



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

SWV PO. PO Helmond-Peelland
SWV Helmond-Peelland 30-08 PO

Plaats : Sint-Oedenrode
Administratienummer : PO3008
Bestuursnummer : 21645
Onderzoeksnummer : 277383
Datum onderzoek : 16 oktober 2014
Datum vaststelling : 29 januari 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 het 'Samenwerkingsverband Helmond-Peelland 30-08 PO'. Binnen de 10 gemeenten Asten, Boekel, Deurne, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Heeze, Laarbeek, Nuenen en Someren vormen 24 schoolbesturen met in totaal 125 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 2014-2018 (versie 8.0 en versie 9.0) inclusief bijlagen;
- Aanvulling ondersteuningsplan inclusief stappenplan (datum onbekend);
- Aanvraagformulier toelaatbaarheidsverklaring (datum onbekend);
- Website samenwerkingsverband (<http://swv-peelland.nl/primair-onderwijs>, geraadpleegd op 14 oktober 2014);

- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 14 oktober 2014).

Hierna vond op 16 oktober 2014 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 en de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring;
 - met een afvaardiging van de ondersteuningsplanraad over zijn 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 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 'Samenwerkingsverband Helmond-Peelland 30-08 PO' richtte zich het afgelopen jaar voornamelijk op een succesvolle samensmelting van vier verbanden Weer Samen Naar School (WSNS) en een aantal scholen waaronder het speciaal onderwijs. In dit proces is een basis gelegd voor verdere samenwerking die uitgaat van vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid van de afzonderlijke schoolbesturen. Het samenwerkingsverband heeft een duidelijke visie op de manier waarop passend onderwijs in de regio kan slagen en voert deze visie door in alle keuzes die het maakt. Hierbij is het zich bewust van eventuele risico's.

Het samenwerkingsverband is niet in staat om zich, zoals het toezichtkader van de inspectie vraagt, te verantwoorden over de resultaten en de kwaliteitszorg. Het bestuur onderschrijft dat een systeem van verantwoording van belang is om de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband te kunnen monitoren en bijsturen. Sinds de komst van de coördinator per 1 september 2014, is hiermee een voorzichtige start gemaakt door het ad hoc verzamelen van enkele kengetallen. Het samenwerkingsverband wil eerst gezamenlijk bepalen wat van belang is, pas daarna kan men bepalen welke gegevens hiervoor nodig zijn. Recent stelde het verband een accountant aan met als duidelijke taak het toetsen van de rechtmatigheid van de besteding van de middelen. De coördinator voert momenteel gesprekken met alle besturen waarbij monitoren een van de onderwerpen van gesprek is. Daarnaast gaat het samenwerkingsverband in januari 2015 alle besturen aan de hand van een vooraf vastgestelde vragenlijst bevragen over de besteding van de middelen. De resultaten van deze bevraging zal het samenwerkingsverband uiterlijk 1 maart 2015 aan de inspectie sturen. Indien hiertoe aanleiding is, zal de inspectie in maart 2015 een tweede gesprek voeren met het samenwerkingsverband.

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

2.2 Toelichting

Kwaliteitsaspect 1: Resultaten

In het algemeen stelt de inspectie vast dat het samenwerkingsverband er niet aan toegekomen is om te bepalen welke resultaten het wil bereiken en hoe het gaat vaststellen of die ook bereikt zijn. Dit heeft te maken met de intensieve

investering die de vorming van dit samenwerkingsverband met zich meebracht. Ook de relatief late benoeming van de coördinator werkte vertragend.

In 2012/2013 is het 'Q3-model' ingevuld door alle scholen om een eerste indruk te krijgen van het dekkende aanbod. Het samenwerkingsverband concludeerde zelf ook dat dit een subjectief en moeilijk vergelijkbare uitkomst opleverde. Om die reden is men van plan om op korte termijn een nieuwe afname in te plannen. Hieraan zal het samenwerkingsverband dan extra eisen stellen om de kwaliteit en vergelijkbaarheid te verhogen. Het bestuur denkt nog na op welke manieren dit kan; men denkt aan audits, het uitzetten van de vragenlijsten door het samenwerkingsverband zelf en het aangaan van gesprekken tussen besturen en het samenwerkingsverband over de uitkomsten.

Wat betreft het dekkende aanbod worden eisen gesteld aan het ondersteuningsplan. Hieraan voldoet versie 8.0 niet (artikel 18a WPO, lid 8a). In de laatste versie (versie 9.0) staat meer informatie over het dekkende aanbod. Verder is tijdens het onderzoek gebleken dat voor betrokkenen in de praktijk het begrip 'basisondersteuning' niet altijd duidelijk is. Dit is van belang om te kunnen bepalen wanneer er sprake is van extra ondersteuning en de praktische vertaling hiervan in ontwikkelingsperspectieven.

Het samenwerkingsverband heeft contacten met de tien afzonderlijke gemeenten om helderheid te krijgen over het aantal thuiszitters. Op dit moment hanteert het een te smalle definitie voor een thuiszitter. Ook kinderen met ontheffingen van leerplicht en absoluut verzuim zou het samenwerkingsverband in beeld moeten hebben volgens de inspectie. Om ervoor zorg te dragen dat het samenwerkingsverband hiervan op de hoogte is, zijn aanvullende afspraken nodig met de gemeenten. Hierover is men reeds in gesprek. Dit is ook nodig voor de samenwerking met de gemeenten wat betreft jeugdzorg en WMO-zorg. Voor de toewijzing van extra ondersteuning en de plaatsing van leerlingen op het speciaal onderwijs (so) hanteert het samenwerkingsverband een stappenplan. In dit document geeft het ook extra informatie over de wijze waarop het omgaat met herindicatie van zittende so-leerlingen. Om te voldoen aan de wet- en regelgeving voor het ondersteuningsplan zal dit als officiële bijlage toegevoegd moeten worden aan het ondersteuningsplan (artikel 18a, WPO, lid 8c en 8d en artikel XVII Wet passend onderwijs, lid 1). Het stappenplan geeft op elkaar volgende stappen weer, waarbij het de vraag is of dit proces binnen de gestelde termijn realiseerbaar is. In werkelijkheid blijken stappen overgeslagen te kunnen worden en hanteert men een termijn die varieert van één tot zes weken, wat binnen de wettelijke termijn is. Dit kan het samenwerkingsverband onderbouwen met voorbeelden van adviesvragen of aanvragen voor toelaatbaarheidsverklaringen. Het verband doet er goed aan om dit realistischer te omschrijven in het ondersteuningsplan.

Het samenwerkingsverband legt vast hoe het voldoet aan de wetgeving op het gebied van de deskundigencommissie die betrokken is bij de afgifte van de toelaatbaarheidsverklaringen. In het voortraject is altijd een orthopedagoog betrokken. Schoolbesturen mogen zelf organiseren welke tweede deskundige zij benutten in dit traject. Uit de beschikbare documenten wordt nu niet duidelijk welke personen met welke deskundigheid gekozen kunnen worden. Het samenwerkingsverband heeft het voornemen een lijst van personen aan te leggen die op kunnen treden als tweede deskundige in het aanmeldingstraject. Het aanvraagformulier toelaatbaarheidsverklaring dat het samenwerkingsverband gebruikt, geeft dankzij enkele recente aanpassingen inzicht op dit gebied. De naam, functie en handtekening van de tweede deskundige staan op dit formulier.

Het samenwerkingsverband werkt met een meerjarenbegroting waarin onderdelen als het 'transitiebudget', een 'frictiepot' en ontwikkelingen op het gebied van 'de lat omhoog' herkenbaar zijn. Een inzichtelijke onderbouwing voor deze elementen ontbreekt. Het verband heeft zes algemene doelstellingen geformuleerd die het moet concretiseren. Heldere kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen ontbreken (artikel 18a WPO, lid 8e). Het samenwerkingsverband wil eerst zijn doelen scherp hebben, voordat het aan de slag gaat met de uitwerking van een monitor.

Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie

Het samenwerkingsverband kiest voor een passende, thuisnabije, integrale, handelingsgerichte onderwijsondersteuning en zorgaanbod. De realisatie hiervan is de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke schoolbesturen. Het verband hanteert hierbij als gedragslijn: doe zelf wat je zelf kunt, doe samen wat beter is om samen te doen en laat een ander doen wat je zelf niet kunt of wat een ander beter kan. Dit leidt echter nog niet tot daarop aansluitende strategische doelen. De verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van alle deelnemers staan in de statuten. Het samenwerkingsverband heeft een algemeen en dagelijks bestuur, een coördinator en een algemene ledenvergadering (alv). De alv heeft een toezichthoudende rol. Mensen uit dezelfde organisatie hebben zitting in de alv en het bestuur. Het bestuur kan de eerste voorbeelden geven waarin het gelukt is om vanuit de toezichthoudende rol te oordelen. Wel geeft het bestuur aan dat men hier nog verder in moet groeien. Het is een belangrijk aandachtspunt voor het bestuur om hier scherp op te zijn en elkaar erop aan te spreken indien nodig.

Men is van plan een toezichtkader voor het interne toezicht op te stellen. Het is van belang dit op korte termijn te realiseren.

In het voortraject naar 1 augustus 2014 organiseerde het samenwerkingsverband meerdere voorlichtingsbijeenkomsten voor ouders.

Daarnaast informeerde men het veld door nieuwsbrieven en het aanleveren van een algemene tekst over het samenwerkingsverband en een voorbeeldtekst voor de samenvatting van het schoolondersteuningsprofiel voor in de schoolgidsen. Sinds enkele weken heeft het samenwerkingsverband een eigen website, in combinatie met het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs binnen dezelfde regio. Op deze website staat nog nauwelijks informatie voor belanghebbenden. Op meer momenten tijdens dit kwaliteitsonderzoek bleek dat het werkveld nog onvoldoende op de hoogte is van afspraken of werkwijzen binnen de regio. Het samenwerkingsverband legt de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening aan ouders en leraren bij het schoolbestuur, maar geeft aan ervan op de hoogte te zijn dat op dit gebied nog veel te winnen is. Vooral nog leidt dit niet tot concrete acties vanuit het samenwerkingsverband. Het ondersteuningsplan voorziet bovendien onvoldoende in maatregelen om ouders te informeren over de onafhankelijke ondersteuningsmogelijkheden die er zijn (artikel 18a WPO, lid 8f).

Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg

Het samenwerkingsverband is voornemens de kwaliteitszorg vorm te geven zodra men helder heeft waarop men wil monitoren, welke gegevens hiervoor nodig zijn en wat het samenwerkingsverband daarmee kan. Recent is een onafhankelijke accountant aangesteld die de rechtmatigheidscontrole gaat doen. Hiermee stemden alle leden van de algemene ledenvergadering in. Hoe het samenwerkingsverband controle houdt op de doelmatige besteding verdient nog aandacht. Eerste ideeën op dit gebied hebben de inspectie en het samenwerkingsverband uitgewisseld. Om nu al enig zicht te hebben binnen de regio verzamelt de coördinator enkele kengetallen over het aantal leerlingen op het speciaal (basis)onderwijs, het aantal aanvragen voor toelaatbaarheidsverklaringen en dergelijke. Van een systematische, doelgerichte aanpak is nog geen sprake. Het is de bedoeling van het samenwerkingsverband om hier een systeem voor in te richten, met de mogelijkheid om te kunnen sturen.

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.	•	
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.	•	
N.5	Scheiding toezicht en bestuur - Artikel 17a WPO en 24d WVO.	•	

3 REACTIE VAN HET BESTUUR

In zijn reactie d.d. 19 december 2014 deelt het bestuur mee dat het de bevindingen uit dit rapport ontwikkelingsgericht interpreteert en het rapport benut bij de prioriteitstelling van de ontwikkelagenda van het samenwerkingsverband.

Een hoge prioriteit voor het samenwerkingsverband is, binnen de vastgestelde bestuurlijke organisatie, het inrichten van een monitor. Het verband richtte een implementatiemonitor in (review). De versie die betrekking heeft op de periode 1 augustus 2014 tot 17 oktober 2014 heeft het bestuur naar de inspectie gestuurd. Daarnaast voert het samenwerkingsverband overleg met de PO-Raad om aan te sluiten bij een landelijk ontwikkelde monitor voor wat betreft het in beeld krijgen van doelmatigheid en rechtmatigheid met betrekking tot de inzet van middelen en het in beeld hebben van leerlingen. Verder opteert het samenwerkingsverband voor het inrichten van een onderdeel van de monitor dat de voortgang van specifiek gedefinieerde doelstellingen (ondersteuningsplan) op effectieve wijze in beeld brengt. Een eerste studieochtend in samenwerking met de PO-Raad heeft plaatsgevonden in december 2014 en deze krijgt een vervolg in januari 2015. Daarnaast sluit de coördinator van het samenwerkingsverband aan bij een landelijke ontwikkelgroep monitoring.

Naast bovenstaande prioriteitstelling heeft het samenwerkingsverband acties ingezet op de volgende aspecten:

- Dekkend ondersteuningsaanbod: Er zijn afspraken gemaakt met Q3 om dit instrument wederom in te zetten om te komen tot een actualisatie van de schoolondersteuningsprofielen.
- Thuiszitters: Binnen de bestuurlijke opdracht is in samenspraak met de gemeente een werkgroep actief waarbij de coördinator van het samenwerkingsverband is aangesloten.
- Toelaatbaarheidsverklaringen: Aanpassingen zijn gemaakt voor wat betreft de omschrijving van de tweede deskundige.
- Onderbouwing transitie en frictiebudget: Staat geagendeerd om in januari 2015 op te pakken.
- Herindicatie zittende so-leerlingen: Toevoegen als bijlage aan het ondersteuningsplan om te voldoen aan wet- en regelgeving.
- Begrip basisondersteuning: Opnemen aan indicatie bij de nader in te richten monitor.
- Informatievoorziening werkwijze samenwerkingsverband: Planning van nieuwsbrieven wordt gevolgd. De koppeling van nieuwsbrieven aan de website is in ontwikkeling.

- Toezichtkader voor intern toezicht: Dient het bestuur nog op te stellen. Het bestuur is zich terdege bewust van de te onderscheiden rollen met betrekking tot toezicht.