



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

Stichting Samenwerkingsverband PO 20-01

Plaats : Stadskanaal
Administratienummer : PO2001
Bestuursnummer : 21697
Onderzoeksnummer : 277547
Datum onderzoek : 3 februari 2015
Datum vaststelling : 1 april 2015

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
2	BEVINDINGEN	7
3	REACTIE VAN HET BESTUUR	13

1 INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een kwaliteitsonderzoek uit bij 'Stichting Samenwerkingsverband PO 20-01'. Binnen de 25 gemeenten vormen 37 schoolbesturen met in totaal zo'n 350 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.

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:

- De jaarplanning-werkagenda 2014-2015, de bijgestelde jaarplanning-werkagenda december 2014 - juli 2015 en de erop volgende (concept)jaarplanning-werkagenda 2015-2016;
- Website samenwerkingsverband (www.passendonderwijsgroningen.nl, geraadpleegd op 27 januari 2015).

Hierna vond op 3 februari 2015 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- een toelichting 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;
 - met (een afvaardiging van) de ondersteuningsplanraad over zijn rol bij het samenwerkingsverband;
 - met het dagelijks 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

De 'Stichting Samenwerkingsverband PO 20-01' heeft voor 1 mei 2014 een ondersteuningsplan ingediend, waarin kaders zijn gesteld voor de ontwikkeling van passend onderwijs na de invoering van de wet. Gezien de grootte en de diversiteit van de regio heeft het samenwerkingsverband ervoor gekozen om vier subregio's te onderscheiden. De individuele schoolbesturen krijgen de beschikking over de middelen na aftrek van de extra ondersteuning voor plaatsing in het speciaal (basis)onderwijs.

Het samenwerkingsverband heeft in beperkte mate centrale voorzieningen, zoals een commissie van advies, een coördinator en een procesondersteuner. Ook is er een integrale werkgroep met ontwikkeltaken, waarin het onderwijsveld uit de subregio's is vertegenwoordigd.

Het samenwerkingsverband heeft in het ondersteuningsplan aangegeven de verdere concretisering en ontwikkeling in jaarlijkse activiteitenplannen te beschrijven. Het oorspronkelijke activiteitenplan voor 2014/2015 heeft een bijstelling ondergaan. De decentrale ontwikkeling van het samenwerkingsverband verloopt nog niet in het gewenste tempo. Dat geldt onder meer voor het verstrekken van arrangementen voor extra ondersteuning op de reguliere basisscholen, maar ook voor de inrichting van de regionale coördinatie en (sub)regionale expertiseteams. De onderwerpen uit het bijgestelde jaarplan moeten vrijwel alle in de komende maanden tot resultaat gaan leiden. Doelstellingen van het samenwerkingsverband als geheel komen onder druk te staan als het bestuur en de coördinatie van het samenwerkingsverband weinig greep op de decentrale ontwikkeling hebben. De toewijzing van extra ondersteuning door middel van toelating en plaatsing op scholen voor speciaal (basis)onderwijs functioneert via een commissie van advies. Bij de verbinding tussen het onderwijs en de jeugdzorg zijn goede stappen gezet, zoals een gemeenschappelijke route die op provinciaal niveau is vastgesteld.

Het samenwerkingsverband heeft een actief betrokken dagelijks bestuur. Men ziet bestuurlijk draagvlak voor verdere ontwikkeling. De ondersteuningsplanraad is echter nog onvoldoende in positie om zijn rol goed te kunnen vervullen. De ondersteuningsplanraad wijst overigens op het belang van een betere communicatie met de werkvloer. Ook is het intern toezicht zwak georganiseerd. De inspectie ziet het als een groot bestuurlijk risico dat er geen duidelijkheid is over de inrichting van de verantwoording door schoolbesturen en een voorgenomen centrale monitor voor de doelen van het samenwerkingsverband.

Wel heeft het samenwerkingsverband zicht op de extra ondersteuning die loopt via de commissie van advies. Financieel lijkt het samenwerkingsverband 'in control'.

Het is duidelijk dat er nog belangrijke keuzes voorliggen over de invulling van het systeem van kwaliteitszorg; de normering van kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen (per subregio of schoolbestuur) en de in te zetten instrumenten voor zelfevaluatie, alsmede tevredenheidsonderzoek. Ook de vertaling van doelen naar concrete jaarwerkplannen op het centrale of decentrale niveau vraagt nog aandacht in de komende periode.

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

2.2 Toelichting

Kwaliteitsaspect 1: Resultaten

Het samenwerkingsverband heeft in beginsel een dekkend geheel aan voorzieningen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De vraag naar benodigde en gewenste voorzieningen in subregio's is echter onvoldoende beantwoord. Het antwoord op die vraag hangt mede af van de ontwikkeling van lichtere en middelzware arrangementen voor extra ondersteuning door de schoolbesturen in de subregio's.

Het samenwerkingsverband heeft doelstellingen voor een minimaal vereist niveau van basisondersteuning en er zijn schoolondersteuningsprofielen beschikbaar. Een analyse op het niveau van subregio's ontbreekt en er is weinig zicht op de vraag of de vermeende basisondersteuning op de werkvloer van de basisschool geleverd wordt.

In het samenwerkingsverband functioneert een commissie van advies inzake toelaatbaarheid tot speciaal (basis)onderwijs, die tot nu toe 118 besluiten heeft genomen over toelaatbaarheid in het primair onderwijs; in meerderheid tot het speciaal basisonderwijs. Tweemaal is er afwijzend besloten op een adviesaanvraag en met enige regelmaat zijn aanvragen aangehouden om aanvullende informatie te verkrijgen. De commissie is tevens werkzaam voor aanpalende samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. Buiten een gebrekkig functionerend registratiesysteem verlopen de werkzaamheden van de commissie volgens de afgesproken procedure met inachtneming van de wettelijke termijnen. Een procedure voor terugplaatsing en een procedure voor herindicatie van zittende leerlingen op het speciaal onderwijs (so) zijn in ontwikkeling.

De keuze van het schoolmodel voor de verdeling van middelen legt een grote verantwoordelijkheid voor het realiseren van passend onderwijs bij de schoolbesturen. Het principe 'geld volgt leerling' is de afgelopen periode verzacht zodat scholen een verruimd beroep kunnen doen op het gezamenlijke solidariteitsfonds van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband geeft aan alert te zijn op crisisgevallen en knelpunten, zoals onlangs bij de toelating tot een voorziening van cluster 3.

De meerjarenbegroting is weinig beleidsrijk, bijvoorbeeld door een koppeling van middelen aan doelen of programma's. Wel stelt het samenwerkingsverband zich periodiek op de hoogte van de financiële situatie, maar vroegtijdig zicht op de besteding van middelen in relatie tot doelen voor passend onderwijs heeft het bestuur vooralsnog niet.

Het samenwerkingsverband bevordert dat alle leerplichtige leerlingen die mogelijk extra ondersteuning nodig hebben, ingeschreven staan bij een school en daadwerkelijk onderwijs volgen. Het ontwikkelen van beleid per subregio hiervoor is opgenomen in het huidige jaarplan. Er is voorzien in vier regionale meldcentra.

Het samenwerkingsverband spant zich in om de verbinding te leggen met de zorgaanbieders in de regio. Vanuit de provincie is er een regionale inkooporganisatie ingericht, waarin gemeenten zich verenigd hebben en er is een gemeenschappelijke ondersteuningsroute onderwijs - jeugdzorg die moet voorzien in de verbinding tussen school en zorg per gemeente. De uitwerking daarvan kan tamelijk divers zijn in dit grote samenwerkingsverband. De transformatie in de jeugdzorg om meer te denken in het versterken van eigen kracht en het bieden van maatwerk is in gang gezet.

Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie

Het samenwerkingsverband heeft een missie en visie geformuleerd gekoppeld aan de wetgeving. Het ondersteuningsplan biedt een kader waarbinnen de organisatie haar taken uitvoert. De kleine centrale organisatie bestaat uit een coördinator en een procesondersteuner. Daarnaast functioneert er een commissie van advies inzake toelaatbaarheid tot het speciaal (basis)onderwijs.

Als vervolg op thematisch georganiseerde centrale werkgroepen is er nu een integrale werkgroep met vertegenwoordigers uit het scholenveld van de subregio's. Deze werkgroep is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van enkele onderwerpen uit het jaaractiviteitenplan. Die centrale ontwikkeling vergt een goede afstemming met de deels ingerichte regionale expertiseteams en

regionale coördinatoren, terwijl ook de afstemming op bestuurlijk niveau aandacht vraagt.

Het bestuurlijk overleg is weliswaar georganiseerd, maar van het overige functioneel overleg in het samenwerkingsverband is nog geen helder beeld. Het samenwerkingsverband heeft een actief voorlichtingsbeleid voor ogen. In dat kader zijn in het najaar van 2014 'festivals passend onderwijs' in de regio georganiseerd met een hoge deelname vanuit het onderwijs. De centrale website biedt voor ouders te beperkt informatie over de concrete werkwijze en ondersteuningsmogelijkheden in de eigen regio.

Het samenwerkingsverband heeft een dagelijks bestuur ondersteund door een coördinator en een toezichthoudend algemeen bestuur. Het interne toezicht is onvoldoende onafhankelijk van het bestuur van het samenwerkingsverband. Zo is er sprake van op leerlingenaantal gebaseerde stemverhoudingen voor het toezichthoudend algemeen bestuur. Ook ontbreekt op dit moment een uitgewerkt intern toezichtkader met concrete ijkpunten. Op termijn heeft de stichting voornemens voor het inrichten van een raad van toezicht, waarin het publieke belang breder is vertegenwoordigd.

Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg

De kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband is beperkt uitgewerkt. De decentrale aanpak vraagt echter om een goed zicht op de effecten van het gevoerde beleid. Centraal houdt het samenwerkingsverband zicht op kwantitatieve doelen, zoals de toelating van leerlingen tot het speciaal (basis)onderwijs en zijn er voornemens tot het meten van tevredenheid over de (voor)trajecten die bij de commissie van advies uitkomen. Ook zijn er afspraken over het actualiseren van schoolondersteuningsprofielen.

Op bestuurlijk niveau is de discussie over de verantwoording van de inzet van middelen gerelateerd aan doelen van het samenwerkingsverband nog niet beslecht. Vooral nog krijgt het samenwerkingsverband achteraf (enig) zicht hierop door de jaarverslaggeving van de schoolbesturen. Ook de rol die een commissie van advies zou kunnen spelen in de kwaliteitszorg is niet uitgewerkt of geformaliseerd.

Het planmatig werken aan kwaliteitsverbetering door het samenwerkingsverband blijkt met name voor decentrale ontwikkelingen nog lastig in dit eerste jaar van passend onderwijs. Het samenwerkingsverband heeft een jaarplan, maar er zijn geen afspraken voor subregionale jaarplannen of

schoolbestuurlijke jaarplannen die het gemeenschappelijke jaarplan nader concretiseren. Dat bemoeilijkt tevens een gedegen evaluatie en borging.

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 18a WPO, lid 8a);
- Procedures en criteria plaatsing leerlingen (artikel 18a WPO, lid 8c);
- Procedure en beleid terug- of overplaatsing naar het basisonderwijs vanuit s(b)o (artikel 18a WPO, lid 8d);
- Herindicatie zittende so-leerlingen (artikel XVII Wet passend onderwijs, lid 1);
- Kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (artikel 18a WPO, lid 8e);
- Informeren ouders (artikel 18a WPO, lid 8f).

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.

Naleving wet- en regelgeving		Voldoende	Onvoldoende
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.	•	

Naleving wet- en regelgeving		Voldoende	Onvoldoende
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. 16 maart 2015 laat het dagelijks bestuur van het Samenwerkingsverband PO 20-01 weten dat het zorgvuldig en nauwgezet kennis heeft genomen van de bevindingen die zijn weergegeven in het rapport van bevindingen.

In reactie op deze bevindingen stelt het dagelijks bestuur vast dat het het op hoofdlijnen eens is met het rapport en de daarin opgenomen en geformuleerde constatering en aanbevelingen.

Vervolgens heeft het dagelijks bestuur acties ondernomen op een aantal van deze bevindingen en deze vervolgens opgenomen in:

1. de opzet van een monitor voor het samenwerkingsverband PO 20-01 met daarin integraal opgenomen de uitwerkingen, opbrengsten en een tijdpad (inclusief bijlagen voor de uitwerking van de monitor);
2. een overzicht van de reeds gerealiseerde opbrengsten in de vorm van notities, beleidsdocumenten en memo's die terug te vinden zijn op www.passendonderwijsgroningen.nl en daarnaast op te vragen zijn bij de coördinator van het samenwerkingsverband;
3. de jaarplanningen/werkagenda's voor de periode januari – juni 2016 en het schooljaar 2015/2016. Deze jaarplanningen/werkagenda's zijn tevens de aanvullingen en actualiseringen van het voor vier jaar ingediende ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband.