



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

BEKNOPT VERSLAG

SIMULATIE BIJ

STICHTING SWV-VO 22.03

Plaats : Meppel
Bestuursnummer : 21661
Samenwerkingsverband : VO2203
Onderzoek uitgevoerd op : 23 mei 2014
Rapport vastgesteld te Utrecht op 23 september 2014

1. INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een simulatie uit bij de 'Stichting SWV-VO 22.03'. Binnen de gemeenten De Wolden, Hoogeveen, Meppel, Steenwijkerland en Westerveld vormen 12 schoolbesturen met in totaal 21 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 toestuurdde of uitreikte. Het betreft de volgende documenten, op volgorde van versiedatum en voor zover relevant voor dit onderzoek:

- Statuten (notariële akte d.d. 31 oktober 2013);
- Ondersteuningsplan (versie 15 d.d. 25 april 2014);
- Website: www.VO2203.nl (geraadpleegd op 22 mei 2014);
- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 22 mei 2014).

Hierna vond op 23 mei 2014 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- een gesprek voerde met een vertegenwoordiging van het bestuur en de regievoerder van het samenwerkingsverband over de context van het samenwerkingsverband;
- een gesprek voerde met ouders en onderwijsgeevenden van deelnemende scholen over de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband;
- gesprekken voerde met contactpersonen uit het samenwerkingsverband en met een vertegenwoordiging van 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 de regievoerder van het samenwerkingsverband.

Na afloop van het onderzoek heeft het bestuur nog drie documenten nagezonden:

- Zicht op Ondersteuning: Brede rapportage Schoolondersteuningsprofielen;
- Ondersteuningsprofiel Stad & Esch Praktijkschool ;
- Takenpakket Contactpersonen Passend Onderwijs.

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 Hoofdlijn

'Stichting SWV VO 22.03' is opgericht op 31 oktober 2013. Binnen de gemeenten De Wolden, Hoogeveen, Meppel, Steenwijkerland en Westerveld vormen 12 schoolbesturen met 21 vestigingen gezamenlijk het samenwerkingsverband. Drie schoolbesturen zullen in een latere fase als volwaardig lid aansluiten bij het samenwerkingsverband; hiervoor is een statutenwijziging nodig. De besturen hebben gekozen voor het stichtingsmodel als rechtspersoon. In totaal wonen in deze regio ongeveer 11.000 vo-leerlingen en ongeveer 390 leerlingen daarvan volgen onderwijs in het voortgezet speciaal onderwijs (vso). De onderwijsvoorzieningen in dit gebied concentreren zich in Meppel, Steenwijk en Hoogeveen. Daarbuiten kenmerkt de regio zich door een groot plattelandsgebied.

Het samenwerkingsverband kiest voor een werkwijze waarbij de verantwoordelijkheden liggen bij de afzonderlijke besturen, met zogenoemde 'afdelingen' in Meppel, Hoogeveen en Steenwijk. Deze afdelingen zijn vanuit het verleden ontstaan en vervullen tot op heden een belangrijke rol in de ontwikkeling en uitvoering van passend onderwijs.

Het samenwerkingsverband heeft voor de wettelijke termijn van 1 mei 2014 het ondersteuningsplan ingediend bij de inspectie. Het ondersteuningsplan is tot stand gekomen door inbreng van de aangesloten schoolbesturen, bijdragen van een viertal werkgroepen en de regievoerder/kwartiermaker die is aangesteld in het najaar van 2013. De regievoerder vervult dezelfde functie bij het samenwerkingsverband po in deze regio. Omdat de ontwikkeling van het samenwerkingsverband vo inhoudelijk langzaam op gang bleek te komen, is in het najaar van 2013 de regievoerder van het samenwerkingsverband po gevraagd ook voor het samenwerkingsverband vo de kar te trekken. Onder flinke tijdsdruk is het gelukt om in de afgelopen maanden een ondersteuningsplan op te stellen. Ten tijde van de simulatie ligt versie 15 van het plan voor. De ondersteuningsplanraad heeft ingestemd met deze versie van het ondersteuningsplan, evenals de wethouders van de vijf gemeenten. Het ondersteuningsplan heeft een looptijd van vier jaar, maar zal na twee jaar geëvalueerd worden.

SWV VO 22.03 voldoet aan de wettelijke termijnen: er is tijdig een samenwerkingsverband opgericht en het ondersteuningsplan is ingestuurd. Op het inhoudelijke vlak is echter nog een groot aantal zaken onduidelijk. Dit geldt zowel voor de organisatie van het samenwerkingsverband als ook voor de daadwerkelijke inrichting van het passend onderwijs in deze regio. De ruimte voor de afzonderlijke schoolbesturen is groot. Het bestuur van het samenwerkingsverband geeft hierbij aan dat de overeenkomsten en verschillen in de schoolondersteuningsprofielen zijn geanalyseerd, waarvoor een opdracht is gegeven aan een externe deskundige. Er is nog geen helder beleid hieromtrent vanuit het samenwerkingsverband. Het bestuur beschouwt het komende jaar (2014/2015) als een implementatiejaar, waarbij het bestuur nog geen directeur of coördinator aanstelt. Het bestuur wil eerst kunnen inschatten hoe deze taak zich ontwikkelt, wat de vereiste formatie en functie-inhoud is en welk bestuurlijk mandaat deze functionaris moet krijgen.

Het bestuur van het samenwerkingsverband geeft aan dat de ontwikkeling van het samenwerkingsverband in de periode tot het najaar van 2013 langzaam is verlopen. De

schoolbesturen moesten aan elkaar wennen en hebben tijd nodig gehad om de nieuwe situatie te verkennen. Ook speelde de onzekerheid over de financiële uitgangssituatie een rol. Dit samenwerkingsverband heeft te maken met een negatieve verevening van ongeveer 12 procent.

Er is nog veel werk te verzetten ten aanzien van de verdere inhoudelijke ontwikkeling van het samenwerkingsverband. Hiervoor is het nodig om te gaan werken met een sterkere aansturing vanuit het samenwerkingsverband; het is aan te raden om te gaan werken met een concrete planning voor de langere en de kortere termijn. Op dit moment is een dergelijk plan van aanpak nog niet aanwezig. Het ondersteuningsplan refereert aan het jaarplan 2014/2015, dit blijkt echter nog niet opgesteld te zijn.

2.2 Management en organisatie van het samenwerkingsverband

De aangesloten besturen vormen samen het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband. Ook is een dagelijks bestuur benoemd. In het ondersteuningsplan is geen organisatieschema opgenomen. Wel is een korte beschrijving van de organisatie aanwezig. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en de uitvoering van minimaal de wettelijke eisen van het samenwerkingsverband.

De organisatie van het samenwerkingsverband kent een aantal knelpunten:

- Binnen het algemeen bestuur is een voorzitter benoemd, deze voorzitter is ook voorzitter van het dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur houdt volgens de beschrijving in het ondersteuningsplan echter toezicht op het dagelijks bestuur, de leden van het dagelijks bestuur zitten echter ook in het algemeen bestuur.
- Verder noemt het ondersteuningsplan de eerder genoemde afdelingen als belangrijke onderdelen voor de uitvoering, deze afdelingen zijn echter formeel geen onderdeel van de organisatie van het samenwerkingsverband.
- De statuten moeten nog gewijzigd worden om de besturen die nu door 'opting in' zijn aangesloten, volwaardiger te laten deelnemen.
- Verder is nog niet duidelijk hoe de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband zal plaatsvinden. Het komende jaar moet duidelijk worden of het samenwerkingsverband een directeur of een coördinator krijgt en hoeveel formatie hiervoor beschikbaar wordt gesteld.

De ondersteuningsplanraad bestaat uit tien leden. Namens elk van de afdelingen Hoogeveen, Meppel en Steenwijk is een ouder en een personeelslid vertegenwoordigd, ook heeft het vso cluster 3 en het vso cluster 4 elk een ouder en een personeelslid afgevaardigd.

Het ondersteuningsplan bevat geen beschrijving van huidige of gewenste tussenvoorzieningen. In de drie afdelingen zijn tussenvoorzieningen, maar hierop is op het niveau van het samenwerkingsverband geen beleid.

Op dit moment zijn er acht Commissies Arrangeren ingesteld binnen de scholen van het samenwerkingsverband. De acht schoolbesturen en de drie afdelingen werken ieder met eigen arrangementen, hier is nog geen beleid voor geformuleerd vanuit het samenwerkingsverband. Verder zal vanaf komend schooljaar een Commissie Toewijzing operationeel zijn; deze commissie zal de toelaatbaarheidsverklaringen afgeven.

In het ondersteuningsplan heeft het samenwerkingsverband de missie, visie en uitgangspunten beschreven. Het SWV VO 20.03 wil onder andere zoveel mogelijk ondersteuning bieden in een reguliere setting, waar mogelijk thuisnabij. Als belangrijke doelen

noemt het samenwerkingsverband bijvoorbeeld 'leraren zijn beter toegerust', 'minder bureaucratie' en 'geen thuiszitters'. Een concrete uitwerking van de doelen ontbreekt.

2.3 Ondersteuningsplan

Kerndocument voor het samenwerkingsverband is het ondersteuningsplan. In deze paragraaf beschouwt de inspectie de ontwikkeling, de opbouw en de inhoud van het ondersteuningsplan.

Het samenwerkingsverband heeft een ondersteuningsplan opgesteld dat het bestuur op 25 april 2014 naar de inspectie heeft gestuurd. Dit ondersteuningsplan is in korte tijd tot stand gekomen, waarbij er vijftien versies zijn verschenen. Vanaf de zesde versie is de ondersteuningsplanraad betrokken bij de ontwikkeling van het ondersteuningsplan.

In het ondersteuningsplan beschrijft het samenwerkingsverband welke uitgangspunten en visie het samenwerkingsverband heeft. Ook is beperkt aandacht voor de organisatie van het verband. Verder geeft het plan informatie over een aantal kengetallen. Het samenwerkingsverband bracht getallen in beeld, maar de duiding en de analyse van deze gegevens kunnen steviger. Het samenwerkingsverband heeft een relatief hoog percentage leerlingen met leerlinggebonden financiering (lgf). Ook de deelname aan het praktijkonderwijs (pro) is hoger dan gemiddeld. Het aantal leerlingen met leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) is gedaald. Het percentage deelname aan het vso ligt rond het landelijk gemiddelde. Het samenwerkingsverband streeft naar een verlaging van het deelname aan het vso, maar hier is geen concreet beleid voor geformuleerd. Dit geldt ook voor de andere doelstellingen en ambities die in het plan zijn beschreven: deze zijn niet uitgewerkt in concreet beleid. Tijdens de simulatie gaven gesprekspartners aan dat de nadere invulling een dynamisch en organisch proces is, men heeft gekozen voor een pragmatische weg, gebaseerd op een verdere uitwerking in de bestaande besturen- en afdelingenstructuur. Het ondersteuningsplan geeft nog ruimte op de meeste onderdelen. Het bestuur is zich ervan bewust dat veel zaken nog nadere invulling behoeven, maar gaat er tevens vanuit dat passend onderwijs vooral moet aansluiten bij de ondersteuningsstructuur binnen de scholen van de aangesloten besturen en kiest principieel niet voor een top-downconstructie.

Om te voldoen aan de wettelijke voorschriften is het nodig dat het samenwerkingsverband onderstaande onderdelen heeft opgenomen in het ondersteuningsplan en, voor zover hieronder vermeld, nog 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 17a Wvo lid 7, 9, 10)

Het ondersteuningsplan heeft het traject van instemming, overleg en vaststelling doorlopen en is tijdig toegezonden aan de inspectie.

In een kort tijdsbestek heeft afstemming van het ondersteuningsplan plaatsgevonden. De opmerkingen vanuit de ondersteuningsplanraad zijn volgens de leden overgenomen en waar niet is stevig aan de rem getrokken. Benoeming van een directeur passend onderwijs is mede daardoor uitgesteld, gezien de financiële situatie van het samenwerkingsverband zou naar de mening van de ondersteuningsplanraad een coördinator afdoende zijn. Voor het hoofdstuk financiën heeft de ondersteuningsplanraad op basis van vertrouwen ingestemd met de meerjarenbegroting.

2 *Geheel van ondersteuningsvoorzieningen (Artikel 17a Wvo lid 8a)*

In het ondersteuningsplan is in algemene zin informatie opgenomen over de basisondersteuning en extra ondersteuning van de deelnemende scholen. In het plan staat dat de basiskwaliteit van de ondersteuning op alle scholen in orde is. Gesprekspartners gaven tijdens de simulatie aan dat zij vragen hebben bij de realiteit en de actualiteit van de schoolondersteuningsprofielen. In het ondersteuningsplan is alleen een matrix van de ondersteuningsprofielen van de vso-scholen opgenomen.

De extra ondersteuning is eveneens niet concreet in kaart gebracht in het ondersteuningsplan. Hiermee is niet met zekerheid te zeggen of het samenwerkingsverband beschikt over een dekkend aanbod of wat eventuele witte vlekken zijn. In het ondersteuningsplan is aangegeven dat het aan het bestuur van de scholen is de schoolondersteuningsprofielen tussentijds te actualiseren.

In het ondersteuningsplan staat wel een aantal doelstellingen en ambities beschreven. Het samenwerkingsverband maakt echter geen afspraken over het niveau van basisondersteuning of extra ondersteuning dat een school moet kunnen bieden. Deze ambitie straalt een hoge mate van vertrouwen uit in de beleidsvoering van de schoolbesturen op dit punt. Daarom is het van belang om hiervoor resultaatindicatoren te hebben waarmee het verband zicht krijgt op de (kwaliteit van de) basisondersteuning en extra ondersteuning.

In het ondersteuningsplan staan gegevens ten aanzien van de thuiszitters in de regio. In de regio zijn het acht leerlingen die thuiszitten en zes gevallen van absoluut verzuim. De meeste van deze leerlingen (in beide categorieën) zitten in de regio Hoogeveen. Het is niet duidelijk wat de oorzaak hiervan is. De ambitie van het samenwerkingsverband is dat thuiszitters niet meer voorkomen. Het is van belang om de huidige getallen nader te analyseren en concreet beleid uit te werken om deze ambitie te bereiken.

3 *Procedures en criteria toewijzing middelen (Artikel 17a Wvo lid 8b)*

De procedures en criteria voor de toewijzing van middelen door het samenwerkingsverband zijn nog niet helder. De toewijzing van extra ondersteuning op schoolniveau vindt plaats door de scholen zelf. Een commissie van deskundigen binnen de school (Commissie Arrangeren) is verantwoordelijk voor het opstellen van een passend arrangement voor de leerling. In het ondersteuningsplan is geen beschrijving gegeven van mogelijke arrangementen, dit vindt nu plaats volgens afspraken binnen de besturen en de drie afdelingen. Wel is de procedure voor extra ondersteuning beschreven.

De verdeling van de middelen over de scholen is de verantwoordelijkheid van de verschillende besturen, zo geeft het bestuur van het samenwerkingsverband aan. Het is nog niet duidelijk hoe dit in de toekomst geregeld zal worden. Het bestuur wil hiervoor advies inwinnen. Voor de toedeling van middelen voor zware ondersteuning aan elk schoolbestuur blijft het samenwerkingsverband vooralsnog zo dicht mogelijk bij de bestaande toekenning van middelen.

4 *Procedures en criteria plaatsing leerlingen (Artikel 17a Wvo lid 8c,8d, 12 en 13 en Artikel XVII Wet passend onderwijs lid 1)*

In het ondersteuningsplan staat de procedure voor aanmelding bij het vso en voor terugplaatsing van vso naar vo. De commissie toewijzing, die vanaf komend schooljaar operationeel zal zijn, is verantwoordelijk voor de toelaatbaarheidsverklaringen. De toetsing

van de commissie toewijzing vindt volgens het ondersteuningsplan plaats op basis van transparante criteria.

5 Kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (Artikel 17a Wvo lid 8e)

Het samenwerkingsverband heeft geen streefgetallen opgenomen in het ondersteuningsplan. Het is niet concreet vastgesteld welke doelen het samenwerkingsverband nastreeft en hoe het deze doelen bereikt. Wel is als uitgangspunt geformuleerd dat zoveel mogelijk leerlingen deel moeten kunnen nemen aan het reguliere vo en dat leerlingen zoveel mogelijk thuisnabij onderwijs moeten kunnen volgen. Meetbaar geformuleerde gewenste resultaten zijn echter niet in kaart gebracht.

Het bestuur is nog niet gestart met het inrichten van een kwaliteitsbeleid.

6 Informeren ouders (Artikel 17a Wvo lid 8f)

Het samenwerkingsverband streeft naar een goede samenwerking met ouders. In het ondersteuningsplan staat in grote lijnen de visie van het verband op de relatie met ouders beschreven. Ook is aandacht besteed aan mogelijke geschillen tussen ouders en de school, waarbij het verband verwijst naar de onderwijsconsulenten en naar de landelijke geschillencommissie. Voor ouders en personeelsleden is informatie beschikbaar op de website van het samenwerkingsverband.

De communicatie richting ouders die een kind hebben met een lgf-indicatie moet door de scholen gebeuren.

7 Peildatum en bekostigingsaspecten (Artikel 17a Wvo, lid 8g en 8h)

In het ondersteuningsplan staan in een separaat hoofdstuk de financiën van het samenwerkingsverband beschreven. Ook de meerjarenbegroting is onderdeel van het ondersteuningsplan. Het samenwerkingsverband heeft een negatieve verevening. Op basis van de kengetallen (van DUO) bedraagt de verevening - €696.113. De meerjarenbegroting is indicatief. Op de meerjarenbegroting zullen elk jaar correcties plaatsvinden op basis van werkelijk verwezen aantallen leerlingen naar het vso.

De meerjarenbegroting is niet beleidsrijk, het bestuur gaat uit de huidige leerlingenaantallen per 1 oktober 2013 en ongewijzigd beleid.

Binnen het samenwerkingsverband is overeenstemming bereikt over de verdeling van de middelen. Voor de afdrachten aan het vso (zware ondersteuning) is per bestuur aangegeven voor welk bedrag deze een verantwoordelijkheid draagt. Voor categorie 3-leerlingen is afgesproken dat deze voor rekening komen van het samenwerkingsverband.

De rugzakmiddelen worden na de periode van verplichte herbesteding toebedeeld aan de schoolbesturen voor de nieuwe arrangementen. Het oude schooldeel van de rugzakmiddelen worden pro rata verdeeld over de schoolbesturen waar in stappen wordt toegewerkt naar het aantal leerlingen voortgezet onderwijs, waarbij de vmbo- en pro-leerlingen dubbel tellen.

Na het toepassen van een verdeelsleutel blijft een bedrag over van ruim €200.000 dit saldo wordt gebruikt voor de dekking van de overheadkosten en een reservering voor onvoorziene kosten ad €50.000 per jaar.

3. REACTIE VAN HET BESTUUR

Het bestuur geeft in een reactie d.d. 26 juni 2014 aan dat het kennis heeft genomen van de bevindingen van de inspectie en stelt tot zijn genoegen vast dat de inspectie heeft geconcludeerd dat aan de eisen en de wettelijke termijnen is voldaan.

Uit de bespreking met de inspectie en uit dit verslag blijkt - volgens het bestuur - dat de inspectie voorstander is van sterke centrale sturing. Dat komt niet overeen met de visie van het bestuur, zoals weergegeven in hoofdstuk 1.3 van het ondersteuningsplan. Het bestuur van het samenwerkingsverband kiest voor het inzetten van de middelen op de plek waar de ondersteuning geboden wordt (op de scholen) en niet voor het inrichten van een directieve structuur met veel bureaucratie. Het bestuur sluit hierbij aan bij de ondersteuningsstructuur op de school en weet zich gehouden aan de wettelijke eisen.

De inspectie geeft aan dat streefgetallen ontbreken. Hiervoor heeft het bestuur bewust gekozen. Niet de getallen zullen leidend zijn in het beleid wat betreft het verwijzen van leerlingen naar het vso, maar de pedagogische en onderwijskundige noodzaak.

Het bestuur zal in 2014/2015 de volgende bevindingen van de inspectie nader uitwerken, die voor een groot deel ook al voornemens waren van het bestuur zelf:

- heroverweging van de huidige organisatiestructuur;
- herziening van de statuten wat betreft de positie van de opting-in scholen;
- tot een keuze komen wat betreft de aansturing van het samenwerkingsverband (functiebenaming, functieomvang, taken en mandaat vanuit het bestuur);
- met het verdwijnen van het zorgplan een heroverweging maken m.b.t. de huidige schoolondersteuningsprofielen en zorgen voor een nieuwe, voor ouders goed leesbare, vorm van het schoolondersteuningsprofiel, zo mogelijk per 1 december 2014;
- beschrijven van de tussenvoorzieningen op het niveau van het samenwerkingsverband;
- afspraken maken over de uitvoering van het kwaliteitsbeleid;
- voorzien in een activiteitenplan 2014 /2015 en 2015/2016.