



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

BEKNOPT VERSLAG

SIMULATIE BIJ

STICHTING SAMENWERKINGSVERBAND PO 20-01

Plaats : Veendam
Bestuursnummer : 21697
Samenwerkingsverband : PO2001
Onderzoek uitgevoerd op : 16 januari 2014
Rapport vastgesteld te Utrecht op 24 maart 2014

1. INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een simulatie uit bij 'Stichting Samenwerkingsverband PO 20-01 (SwV PO 20-01)'. Binnen de 24 gemeenten in de provincie Groningen en de gemeente Noordenveld vormen 37 schoolbesturen met 356 vestigingen gezamenlijk het samenwerkingsverband. In dit verslag geeft de inspectie haar bevindingen uit het onderzoek weer.

Simulatie

Een simulatie houdt in dat de inspectie een kwaliteitsonderzoek nabootst ook al is het samenwerkingsverband nog niet volledig ingericht. In het schooljaar 2013/2014, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de zorgplicht, wil de inspectie simulaties uitvoeren bij alle samenwerkingsverbanden. Het doel van een simulatie is tweeledig:

1. het stimuleren van de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden door een kwaliteitsonderzoek na te bootsen en zo een beeld te geven van de ontwikkeling op dat moment, afgezet tegen het waarderingskader van de inspectie;
2. toezicht houden op de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden, zowel inhoudelijk als op de totstandkoming van de rechtspersoon en de inspraak door de ondersteuningsplanraad.

Voor de inspectie levert die simulatieronde informatie op over de wenselijke en redelijke normering van de indicatoren, de werking van het risicomodel en de kwaliteit van het toezichtkader.

Toezichtkader

De inspectie baseert zich bij deze simulatie 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.

Onderzoeksopzet

De simulatie start met een bureauanalyse van documenten en gegevens over het samenwerkingsverband die bij de inspectie aanwezig zijn en een analyse van documenten die het samenwerkingsverband aan de inspectie toestuurde of uitreikte. Het betreft de volgende documenten, voor zover relevant voor dit onderzoek:

- Statuten (notariële acte d.d. 25 oktober 2013);
- Reglement stichting samenwerkingsverband 20-01 (concept, 6 december 2013);
- Ondersteuningsplan 2014-2016 (met bijlagen) (versie 2, 27 december 2013);
- Meerjarenbegroting 2014 – 2018 (15 januari 2014);
- Website: www.passendonderwijsgroningen.nl (geraadpleegd op 9 januari 2014);
- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 9 januari 2014).

Hierna vond op 16 januari 2014 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- presentaties kreeg van het samenwerkingsverband over:
 - de onderdelen van het (concept)ondersteuningsplan door leden van de werkgroepen 'basisondersteuning', 'dekkend continuüm' en 'arrangeren';

- de ontwikkelingen in speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs door vertegenwoordigers uit deze schooltypen;
 - de stand van zaken met betrekking tot de meerjarenbegroting.
- een gesprek voerde met het bestuur met speciale aandacht voor onder andere de wijze van financieel beheer en de ontwikkeling van het management en de organisatie.

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

Opbouw verslag

In hoofdstuk 2 staan de bevindingen uit het onderzoek op hoofdlijnen, een beeld van de ontwikkeling van het samenwerkingsverband op het gebied van management en organisatie en een overzicht van de bevindingen van het ondersteuningsplan. Hoofdstuk 3 vermeldt de reactie van het bevoegd gezag.

2. BEVINDINGEN

2.1 Hoofdpijn

Het samenwerkingsverband SwV PO 20-01 bestrijkt een grote regio en heeft daardoor te maken met een groot aantal schoolbesturen en gemeenten en een diversiteit aan leerlingpopulaties en scholen. Naast een aantal centrale uitgangspunten en afspraken over passend onderwijs heeft het samenwerkingsverband gekozen voor een organisatorische indeling in vier subregio's, waarin de onderlinge samenwerking en de uitwerking van doelstellingen hun beslag moeten krijgen.

De formele inrichting van het samenwerkingsverband is tijdig tot stand gekomen en er ligt een (concept)bestuursreglement. Voor de verdere procedure naar vaststelling van het ondersteuningsplan voorziet het dagelijks bestuur geen grote knelpunten. Het dagelijks bestuur ervaart een goed draagvlak voor de schoolbestuurlijke samenwerking. Het 'op overeenstemming gericht overleg' (oogo) is voldoende voorbereid en zal naar verwachting voor 1 februari 2014 zijn afgerond. De ondersteuningsplanraad is geïnstalleerd en deze zal zich na 1 februari 2014 kunnen buigen over het (concept)ondersteuningsplan.

Over de verdeling van middelen zijn op hoofdlijnen afspraken gemaakt met de deelnemende schoolbesturen. Op basis van de nu beschikbare meerjarenbegroting zal definitieve besluitvorming plaatsvinden. Voor de inhoudelijke inrichting van passend onderwijs zijn verschillende werkgroepen actief rond thema's als basisondersteuning, dekkend continuüm en arrangeren. Deze actieve werkgroepen hebben gemeenschappelijk bruikbare instrumenten en procedures ontwikkeld. Over verdere ontwikkeling, implementatie en gebruik moeten betrokkenen echter nog nadere afspraken maken.

In het ondersteuningsplan is aangegeven dat de komende twee jaarplannen nader invulling geven aan relevante onderdelen. Deze nadere invulling heeft betrekking op essentiële onderdelen zoals de kwaliteit van basisondersteuning, het aanbod aan lichte arrangementen, het inrichten van ondersteuningsteams in de subregio's, de procedures en criteria voor arrangementen en toelaatbaarheid tot zware ondersteuning en de interne kwaliteitszorg. De verwachting is dat de subregio's verschillende concrete initiatieven voor passend onderwijs zullen ontwikkelen.

De inspectie constateert dat er bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over monitoring en verantwoording, maar dat de kwaliteitszorg op het niveau van het samenwerkingsverband nog uitwerking behoeft. Het is belangrijk om op het niveau van het samenwerkingsverband zicht te krijgen op de kwaliteit van het passend onderwijs op de werkvloer binnen de onderscheiden varianten. Gezien het kaderstellende karakter van het ondersteuningsplan is het van belang om meer concrete resultaatindicatoren te bepalen en na te denken over de benodigde inzet van middelen en instrumenten om deze aan het eind van de planperiode goed te kunnen evalueren. Ten aanzien van financiële verantwoording is het zaak om een helder beeld te krijgen van de inzet van financiële middelen voor te realiseren concrete doelen voor passend onderwijs.

2.2 Management en organisatie van het samenwerkingsverband

De bestuurlijke organisatie van het samenwerkingsverband is uitgewerkt in de statuten en het daarmee samenhangende bestuurlijk reglement. Naast een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur (tevens intern toezichhouder) is voorzien in een coördinator met ondersteuning voor de centrale taken van het samenwerkingsverband. Centrale taken van het samenwerkingsverband zijn beperkt en in algemene zin omschreven. Er ligt een grote

verantwoordelijkheid voor het realiseren van passend onderwijs bij de schoolbesturen die samenwerken in de subregio's. Het ondersteuningsplan bevat richtinggevende uitspraken voor de organisatie van die samenwerking. Functioneel overleg in en tussen de subregio's zal het samenwerkingsverband nader moeten invullen.

2.3 (Concept)ondersteuningsplan

Kerndocument voor het samenwerkingsverband is het ondersteuningsplan. In deze paragraaf beschrijft de inspectie de stand van zaken bij de ontwikkeling, de opbouw, de inhoud en de status van het ondersteuningsplan.

Om te voldoen aan de wettelijke voorschriften is het nodig dat het samenwerkingsverband onderstaande onderdelen opneemt in het ondersteuningsplan en/of waar hieronder vermeld, nader uitwerkt. Het onderstaande overzicht dient niet als een beoordeling van het samenwerkingsverband, maar als een handreiking om de ontwikkeling van het beleid van het samenwerkingsverband verder te ondersteunen.

1 Instemming, overleg, vaststelling en toezending (Artikel 14a Wms, Artikel 18a Wpo lid 7, 9, 10)

In mei 2013 hebben de schoolbesturen een visiedocument opgesteld dat de basis vormt voor het huidige ondersteuningsplan. Onderdelen van het ondersteuningsplan moet het algemeen bestuur nog vaststellen. Drie werkgroepen met leden uit de onderwijspraktijk hebben bijgedragen aan de inhoudelijke vulling van wezenlijke onderdelen.

De samenstelling van de ondersteuningsplanraad wordt volgens het dagelijks bestuur op korte termijn in de gewenste verhouding gebracht en daarna zal de ondersteuningsplanraad zich buigen over het (concept)ondersteuningsplan. Voor 1 februari 2014 zal het samenwerkingsverband oogo voeren en het dagelijks bestuur verwacht in het licht van de uitgevoerde voorbereiding geen vertraging in dit traject. De inspectie benadrukt dat het samenwerkingsverband het ondersteuningsplan voor 1 mei 2014 aan de inspectie moet zenden.

2 Geheel van ondersteuningsvoorzieningen (Artikel 18a Wpo lid 8a)

Het samenwerkingsverband heeft het geheel aan ondersteuningsvoorzieningen in kaart gebracht. Per subregio is er een sociaal-educatieve kaart gemaakt door de werkgroep 'dekkend continuüm'.

Om zicht te krijgen op het geheel van basisondersteuning heeft de werkgroep 'basisondersteuning' een instrument ontwikkeld met kernkwaliteiten dat in samenhang kan worden gebracht met het schoolondersteuningsprofiel, waarin scholen hun mogelijkheden voor extra ondersteuning kunnen aangeven.

Feitelijk inzicht in de ondersteuningsbehoeften en het geheel aan ondersteuningsaanbod per subregio op basis van analyse van verzamelde gegevens ontbreekt voorsnog.

3 Procedures en criteria toewijzing middelen (Artikel 18a Wpo lid 8b)

Het samenwerkingsverband deelt de middelen na aftrek van centrale posten toe aan de schoolbesturen. Voor onderinstroom is een gemeenschappelijk solidariteitsfonds ingesteld. Voor het overige is het principe 'geld volgt leerling' afgesproken. De werkgroep 'arrangeren' heeft procedures en voorbeeldarrangementen aangeleverd voor vormen van lichte ondersteuning. De criteria en termijnen voor toewijzing van middelen zijn niet centraal vastgelegd. Schoolbesturen verplichten zich achteraf de inzet van middelen te verantwoorden.

4 *Procedures en criteria plaatsing leerlingen (Artikel 18a Wpo lid 8c,8d, 11 en 12 en Artikel XVII Wet passend onderwijs lid 1)*

De procedures en criteria voor plaatsing van leerlingen in zware ondersteuning zijn onderwerp geweest van de werkgroep 'arrangeren'. Er is onder meer sprake van de inzet van een 'vraagprofielinstrument'. De schoolbesturen hebben de intentie uitgesproken om uniforme procedures en criteria voor toelaatbaarheid te formuleren en één commissie met deskundigen voor het samenwerkingsverband in te stellen die adviseert over de toelaatbaarheid voor speciaal basisonderwijs (sbo) en speciaal onderwijs (so). Vervolgens vervult het samenwerkingsverband zijn verantwoordelijkheid voor het afgeven van de toelaatbaarheidsverklaring. Hoewel de werkgroep voorwerk heeft gedaan is er nog geen sprake van een vastgestelde procedure met 'handelingsgerichte' criteria voor toelaatbaarheid tot genoemde onderwijsinstellingen. Over eventuele uniforme termijnen en terugplaatsing moet het samenwerkingsverband zich nog buigen.

Het samenwerkingsverband beschikt nog niet over een interne commissie die adviseert over bezwaarschriften betreffende toelaatbaarheid van leerlingen tot speciaal (basis)onderwijs.

5 *Kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (Artikel 18a Wpo lid 8e)*

Het ondersteuningsplan biedt geen helder overzicht van doelstellingen voor het eind van de planperiode. Er is sprake van een groeimodel. De komende twee jaarplannen (waarvan een conceptjaarplan 2014/2015 is opgenomen) zullen moeten leiden tot meer specifieke en concrete doelen voor de planperiode. Zaken als het stabiliseren van deelname aan speciaal (basis)onderwijs, het voorkomen van thuiszittersproblematiek en het behouden van de positieve verevening zijn benoemd, maar bij de kwalitatieve doelen ontbreekt concretisering en een normstelling voor het eind van de planperiode. Naast een algemene verantwoordingsverplichting door de schoolbesturen op afgesproken onderdelen ziet de inspectie een beperkt uitgewerkte kwaliteitszorg op het niveau van het samenwerkingsverband. Daarbij is het de vraag of de verantwoording voldoende uniform zal plaatsvinden om tot evaluatie te kunnen komen. Ook voor het opgenomen jaarplan ziet de inspectie risico's als het gaat om de evalueerbaarheid van opgenomen doelen.

6 *Informereren ouders (Artikel 18a Wpo lid 8f)*

Het samenwerkingsverband onderkent in het ondersteuningsplan de noodzaak om een goede communicatie met ouders tot stand te brengen. De centrale informatievoorziening (website) is opgezet met de samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs in de provincie. Momenteel is deze vanuit het perspectief van ouders nog nauwelijks gevuld. Daarnaast ziet het samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid van schoolbesturen in de subregio's om een goede communicatie tot stand te brengen en aanspreekbaar te zijn voor ouders. Daarvoor zullen initiatieven worden ontwikkeld met mogelijk een 'loket' per subregio. Het samenwerkingsverband heeft een brief doen uitgaan naar de schoolbesturen waarmee ze ouders kunnen informeren over de continuering van ondersteuning aan leerlingen die momenteel gebruik maken van leerlinggebonden financiering. Op verzoek organiseert het samenwerkingsverband informatiebijeenkomsten.

7 *Bekostigingsaspecten (Artikel 18a Wpo lid 8g t/m j)*

Het samenwerkingsverband is een met speciaal onderwijs uitgebreide voortzetting van de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS). De verevening bedraagt €404.719 positief.

De financiële ontwikkeling voor het samenwerkingsverband is tot en met het schooljaar 2020/2021 in kaart gebracht. Het beleid is omgezet in een meerjarenbegroting die verder uitgewerkt is in een verdeelmodel voor de scholen. De begroting moet aangepast worden op

de telgegevens van 1 oktober 2013; het samenwerkingsverband beschikt nog niet over deze recentere telgegevens.

Binnen het samenwerkingsverband is de afspraak gemaakt dat personeel dat in dienst is van de huidige WSNS-verbanden en personeelsleden die bekostigd worden uit cluster 3- en 4-middelen een werkgelegenheidsgarantie hebben voor de periode 2014 tot en met 2016.

Voor de uitvoering van zijn taken, streeft het samenwerkingsverband naar een weerstandsvermogen van 8 procent.

3. REACTIE VAN HET BESTUUR

In een e-mail van 7 maart 2014 deelt het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband mee dat het instemt met het verslag van de inspectie. Het bestuur is ingenomen met de inhoudelijke opmerkingen en de toonzetting van het verslag.

De terecht opgenomen aandachts- en zorgpunten zal het samenwerkingsverband nader uitwerken in het Jaaractiviteitenplan 2014/2015. Dit Jaaractiviteitenplan zal het bestuur eveneens bespreken met de ondersteuningsplanraad en met de aangesloten gemeenten.