



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

Stichting passend onderwijs PO 23-05

Plaats : Zwolle
Administratienummer : PO2305
Bestuursnummer : 21612
Onderzoeksnummer : 277568
Datum onderzoek : 12 februari 2015
Datum vaststelling : 11 juni 2015

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
2	BEVINDINGEN	7
3	REACTIE VAN HET BESTUUR	14

1 INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een kwaliteitsonderzoek uit bij 'Stichting passend onderwijs PO 23-05'. Binnen de gemeenten Zwolle, Raalte, Hattem, Heerde, Kampen, Oldebroek, Olst-Wijhe en gedeelten van Staphorst en Zwartewaterland vormen 32 schoolbesturen met in totaal 164 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:

- Ondersteuningsplan 2014-2015 (definitief vastgesteld, 14 april 2014);
- Bronnenboek behorend bij het ondersteuningsplan 2014-2015 (definitief, 14 april 2014);
- Ondersteuningsplan 2015-2018 (concept, versie AO en DB, januari 2015);
- Bronnenboek behorend bij het ondersteuningsplan 2015-2018 (bestemd voor AO en DB, versie januari 2015);

- Deelregioplannen van de zes deelregio's (verschillende versies, data tussen april en oktober 2014);
- Website samenwerkingsverband (www.2305po.nl, geraadpleegd op 10 februari 2015);
- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 10 februari 2015).

Hierna vond op 12 februari 2015 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- werd bijgepraat over de stand van zaken en actuele ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband;
- een gesprek voerde:
 - met een vertegenwoordiger van de gemeente Oldebroek over de rol die het samenwerkingsverband speelt binnen de verbinding onderwijs en jeugdzorg;
 - met adviescommissies van een aantal deelregio's over de ondersteuningstoewijzing;
 - met twee leden van de ondersteuningsplanraad over de rol van de raad bij het samenwerkingsverband en de totstandkoming van het ondersteuningsplan;
 - met het bestuur en de manager 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

Het decentraal beleggen van taken en bevoegdheden lijkt binnen het samenwerkingsverband voor primair onderwijs in de regio Zwolle tot nu toe werkbaar en leidt tot ontwikkeling van passend onderwijs op lokaal niveau. In de deelregio's werkt men actief en met enthousiasme binnen de nieuwe kaders: de ruimte voor flexibiliteit en het kijken naar behoeften van de leerling zorgen voor meer maatwerk en samenwerking. Dit is een ontwikkeling die op het niveau van het bestuur nog weinig zichtbaar is; de partners lijken nog voornamelijk in oude structuren te denken.

Het samenwerkingsverband is verdeeld in deelregio's: de zes samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS) en een deelregio met een onlangs gestarte islamitische basisschool in Zwolle. Het bleek niet mogelijk om, op basis van denominatieve grondslag, deze basisschool onder te brengen bij een van de vier Zwolse deelregio's. Deze nieuwste deelregio zal nog een deelregioplan moeten opstellen, zoals ook alle andere deelregio's hun eigen deelplan hebben.

Er zijn verschillende commissies die verantwoordelijk zijn voor (advisering over) de toewijzing van extra ondersteuning en/of toelaatbaarheidsverklaringen. De samenstellingen en taken verschillen per deelregio. Het afstemmingsoverleg, waar deelregio's hun ervaringen delen, helpt bij de samenwerking en het verder ontwikkelen van passend onderwijs. Op bestuurlijk niveau is het samenwerkingsverband nog zoekende naar de balans tussen behoud van autonomie van de schoolbesturen en meer samenwerking op regionaal niveau. Voorlopig maken de deelregio's de afstand tussen het bestuur en het veld wel kleiner. Of het ook leidt tot het behalen van de voorgenomen doelen en de financiële taakstelling, moet nog blijken uit de resultaten van evaluaties en een eerste kwartaalrapportage.

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

2.2 Toelichting

Kwaliteitsaspect 1: Resultaten

De ondersteuningstoewijzing binnen het samenwerkingsverband is laag in de organisatie belegd bij adviescommissies in de deelregio's. Het vinden van een passende plek of het voorzien in passende ondersteuning op de huidige school vindt dus plaats op dit lokale niveau. Alleen wanneer binnen de deelregio geen

passende plek voorhanden is, zoekt de commissie verder naar mogelijkheden binnen het samenwerkingsverband.

De leden van de commissies kennen de scholen en voorzieningen goed en vinden op basis van hun ervaringen vaak een goede passende plek. Dit beeld van scholen is niet altijd herkenbaar in de schoolondersteuningsprofielen.

De deelregio's houden elk afzonderlijk bij binnen welke termijnen ze de aanvragen voor extra ondersteuning behandelen. Uit een overzicht op het niveau van het samenwerkingsverband blijkt dat tot nu toe de streeftermijn van vier weken bij alle aanvragen voor toelaatbaarheidsverklaringen is gehaald. Voor andere vormen van extra ondersteuning houden de deelregio's geen termijnen bij. Men is wel van plan dit op korte termijn te gaan doen, met behulp van een nieuw geïntroduceerd webbased systeem.

De deelregio's en het speciaal onderwijs (so) stellen gezamenlijk een procedure op voor het herindiceren van zittende so-leerlingen.

De partners werken actief aan het voorkomen van thuiszitters. Hiervoor voert de manager frequent overleg met de regiocoördinator Leerplicht en met het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC). Zo is er bijvoorbeeld recent een gezamenlijk protocol thuiszitters opgesteld. Bij het samenwerkingsverband is ten tijde van het onderzoek één thuiszitter bekend. Het is de vraag hoe betrouwbaar de gegevens van de gemeenten hierover zijn en hoe goed de scholen schoolverzuim en thuiszitters melden. De partners hebben ook afspraken gemaakt over doorzettingsmacht in geval van moeilijk plaatsbare leerlingen. Deze afspraken moeten nog formeel worden vastgelegd en vastgesteld.

Afstemming met de gemeenten over jeugdhulp is lastig. Hierover voeren de partners van de deelregio's op lokaal niveau overleg via een Lokaal Educatieve Agenda (LEA). De partners zijn positief over de afstemming in de deelregio's Salland en Kampen. In Zwolle verloopt de afstemming tussen gemeente en vier deelregio's moeizamer. Het samenwerkingsverband merkt op dat de gemeenten nu ook inzien dat ze een belangrijke rol spelen waar het gaat om onderwijs voor leerplichtige en kwalificatieplichtige leerlingen: als Leerplicht een ontheffing van de leerplicht afgeeft, heeft de gemeente de plicht om hulp en ondersteuning te bieden. Het gaat dan met name om leerlingen met complexe problemen of stoornissen. Het is zaak voor het samenwerkingsverband te anticiperen op deze ontwikkeling en goede afspraken te maken met de verschillende gemeenten en ketenpartners en te zorgen voor onderwijsvoorzieningen die aansluiten bij de behoeften van deze leerlingen.

Het samenwerkingsverband heeft een beleidsrijke meerjarenbegroting uitgewerkt, inclusief ramingen van leerlingenaantallen in het speciaal (basis)onderwijs. Wat betreft de tekst over de meerjarenbegroting in het ondersteuningsplan valt er nog winst te behalen in leesbaarheid voor betrokkenen, waaronder zeker ook de ondersteuningsplanraad. De deelregio's werken met eigen begrotingen, passend binnen de meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband. Het management heeft hier het afgelopen jaar ook specifiek op gestuurd: de deelregio's verantwoordelijk maken voor hun eigen beleid en begroting en hier ook op leren sturen. De deelregio's zullen de regioplannen (inclusief deelbegrotingen) dit jaar bijstellen naar aanleiding van de ervaringen tot nu toe. De nieuwe versies krijgen dan een looptijd die gelijk is aan de looptijd van het bovenliggende ondersteuningsplan.

Het samenwerkingsverband richt zich op kwalitatieve doelen: het realiseren van een dekkend aanbod van voldoende kwaliteit en het tijdig toewijzen van extra ondersteuning. Hiervoor heeft het samenwerkingsverband een monitor uitgewerkt en opgenomen in het ondersteuningsplan. Het samenwerkingsverband kan ten tijde van het onderzoek nog niet aantonen of het de doelen realiseert. Een eerste rapportage stelt de manager in het voorjaar van 2015 op. De kwantitatieve doelen stellen de partners binnen de eigen deelregio op, binnen de beschikbare ondersteuningsmiddelen en/of aangevuld met middelen van de lumpsumfinanciering van de scholen.

Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie

Het bestuur formuleert op het niveau van het samenwerkingsverband richtinggevende uitspraken als uitgangspunt voor het beleid. Het is aan de deelregio's om zelf een visie en missie te formuleren die past bij het deelgebied binnen het samenwerkingsverband. Dit is de basis voor elke deelregio en diens deelplan. De manager heeft hierop sterk gestuurd, zodat de deelregio's helder voor ogen hebben hoe ze hun organisatie inrichten, welke koers ze varen en waar ze op willen sturen.

Centraal, op het niveau van het samenwerkingsverband, is de organisatie klein: er is een dagelijks bestuur (besturende rol), een algemeen bestuur (toezichthouder), een manager (uitvoeringstaken) en een afstemmingsoverleg (bewaken voortgang). Met name het afstemmingsoverleg, bestaande uit coördinatoren van de deelregio's en vertegenwoordigers van cluster 3 en 4, vormt het centrale overleg onder leiding van de manager en is de brug tussen het dagelijks bestuur en de deelregio's. Het afstemmingsoverleg rapporteert aan het dagelijks bestuur en levert zo input voor het beleid. Verder kent elke deelregio zijn eigen overlegstructuur.

De deelregio's krijgen de vrijheid om beleid lokaal uit te werken in deelregioplannen. De inspectie benadrukt dat het ondersteuningsplan aan wettelijke voorschriften moet voldoen, wat ten tijde van het onderzoek nog niet voor alle voorschriften het geval is. In het geval het samenwerkingsverband enkele van de nog uit te werken voorschriften in de deelregioplannen opneemt en niet in het ondersteuningsplan zelf, dan moeten de deelregioplannen ook mee in de wettelijke stappen van overleg (gemeenten en aanpalende/overlappende samenwerkingsverbanden), instemming (ondersteuningsplanraad) en vaststelling (bestuur).

Voor een verwijzing naar het speciaal onderwijs maken alle schoolbesturen, commissies in de deelregio's en de drie commissies onderinstroom gebruik van een centraal ontwikkeld document. In dit document doet de school (namens het bevoegd gezag) een aanvraag bij één van de commissies (afhankelijk bij welke deelregio een school hoort), met welke bekostigingscategorie en voor welke duur. Het wettelijk advies door deskundigen is geborgd binnen de verschillende commissies van de deelregio's.

Het herindiceren van zittende leerlingen in het speciaal onderwijs is nog niet beschreven in het ondersteuningsplan, maar is wel een actueel onderwerp op de agenda. De adviescommissies krijgen een rol bij die herindicatie: het samenwerkingsverband ziet dit als gelegenheid om waar mogelijk leerlingen terug te plaatsen naar het regulier onderwijs. Als terugplaatsing op dit moment nog geen optie is, dan zal een toelaatbaarheidsverklaring volgen waarbij men kritisch zal kijken naar de geldigheidsduur. Het samenwerkingsverband zal niet 'zomaar' een toelaatbaarheidsverklaring toekennen voor de rest van een schoolloopbaan. Hiervoor is ook onvoldoende financiële ruimte. Het beleid met betrekking tot terugplaatsing is nog niet opgenomen in het ondersteuningsplan.

Het samenwerkingsverband heeft een maatschappelijke opdracht om de regio en belanghebbenden te voorzien van informatie over passend onderwijs. Ook deze taak belegt het bestuur bij de deelregio's. De inspectie constateert dat de communicatie nog voor veel verbetering vatbaar is. Zo zijn er bijvoorbeeld nog oude websites van de WSNS-verbanden in de lucht met verouderde informatie, wat verwarrend kan zijn. De ondersteuningsplanraad ziet graag een centrale website die actuele informatie bevat voor alle belanghebbenden.

Wat het intern toezicht betreft, constateert de inspectie dat het intern toezicht en het bestuur in de praktijk onvoldoende gescheiden functioneren. Bestuurders uit het dagelijks bestuur hebben ook toezichthoudende taken. Men wil op deze manier nauw betrokken zijn bij de organisatie en grip houden op de

ontwikkelingen. Dat is begrijpelijk in dit stadium van ontwikkeling van het samenwerkingsverband, maar zeker voor de langere termijn niet wenselijk. Bovendien is het niet toegestaan. Het intern toezicht dient ook in de praktijk deugdelijk te zijn gescheiden van het bestuur. Het bestuur is zich bewust van deze situatie en het onderwerp staat ook steeds op de agenda. Dit heeft nog niet geleid tot een striktere scheiding.

Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg

Kwaliteitszorg, waaronder monitoring en verantwoording, zijn belangrijke pijlers voor het samenwerkingsverband. In het nieuwe conceptondersteuningsplan staat dit nader uitgewerkt. De monitor waarmee het samenwerkingsverband wil nagaan in hoeverre de deelregio's de gestelde doelen realiseren, is gebaseerd op drie centrale vragen: zit de leerling op de juiste plek, komt de euro op de juiste plek en voldoen de procedures voor toewijzing van extra ondersteuning. De schoolbesturen leggen aan elkaar verantwoording af over de invulling van de zorgplicht en de kwaliteit van de basis- en extra ondersteuning. Voor tevredenheidsmetingen wil het samenwerkingsverband aansluiten bij de tevredenheidsonderzoeken van de scholen, aangevuld met vragen over het samenwerkingsverband. Tevens wil het samenwerkingsverband de ouders die betrokken zijn geweest bij een aanvraag voor extra ondersteuning, bevragen op tevredenheid over de dienstverlening van het samenwerkingsverband. Tot slot maakt het samenwerkingsverband gebruik van de analysetool voor samenwerkingsverbanden, voor inzicht in het dekkend netwerk.

De manager bespreekt de afdelingsplannen en -begrotingen met desbetreffende deelregio's. Deze komen ook aan bod in het afstemmingsoverleg. Achteraf leggen de deelregio's verantwoording af in het jaarverslag en de hierboven genoemde monitor. De manager maakt daarover een totaalrapportage met een analyse en eventuele risico's die hij signaleert. De eerste rapportage staat gepland voor april 2015. Deze rapportage moet het dagelijks bestuur voldoende informatie geven om het beleid bij te stellen of te sturen op plaatsen waar dat nodig is. De ervaringen die men bij de eerste rapportage opdoet, willen het dagelijks bestuur en de partners gebruiken voor het doorontwikkelen van dit systeem van monitoring en sturing. Het samenwerkingsverband zal externe verantwoording afleggen via het jaarverslag.

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:

- 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).

In zijn reactie op het conceptrapport d.d. 9 april 2015 heeft het bestuur aangetoond, middels een nieuw vastgesteld ondersteuningsplan met bronnenboek, dat de volgende tekortkomingen zijn hersteld:

- Procedures en criteria toewijzing middelen (artikel 18a WPO, lid 8b);
- Procedures en criteria plaatsing leerlingen (artikel 18a WPO, lid 8c);
- Informeren ouders (artikel 18a WPO, lid 8f);
- Groeibekostiging so-scholen (artikel 18a WPO, lid 8i);
- Overdracht bekostiging ontoereikend budget so-scholen (artikel 18a WPO, lid 8j).

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. 9 april 2015 bedankt het bestuur de inspectie voor de positieve kritiek en aanbevelingen. Daarnaast maakt het bestuur gebruik van de mogelijkheid om enkele kanttekeningen te plaatsen, die de inspectie heeft verwerkt in de Toelichting, hoofdstuk 2.

Met betrekking tot het intern toezicht geeft het samenwerkingsverband het volgende aan. Op pagina 11, alinea 2, wijst de inspectie op een formele omissie en stelt dat het niet is toegestaan dat leden van het dagelijks bestuur tevens lid zijn van het algemeen bestuur. Volgens het bestuur is de huidige constructie (functionele scheiding) conform de Code Goede Bestuur en geeft daarbij de volgende argumentatie:

1. Het bestuur heeft moeite met de fictie in de wetgeving dat een samenwerkingsverband een zelfstandige bestuurlijke organisatie is. De leden of aangeslotenen zorgen er als vanzelf voor dat de zelfstandigheid niet bestaat. Er is een zorgvuldig samenspel van belangen en opdrachten.
2. Juist door de aangeslotenen of leden is er sprake van checks en balances. Daar draagt een one tier, of two tier governance model feitelijk niets aan bij.
3. Als de wetgever niet de fictie heeft willen creëren van een zelfstandige organisatie, maar een werkelijk zelfstandige organisatie bedoeld heeft, dan heeft de wetgever een ander governance probleem gecreëerd. Het samenwerkingsverband heeft dan bevoegdheden gekregen die het niet kan waarmaken: de feitelijke bevoegdheden en aansprakelijkheid liggen op te veel punten namelijk bij de deelnemende schoolbesturen. Dit strijdt ook op veel te veel punten met de zelfstandige verantwoordelijkheid van het schoolbestuur.
4. Tot slot: de inspectie constateert een probleem in de scheiding van toezicht en bestuur omdat de leden van het DB ook in het AB zitten. Iedere oplossing van dit probleem levert weer nieuwe problemen op, die er ofwel van uitgaan dat mensen van een schoolbestuur op persoonlijke titel in het bestuur zitten (je kunt wel twee mensen van een schoolbestuur verdelen over het DB en het AB, maar dan mag je toch niet verwachten dat ze verschillende standpunten innemen), of dat je werkelijk onafhankelijke mensen in het DB of AB hebt. Dat is niet gewenst op grond van de punten 1-3.