ervaren van of bij het samenwerkingsverband. Een enkele school geeft aan dat er behoefte is aan een sterkere ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband bij het inwerken van nieuwe intern begeleiders en directieleden in de taken, rolverdeling en professionele cultuur binnen het samenwerkingsverband.

Toeleiding en terugplaatsing is zorgvuldig, maar staat voor sommige ondersteuningsbehoeften onder druk

Vanuit de bezochte reguliere scholen waren er in de afgelopen jaren slechts enkele verwijzingen naar het gespecialiseerd onderwijs. Deze toeleiding verliep in deze gevallen conform afspraken. In een enkel geval was er sprake van (succesvolle) overplaatsing van een leerling in het regulier onderwijs. Er is vrijwel altijd sprake van warme overdracht tussen scholen, hoewel de kwaliteit ervan varieert. De voorwaarden

voor toeleiding naar hoogbegaafdenonderwijs zijn in de afgelopen periode verduidelijkt. Het vooralsnog ontbreken van afspraken over de gezamenlijke financiering ervan wordt echter als knelpunt ervaren.

We vernamen dat er gedurende het schooljaar wel wachtlijsten bestaan voor het gespecialiseerd onderwijs voor leerlingen met een specifieke ondersteuningsbehoefte op het gebied van gedragsproblematiek rondom lage intelligentie, hechting, trauma of een taalontwikkelingsstoornis (TOS). Ook hoorden we dat de scholen niet precies weten welke consequenties de recent herziene tlv-procedure zal gaan hebben.

Wisselende ervaringen met jeugdhulp in de school

De bezochte scholen kunnen gebruik maken van jeugdhulp in de school. De kwaliteit van de samenwerking tussen scholen en jeugdhulp is afhankelijk van lokale initiatieven, persoonlijke contacten en de wisselingen daarin. In enkele gemeenten zijn succesvolle afspraken gemaakt over maatwerkvoorzieningen en snelle hulp bij thuiszitters. Scholen in andere gemeenten kampen soms met stroperige communicatie en een gebrek aan flexibiliteit van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). De scholen hebben over het algemeen behoefte aan meer stabiliteit en structurele ondersteuning van jeugdhulp en -zorg binnen de ondersteuningsstructuur van de school.

Ouder- en jeugdsteunpunt wordt nog weinig benut

Het ouder- en jeugdsteunpunt is overwegend onbekend bij leraren op de bezochte scholen. Intern begeleiders zijn wel op de hoogte, maar ouders worden er vooralsnog zelden naar verwezen.

Conclusie

We stellen vast dat:

- scholen voldoen aan de afgesproken minimale eisen aan de basisondersteuning en daar zelf nog veel aan toevoegen;
- scholen het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning scherper kunnen afbakenen;
- het gesprek over bereikte resultaten en de effectiviteit van interventies lokaal systematischer kan worden gevoerd;
- procesbegeleiders een gewaardeerde spilfunctie vervullen in de samenwerking tussen scholen, gemeenten en lokale partners;
- de procedure rondom toelating en terugplaatsing zorgvuldig is, maar dat sommige ondersteuningsbehoeften extra aandacht behoeven;
- scholen jeugdhulp in de scholen halen, maar de kwaliteit van de samenwerking wisselend is;
- de scholen aangeven dat de ouders het ouder- en jeugdsteunpunt niet kennen en daardoor nog weinig benutten.

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.

Op hoofdlijnen zijn wij tevreden over de rapportage, zoals die is opgesteld. Zeker de 'goed' voor RPO2 ervaren wij als een erkenning van een grote gezamenlijke inzet. Het is niet gemakkelijk om een complex en uitgestrekt samenwerkingsverband als het onze vanuit de bedoeling samen verantwoordelijk te laten zijn. Het is dan ook mooi dat het toch lukt om gezamenlijk te werken aan het realiseren van een dekkend netwerk binnen de gemeente, over onderwijs-, school- en bestuursgrenzen heen.

Tegelijk zijn de aanbevelingen en/of herstelopdrachten een aansporing die een verbetering voor het geheel kunnen betekenen, daarbij benoemen wij de volgende punten:

1. RPO3

a. Het herzien van de advisering en beoordeling van de TLV procedure, waarbij we constateren dat deze herstelopdracht al voor het inspectiebezoek is opgepakt en afhankelijk van de voortgang in de te lopen procedures voor 1 november geëffectueerd wordt (geagendeerd in de OPR van 25-09-2025, de VvA 97-10-2025, OGGO 02-10-2025).

2. BKA1 en 3

a. De meerjarenbegroting beleidsrijker formuleren waarbij de strategische doelen nadrukkelijker aan de financiële middelen gaan verbinden (de kaderbrief en de meerjarenbegroting 2026 zijn nadrukkelijker verbonden aan het Ondersteuningsplan en daarmee beleidsrijker ingevuld).

b. Het explicieter en meetbaar formuleren van beoogde resultaten met oog op uitvoering en evaluatie (de rvt en de bestuurder zijn met de externe ondersteuning begonnen aan de evaluatie van het toezichtskader inclusief de beschrijving van de ijkpunten en daarmee willen we komen tot een goede verbinding tussen resultaten en de daarvoor ingezette middelen).

c. De onderbouwing van de doelmatigheid van de besteding van de middelen en de wijze van verantwoording in het bestuursverslag (vanuit het genoemde bij 2b zal dit alles een plek krijgen in het jaarverslag).

d. Een steviger inzet op het knelpunt aansluiting onderwijs / jeugdhulp (binnen het samenwerkingsverband is een intentieverklaring opgesteld waarin het belang van de goede aansluiting tussen onderwijs en jeugdzorg is verwoord en welke is voorgelegd aan het OOGO en een vervolg gaat krijgen in het samenwerkingsverband dan wel in de lokale gemeenten).

Kortom: wij zien een treffende foto in het rapport en de stad van zaken van onze praktijk. Ook de ontwikkelo en/of verbetermogelijkheden zijn in beeld gebracht. Dit versterkt ons in het aanscherpen en realiseren van onze ambities, Zeeluwe breed en lokaal.

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

