



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

## RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

**Vereniging Samenwerkingsverband Regio Zutphen**

Plaats : Zutphen  
Administratienummer : VO2501  
Bestuursnummer : 21453  
Onderzoeksnummer : 277551  
Datum onderzoek : 6 februari 2015  
Datum vaststelling : 15 mei 2015



## INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING . . . . .	5
2	BEVINDINGEN . . . . .	7
3	REACTIE VAN HET BESTUUR . . . . .	12



## 1 INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een kwaliteitsonderzoek uit bij de 'Vereniging Samenwerkingsverband Regio Zutphen'. Binnen de gemeenten Brummen, Bronckhorst, Rheden, Rozendaal en Zutphen vormen tien schoolbesturen met in totaal veertien vestigingen gezamenlijk het samenwerkingsverband. In dit rapport geeft de inspectie haar bevindingen uit het onderzoek weer.

### **Kwaliteitsonderzoek**

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

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

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

### **Toezichtkader**

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

### **Onderzoeksopzet**

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

- Ondersteuningsplan 2014-2018, inclusief een reeks bijlagen;
- Werkagenda 2014/2015;
- Route TWC voor de commissieleden en idem voor de scholen;
- Overgang PO-VO;
- Meerjarenbegroting versie 17 juli 2014;
- Jaarverslag 2013/2014;

- Aanmeldformulier TWC - start groeidocument;
- Website samenwerkingsverband ([www.regiozutphen.nl](http://www.regiozutphen.nl), geraadpleegd op 5 februari 2015);
- Kengetallen samenwerkingsverband ([www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl), geraadpleegd op 5 februari 2015).

Hierna vond op 6 februari 2015 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- een presentatie kreeg van het samenwerkingsverband over de stand van zaken en actuele ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband;
- een gesprek voerde:
  - over de rol die het samenwerkingsverband speelt binnen de verbinding onderwijs en jeugdzorg;
  - over de ondersteuningstoewijzing;
  - met ouders, leraren, (een afvaardiging van) de ondersteuningsplanraad en andere betrokkenen over hun rol bij het samenwerkingsverband;
  - met het bestuur met onder andere aandacht voor het intern toezicht.

Aan het eind van het onderzoek besprak de inspectie haar bevindingen met het bestuur en de coördinator 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

Het samenwerkingsverband Regio Zutphen heeft na de simulatie in 2014 stappen voorwaarts gezet op verschillende terreinen. In het ondersteuningsplan staan veel doelen geformuleerd en het samenwerkingsverband heeft deze geprioriteerd. De geplande activiteiten zijn uitgevoerd. Zo is er een website ontwikkeld (inmiddels 'in de lucht'), die ouders beter informeert over passend onderwijs in de regio Zutphen. De geplande audits op de scholen, om te bepalen hoe ver deze zijn in de ontwikkeling (dialogeschool of ontwikkelingsschool), zijn uitgevoerd door een extern bureau in samenwerking met eigen mensen. Op basis van deze gegevens is het voor het samenwerkingsverband mogelijk een brede analyse te maken van de stand van zaken met betrekking tot de basisondersteuning in de scholen. Uit de gesprekken die de inspectie voerde met ouders, leden van de ondersteuningsplanraad en docenten blijkt deze basisondersteuning nogal wisselend van kwaliteit binnen de scholen. Het is van belang dit goed in beeld te brengen en waar nodig actie te ondernemen. De toewijzingscommissie is inmiddels geïnstalleerd en heeft een duidelijke werkwijze.

De samenwerking met de gemeenten is van oudsher hecht. In het Onderwijs Zorg Centrum (OZC) werken onderwijs en (jeugd)hulp intensief samen. Het OZC sluit goed aan bij de ontwikkelingen wat betreft de transitie jeugdzorg en passend onderwijs. In het onderwijs vindt vroege signalering plaats bij problemen van kinderen en middels het OZC wordt snel hulp aan kind en ouders geboden.

De inspectie ziet enkele risico's bij dit samenwerkingsverband. Financieel is het samenwerkingsverband nog wel afhankelijk van de financiële toezegging van de verschillende aangesloten gemeenten. In de beleidsrijke meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband is dit een kwetsbaar gegeven en het kan leiden tot extra inzet van middelen door de scholen, wil men de ondersteuningsstructuur handhaven waarvoor gekozen is.

Op grond van het onderzoek constateert de inspectie dat het samenwerkingsverband een positieve ontwikkeling doormaakt en de basis voor passend onderwijs weet te verstevigen.

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

## 2.2 Toelichting

### **Kwaliteitsaspect 1: Resultaten**

Het samenwerkingsverband beschrijft in het ondersteuningsplan de aanwezige ondersteuningsvoorzieningen. Er is nog niet sprake van een dekkend aanbod, omdat in het samenwerkingsverband geen scholen voor jongeren met ernstige gedragsproblemen gevestigd zijn. Er is een oplossing gevonden in het realiseren van een 'Op de rails-constructie' binnen een van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso). De andere door het samenwerkingsverband gesignaleerde knelpunten moeten verder worden uitgewerkt.

Na een periode van experimenteren met een werkwijze van toewijzing (sinds 2012) is de Toewijzingscommissie formeel benoemd. De commissie bestaat behalve uit gedragswetenschappers ook uit een directielid van een van de scholen. Doel hiervan is dat iemand uit de praktijk meedenkt over wat redelijkerwijs van een school te verwachten is. Bij moeilijk plaatsbare leerlingen komen alle zorgcoördinatoren bij elkaar om een plek voor de leerling te bepalen. Als dit niet lukt, dan komen de directies van de scholen bij elkaar om tot een oplossing te komen. De doorzettingmacht ligt uiteindelijk bij de directies samen. Dit is één keer voorgekomen. Het aantal toelaatbaarheidsverklaringen ligt in februari 2015 nog op koers gezien vanuit de verevening. Winst hoopt men te behalen in de samenwerking met het speciaal basisonderwijs. De vso-scholen bepalen of er leerlingen voor 1 augustus 2016 naar het regulier onderwijs kunnen overstappen. Het samenwerkingsverband biedt dan ondersteuning om een soepele overgang te bewerkstelligen. De aanvragen en toekenningen verlopen binnen de wettelijke termijnen. Het is noodzakelijk om bij te houden binnen welke termijn dossiers worden afgehandeld.

Het samenwerkingsverband heeft een beleidsrijke meerjarenbegroting opgenomen in het ondersteuningsplan. Het beleid uit het ondersteuningsplan is daarin duidelijk herkenbaar vertaald in gekwantificeerde doelstellingen. Het samenwerkingsverband heeft een negatieve verevening en daarnaast is er de komende jaren sprake van krimp in het leerlingenaantal. De besturen willen de ondersteuningsstructuur, zoals deze nu functioneert, handhaven en als dit niet lukt met de middelen van het samenwerkingsverband, kiest men ervoor om de visie op passend onderwijs te realiseren door bijdragen van de scholen uit de lumpsum. Een risico op dit moment is de onzekerheid of de gemeenten blijven bijdragen aan het instandhouden van het Onderwijs Zorg Centrum door middel van subsidie voor de ambulante ondersteuners. De inspectie geeft aan dat het goed zou zijn een risicoanalyse te maken, gekoppeld aan de beschikbare middelen.



Het samenwerkingsverband is een voorloper wat betreft de geïntegreerde aanpak van zorg en onderwijs. De samenwerking tussen de scholen en de verschillende zorginstanties is sterk. In de schakelklassen van het Onderwijs Zorg Centrum bieden specialisten brede ondersteuning aan leerlingen. Vanuit het Onderwijs Zorg Centrum bieden zij waar nodig ook ondersteuning op de negen steunpunten in de scholen. In het jaarverslag 2013/2014 zijn de resultaten vastgelegd evenals de ambities voor 2014/2015. Speciale aandacht is er in het jaarplan voor de problematiek van de thuiszitters. Het samenwerkingsverband wil daarbij gezamenlijk optrekken met het Onderwijs Zorg Centrum, de leerplicht, de gemeenten en netwerkpartners. De samenwerking met de gemeenten is positief, maar er zijn wel verschillen tussen gemeenten. Een overzicht van alle, mogelijke, thuiszitters is niet gerealiseerd. Daarbij is het accuraat melden en registreren van verzuim door de scholen van belang.

In de transitie jeugdzorg is het project CJG4kracht een motor om verder te werken aan het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur, waarbij de school als een vind- en actieplaats voor ondersteuning kan dienen.

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

Het samenwerkingsverband heeft zijn missie en visie geformuleerd. Het bestuur van het samenwerkingsverband gaat uit van een ondersteuningsstructuur waarbij de scholen handelingsgericht werken. Naast basisondersteuning biedt elke school naar vermogen extra ondersteuning in de Steunpunten. Waar nodig kan het Onderwijs Zorg Centrum extra ondersteuning bieden, en als het noodzakelijk is voor leerlingen kan de Toewijzingscommissie de inzet van intensieve en specialistische ondersteuning toekennen. Men gaat uit van een expertisemodel waarin het Onderwijs Zorg Centrum een centrale rol speelt.

De taken en verantwoordelijkheden van de coördinator van het samenwerkingsverband zijn belegd. Hij stuurt de werkgroepen en kwaliteitskringen aan die het beleid voorbereiden of uitwerken. Tweemaal per jaar vindt een gezamenlijke werkbijeenkomst plaats van alle schoolleiders van de aangesloten schoolbesturen. De zorgcoördinatoren voerden al jaren een regelmatig overleg, maar dit is de laatste jaren wat minder geweest, omdat veel aandacht van de partners is gegaan naar de op- en inrichting van het nieuwe samenwerkingsverband. Bestuur en coördinator geven aan hier weer prioriteit aan te geven, vooral om de band met de werkvloer te verstevigen.

In het ondersteuningsplan heeft het samenwerkingsverband een stappenplan opgenomen voor de Toewijzingscommissie. Uitgangspunt daarbij is

handelingsgerichte diagnostiek. Het bestuur heeft niet gekozen voor harde criteria voor het toekennen van arrangementen. De commissie bepaalt dit op grond van de aangeleverde dossiers. De Toewijzingscommissie heeft een procedure opgesteld voor herindicaties en dit naar de scholen gestuurd. Hierbij werkt men met een startdocument, waarbij men uitgaat van de expertise van de vso-medewerkers.

Het samenwerkingsverband heeft een website met voldoende informatie voor ouders en andere belanghebbenden over de gang van zaken rond passend (voortgezet) onderwijs in de regio Zutphen. Via links kan de bezoeker verder kijken bij de scholen voor voortgezet onderwijs die aangesloten zijn bij het samenwerkingsverband. De scholen voor voortgezet speciaal onderwijs ontbreken op dit overzicht. Met deze website heeft het samenwerkingsverband een belangrijke stap gezet in het informeren van ouders.

Het samenwerkingsverband kent een agendacommissie en een algemene ledenvergadering. De agendacommissie bestaat uit enkele bestuurders die ook deel uitmaken van de algemene ledenvergadering. Gezien de ontwikkeling van het samenwerkingsverband fungeert de agendacommissie als een soort dagelijks bestuur en vormt deze een sparringpartner voor de coördinator. De algemene ledenvergadering neemt de besluiten en de coördinator legt verantwoording over de uitvoering af aan de algemene ledenvergadering. In het managementstatuut zijn de taken en bevoegdheden uitgewerkt. Het is wel zaak om het interne toezicht meer vorm te geven, bijvoorbeeld met een eigen intern toezichtkader.

### **Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg**

Het samenwerkingsverband heeft een onderzoek laten doen naar de kwaliteit van de basisondersteuning in de scholen. Als deze audits een vervolg krijgen, kunnen zij een goede basis vormen voor het monitoren van de aangeboden ondersteuning binnen het samenwerkingsverband, zeker als daar ook de extra ondersteuningsarrangementen bij worden betrokken. De profielen, zoals die nu zijn geformuleerd in het rapport, zijn volgens de coördinator meetbaar opgezet, zodat ontwikkeling bij een volgende meting ook 'smart' in beeld kan worden gebracht.

Het samenwerkingsverband heeft een ontwikkelagenda, die vooral is geformuleerd in activiteiten. Aan het eind van het jaar evalueert men of de voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd. Als het samenwerkingsverband de activiteiten doelgericht zou omschrijven, zou dat meer mogelijkheden geven om de kwaliteit van de uitgevoerde plannen te monitoren.

## 2.3 Naleving wet- en regelgeving

### Voorschriften ondersteuningsplan

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

- Geheel van ondersteuningsvoorzieningen (artikel 17a WVO, lid 8a);
- Procedure en beleid terug- of overplaatsing naar het voortgezet onderwijs vanuit vso (artikel 17a WVO, lid 8d).

### 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.	•	
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. 28 april 2015 deelt het bestuur mee dat het de bevindingen uit dit rapport bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband op de volgende wijze zal betrekken of al heeft betrokken.

#### **Kwaliteitsaspect 1: resultaten**

Voor het realiseren van een dekkend netwerk onderneemt het samenwerkingsverband de volgende acties:

- Scholen brengen jaarlijks bij de aanmelding in kaart welke (groepen) leerlingen zij niet kunnen bedienen vanwege ernstige gedragsproblemen of psychiatrische problematiek.
- Scholen melden en registreren verzuim van leerlingen en gaan na of er sprake is van gedragsmatige problematiek. Leerlingen die dreigen thuis te komen zitten, worden opgepakt door het OZS, waarbij naar een passend alternatief wordt gezocht.
- De scholen voor praktijkonderwijs maken afspraken over tijdelijke opvang bij het OZC met terugkeermogelijkheid naar het reguliere onderwijs.
- Het Samenwerkingsverband organiseert voor niet plaatsbare leerlingen in het voortgezet onderwijs samen met de betrokken scholen voor speciaal onderwijs, opvang op maat met de mogelijkheid van een terugkeer naar het regulier voortgezet onderwijs. De zorgcoördinatoren zijn hierbij belangrijke actoren.
- De Toewijzingscommissie stelt de onderwijs-zorgarrangementen vast aan de hand van het ontwikkelingsperspectief voor de leerling.
- De procedures en termijnen voor de stappen in de plaatsingsprocedure zijn eenduidig vastgesteld en beschreven.
- Het Samenwerkingsverband monitort jaarlijks de aantallen en leerlingstromen van niet plaatsbare leerlingen: welk alternatief is geboden en met welk resultaat.
- Met de betrokken gemeenten is jaarlijks in kaart gebracht of er sprake is van thuiszitters.
- Bij de jaarlijkse audit of zelfevaluatie wordt onderzocht of alle afspraken zijn nagekomen en met welk resultaat.

Voor het in stand houden van de ondersteuningsstructuur maakt het samenwerkingsverband een risicoanalyse met een overzicht van benodigde middelen. Streven is de huidige ondersteuningsstructuur in stand te kunnen houden. Er wordt in kaart gebracht welke kansen en bedreigingen er zijn voor de bekostiging van met name de ambulante ondersteuners door gemeentelijke ondersteuning.

### **Kwaliteitsaspect 2: management en organisatie**

Van belang is vorm te geven aan een deugdelijke scheiding tussen de functies van bestuur en toezicht op het bestuur, waarbij er sprake is van een heldere taakverdeling tussen bestuur en intern toezichthouder(s).

Het samenwerkingsverband werkt in 2015 een model uit voor Intern Toezicht, aansluitend bij de eisen van de inspectie en de organisatievorm van het samenwerkingsverband.

### **Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg**

Het samenwerkingsverband evalueert jaarlijks de kwaliteit van de basisondersteuning van de scholen door middel van zelfevaluaties en/of externe audits. Vanaf schooljaar 2015/2016 wordt hierin meegenomen de kwaliteit van de extra ondersteuningsarrangementen en de ondersteuning binnen het samenwerkingsverband door het OZC en het OZS op de scholen.

De jaarlijkse ontwikkelagenda wordt opgesteld aan de hand van de uitkomst van de zelfevaluatie/audits en is gericht op het realiseren van kwaliteitsverbeteringen en de inzet van middelen daarbij. De ontwikkelagenda stelt het bestuur op aan de hand van de volgende indeling: een sterke basis, steun waar nodig, speciaal als het moet, overgangen, samenwerking met gemeenten, communicatie, financiën. Conform de afgesproken kwaliteitscyclus gaat het samenwerkingsverband na of de afspraken worden nagekomen.

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

De Toewijzingscommissie heeft de opdracht de procedure en het beleid van terug- of overplaatsing naar het voortgezet onderwijs vanuit het vso verder uit te werken.