

PLAN VAN AANPAK

tussentijdse evaluatie en nadere uitwerking van het
ondersteuningsplan 2014-2018

*Samenwerkingsverband
Helmond-Peelland PO*

- I.** INLEIDING
- II.** AANLEIDING TOT EEN PLAN VAN AANPAK
- III.** PROBLEEMSTELLING EN CENTRAAL VRAAGSTUK
- IV.** CONSTATERINGEN EN OPTIMALISERINGSACTIVITEITEN PER AMBITIEDOELSTELLING
 - 1. Dekkend netwerk
 - 2. Zorgplicht en arrangeren
 - 3. Gemeenten en ketenpartners
 - 4. Communicatie en educatief partnerschap
 - 5. Financieel
 - 6. Bestuurlijk
 - 7. Kwaliteit (monitoring en doelstellingen)
- V.** TIJDPAD

I Inleiding

Samenwerkingsverband Helmond-Peelland PO heeft sinds twee jaar de verantwoordelijkheid voor de organisatie van passend onderwijs in de regio. Voorafgaand aan de 'start' van het samenwerkingsverband in augustus 2014 is veel werk verzet voor het opstellen van het Ondersteuningsplan – het meerjarenbeleidsplan van het samenwerkingsverband voor de periode augustus 2014 tot augustus 2018. Het organiseren van (passend) onderwijs is echter een dynamisch en organisch proces, dat op continue basis voortschrijdend inzicht oplevert en vraagt om bijsturing. Uit verschillende bronnen, zie bijlage 1 bronvermelding, is in de afgelopen periode gebleken dat er noodzaak is tot en behoefte is aan het aanscherpen en nader uitwerken van de in het Ondersteuningsplan beschreven doelstellingen, afspraken en werkwijzen binnen het samenwerkingsverband. Dit plan bevat de concrete aanleiding daartoe, een beknopte schets van de ervaren knelpunten en een voorstel voor het ontwikkelen van oplossingen daarvoor.

II Aanleiding voor een plan van aanpak

De aanleiding tot het opstellen van een plan van aanpak voor aanscherpen van afspraken en doelstellingen bestaat uit de constatering vanuit verschillende hoeken dat een aantal belangrijke processen in het samenwerkingsverband nog niet optimaal verloopt. Als gevolg daarvan zijn het samenwerkingsverband en de daaraan deelnemende besturen nog niet goed genoeg in staat om volledig waar te maken wat er van hen verwacht wordt: een dekkend netwerk van ondersteuning, een goede samenwerking met ketenpartners, geen thuiszitters (door middel van heldere verantwoordelijkheden en zorgplicht) en een transparante organisatie die zich kan verantwoorden over de door haar besteedde middelen (intern en extern, kwalitatief en kwantitatief) en zicht heeft op de realisatie en haalbaarheid van de eigen doelstellingen.

De basis voor de wens tot optimalisatie komt voort uit een breed palet aan bronnen, zowel kwalitatief als kwantitatief en zowel intern als extern. Voorbeelden van deze bronnen zijn de binnen de monitor van het samenwerkingsverband opgenomen kengetallen en reviews, de bestuursgesprekken en de het kwaliteitsonderzoek van de inspectie.

De grote gemene deler van de gegevens uit deze bronnen bevestigt de constatering dat op de bovenstaande aandachtspunten nog terrein te winnen is. De ambitie is er, maar in de praktijk kent de uitvoering nog haken en ogen.

De gezamenlijke besturen zijn van mening dat concretere uitwerking van gewenste resultaten in termen van heldere afspraken en (versnelde) effectieve uitvoering op dit moment nodig is om de ambitiedoelstellingen binnen de planperiode te behalen. Op die manier kan het samenwerkingsverband optimaal voldoen aan haar (wettelijke) verantwoordelijkheden en daarmee aan het bieden van optimale ontwikkelingskansen aan alle kinderen binnen de regio (dekkend ondersteuningsaanbod). Urgentie en pro-activiteit zijn geboden bij het ontwikkelen, concretiseren en in tijd zetten van deze uitwerkingen; het kan niet wachten tot het moment dat een nieuw ondersteuningsplan actief wordt (vanaf 2018). De in dit plan van aanpak voorgestelde optimalisaties kunnen worden beschouwd als een nadere uitwerking c.q. versnelling van het huidige ondersteuningsplan en zullen in veel gevallen een fundament vormen voor doorontwikkeling in het ondersteuningsplan 2018-2022.

III Probleemstelling en centraal vraagstuk

De gezamenlijke besturen hebben bij het opstellen van het Ondersteuningsplan 2014-2018 met elkaar zes ambitiedoelstellingen benoemd van het samenwerkingsverband Helmond-Peelland PO. Deze komen voort uit de missie en visie van het samenwerkingsverband en vormen de concrete opdracht voor samenwerkingsverband, besturen en scholen als het gaat om het realiseren van passend onderwijs. Deze zes ambitiedoelstellingen betreffen:

1. Ondersteunen en faciliteren van goed onderwijs op de scholen.
2. Goede samenwerking met de zorgpartners realiseren om onderwijs overstijgende ondersteuningsvragen te kunnen beantwoorden.
3. Een dekkend ondersteuningsaanbod voor alle leerlingen.
4. Betrokkenen zelf passend laten arrangeren naar specifieke onderwijsvoorzieningen.
5. Optimale ondersteuning vanuit educatief partnerschap bij het passend arrangeren.
6. De financiële beheersbaarheid en de financiële transparantie bewaken.

Voor dit plan van aanpak is hiernaast nog een zevende ambitiedoelstelling benoemd, specifiek inzoomend op de bestuurlijke organisatie van het samenwerkingsverband:

7. Een bestuursmodel en bestuurlijke verhoudingen die de verwezenlijking van de missie van het samenwerkingsverband stimuleren.

Deze ambitiedoelstellingen bieden weliswaar een antwoord op *wat* er in de planperiode 2014-2018 gerealiseerd dient te worden, maar geven daarmee nog geen antwoord op de vraag *hoe* deze realisatie eruit dient te zien. In het bestuurlijk gesprek hierover bij inrichting van het samenwerkingsverband is gebleken dat er in de regio sterke behoefte bestond aan bestuurlijke autonomie. Schoolbesturen verschillen immers in identiteit en schoolconcept en in hun visie op hoe effectief en kwalitatief goed(e) onderwijs(ondersteuning) vormgegeven en uitgevoerd dient te worden. Als gevolg van deze behoefte is gekozen om de verhouding tussen schoolbesturen en samenwerkingsverband in te richten volgens het uitgangspunt dat besturen zoveel als mogelijk - met middelen van het samenwerkingsverband - eigen invulling geven aan de voorgenoemde ambitiedoelstellingen. Dat doen zij op basis van drie eenvoudige gedragslijnen:

1. *Wat je zelf goed kunt doen, doe je zelf.*
2. *Wat beter is om samen te doen, doe je samen.*
3. *Wat je zelf niet kunt of wat een ander beter kan, laat je een ander doen.*

In de praktijk impliceert dit een nagenoeg volledig decentraal allocatiemodel, waarbij schoolbesturen financieel verantwoordelijk zijn voor *alle* vormen van ondersteuning: van basiskwaliteit, tot basisondersteuning en bijbehorende arrangementen, tot extra ondersteuning in specialistische onderwijsvoorzieningen. Een dergelijk allocatiemodel impliceert een smal en beleidsarm samenwerkingsverband, dat eerder een coördinerende dan een faciliterende rol heeft, eerder een rol neemt in het verantwoorden van gedecentraliseerde middelen dan in het actief (mee-)ontwikkelen of aanbieden van interventies of voorzieningen en stimuleert dat scholen de volle verantwoordelijkheid nemen voor het proces van ondersteuningstoewijzing (arrangeren). **Het impliceert tevens beperkte bureaucratie, maar vraagt des te meer om heldere afspraken tussen besturen over (interne) verantwoording, monitoring en de wijze waarop men elkaar aanspreekt op resultaten.**

Uit de eerder genoemde monitorgegevens (en het inspectierapport) blijkt dat het inrichten van het samenwerkingsverband op basis van deze principes in de afgelopen twee jaar slechts ten dele heeft geleid tot het realiseren van de ambitiedoelstellingen. Het gebrek aan doelrealisatie is terug te voeren op twee met elkaar samenhangende oorzaken:

- a. Het ontbreken van **slagkracht** als gevolg van een gebrek aan bestuurlijke samenwerking op essentiële dossiers, versterkt door een te gebrek aan mandaat bij het samenwerkingsverband om hierin door te kunnen zetten danwel de regie te kunnen voeren (governance- en organisatievraagstuk).
- b. Het ontbreken van **zicht op** de concrete ontwikkeling van doelen, als gevolg van het niet scherp en concreet genoeg uitgewerkt hebben van die doelstellingen (monitorings- en kwaliteitsvraagstuk).

Met andere woorden: de autonomie is gerealiseerd, maar de belangrijke randvoorwaarden voor het realiseren van de gestelde ambitiedoelstellingen blijven achter.

Het centrale vraagstuk waarop dit plan van aanpak een (eerste) antwoord probeert te geven luidt dan ook:

“Hoe kan het samenwerkingsverband Passend Onderwijs Helmond-Peelland, binnen het gekozen bestuursmodel, effectief en efficiënt werken aan het realiseren van de geformuleerde ambitiedoelstellingen, waarbij de verantwoordelijkheden van individuele schoolbesturen en het samenwerkingsverband scherp en onderscheidend (beschreven) zijn?”

Om de verschillende subvraagstukken het hoofd te kunnen bieden, dienen op het terrein van elk van de zeven doelstellingen afspraken te worden gemaakt over een verbeteringsaanpak. Dat kan in de vorm van acties, (handelings)afspraken of afspraken over beleggen van verantwoordelijkheid, maar ook in de vorm van het in tijd zetten van een (ontwerp)proces (bijvoorbeeld voor samenwerking met de gemeente).

Daarbij wordt ervan uitgegaan dat deze afspraken zo goed als mogelijk recht blijven doen aan het bestuursmodel zoals dat gekozen is: decentraal en met veel inhoudelijke beslissingsbevoegdheid bij de individuele besturen.

In de onderstaande paragraaf wordt per ambitiedoelstelling aangegeven welke tekortkomingen in de praktijk worden gesignaleerd en welke acties gewenst c.q. nodig zijn om hier verandering in aan te

brengen. Ieder verbeterpunt wordt voorzien van een concrete en meetbare doelstelling en een deadline waarop deze gerealiseerd dient te zijn. Uiteraard overlappen bepaalde thema's in de praktijk meerdere ambitiedoelstellingen en zijn er tevens verbeterpunten die niet klip en klaar onder een van de zeven bestaande ambitiedoelstellingen te scharen zijn. In de aanpassing van het bestaande ondersteuningsplan zal hier (in de redactie) rekening mee worden gehouden.

IV Constateringen en optimaliseringsactiviteiten per ambitiedoelstelling

In dit hoofdstuk wordt het hierboven beschreven centrale vraagstuk vertaald naar subvraagstukken per ambitiedoelstelling. Daarbij wordt beschreven tegen welke concrete barrières in de praktijk wordt aangelopen en welke zaken in de praktijk nog ontbreken c.q. nog niet goed genoeg op orde zijn. Nadat deze subvraagstukken geïdentificeerd zijn, worden ze gerelateerd aan het centrale vraagstuk en worden per subvraagstuk een of meerdere optimaliseringsactiviteiten voorgesteld. **Deze activiteiten worden voorzien van een meetbare opbrengstdoelstellingen en (indien mogelijk) een concrete deadline.**

4.1 Vraagstuk 1 - een dekkend netwerk van ondersteuning

Constateringen:

Het eerste subvraagstuk heeft betrekking op de opdracht van het samenwerkingsverband zorg te dragen voor een dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen. Dat moet zodanig zijn ingericht dat er voor alle kinderen binnen het samenwerkingsverband een passend onderwijsaanbod gedaan kan worden. In de praktijk blijkt echter uit meerdere bronnen, dat dat dekkend netwerk op sommige vlakken nog niet dekkend genoeg is. Zie bijlage 1. Gevolg daarvan is dat een (klein) aantal kinderen thuiszit, of buiten het samenwerkingsverband zelf onderwijs (en/of hulpverlening) ontvangt. Hiernaast blijkt dat er vooral zeer veel onduidelijkheid bestaat bij scholen en ouders met betrekking tot het beschikbare aanbod binnen het samenwerkingsverband. Dit leidt tot een situatie waarin scholen niet optimaal in staat zijn om ouders op adequate wijze te informeren over de mogelijkheden voor hun kind, en ouders regelmatig aangewezen zijn op zichzelf om een passende onderwijsplek voor hun kind te vinden.

Tenslotte is de kern van een dekkend netwerk een sterke basisondersteuning op alle scholen. In 2015 is de keuze gemaakt om de grens van deze basisondersteuning, vooral om administratieve redenen¹, te leggen op het moment dat er verwezen wordt naar het speciaal (basis)onderwijs. Deze keuze betekent weliswaar een duidelijk onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning, maar maakt het voor scholen in de praktijk maar weinig helder aan welke minimumstandaard zij qua aanbod moeten voldoen. In het ondersteuningsplan op bladzijde 15 is een eerste algemene inhoudelijke omschrijving van basisondersteuning.

Samenhang met hoofdvraagstuk

Een goed functionerend dekkend netwerk van ondersteuningstoewijzing vergt primair *afstemming en inzicht*.

- A) Met afstemming wordt bedoeld op de mate waarin schoolbesturen (onderling) en samenwerkingsverband hun aanbod (arrangementen c.q. voorzieningen) op elkaar afstemmen: wie doet wat en voor wie? In het geval van SWV Helmond-Peelland PO is het vooral de vraag hoe de individuele schoolbesturen hun aanbod op elkaar afstemmen van belang. Immers, de keuze is gemaakt om het samenwerkingsverband geen rol te laten spelen in het direct organiseren of bekostigen van voorzieningen. Dit levert enerzijds gewenste bestuurlijke autonomie op, maar brengt anderzijds met zich mee dat er actief afstemming georganiseerd moet worden om te zorgen dat het *individueel* georganiseerde ook *collectief* dekkend is. Op dit moment ontbreekt deze afstemming tussen besturen, met als gevolg dat voor bepaalde kinderen geen aanbod beschikbaar is. Het samenwerkingsverband zou hier een coördinerende rol in kunnen hebben, maar heeft daar het mandaat niet toe.

- B) Hiernaast is het van belang dat duidelijk is óf, op welke plek en op welke wijze het door de schoolbesturen georganiseerde aanbod ook beschikbaar is voor leerlingen (van het eigen of een ander bestuur). Idealiter gebeurt het zicht krijgen op dit totale aanbod binnen het

¹ Bij een afspraak over basisondersteuning die omvat dat alle mogelijke ondersteuning tot aan een verwijzing naar het S(B)O door de basisschool georganiseerd moet kunnen worden, is het *verplicht* opstellen van een OPP in het regulier onderwijs immers niet meer aan de orde.

samenwerkingsverband door middel van het schoolondersteuningsprofiel. Binnen het samenwerkingsverband is afgesproken dat ieder schoolbestuur zelf verantwoordelijk is voor de wijze waarop een schoolondersteuningsprofiel wordt opgesteld en de wijze waarop dit wordt gepubliceerd. In de praktijk betekent dit dat (doordat een deel van de profielen niet gepubliceerd is) er geen totaaloverzicht te maken is op het niveau van het samenwerkingsverband, waardoor het ontbreekt aan inzicht in het aanbod dat reguliere en speciale scholen binnen het samenwerkingsverband in huis hebben.

Zowel de noodzaak tot afstemming als tot inzicht gelden in sterke mate eveneens voor de basisondersteuning: om duidelijker te maken wat scholen op eigen kracht aan ondersteuning moeten leveren dient er een heldere minimumstandaard afgesproken te worden binnen de nu geldende basisondersteuning. Voorts moet de ontwikkeling van zowel deze minimumstandaard als de aanvullende arrangementen die scholen bieden eenduidig in beeld komen en moeten scholen betere mogelijkheden krijgen (ook bestuursdoorbroken) om van elkaar te leren. In dat kader is, in navolging van het traject in 2015 waarin de basisondersteuning opnieuw gedefinieerd is, verkennend gesproken over het inrichten van collegiale consultatie tussen scholen. Bij uitstek zou dat een van de activiteiten kunnen zijn die collectief een beter beeld van de mogelijkheden oplevert.

Optimaliseringsactiviteiten

1. Het samenwerkingsverband, bij ondersteuningsvragen van scholen, positioneren als gids binnen het beschikbare aanbod. Dat vraagt concreet:
 - a. De mogelijkheid om het actuele aanbod te inventariseren en te kennen, op basis van openbaar beschikbare schoolondersteuningsprofielen (bij voorkeur ook op de website van iedere school, zodat deze voor ouders vindbaar zijn);
 - b. Doorontwikkelen en dynamiseren van schoolondersteuningsprofielen (zie vraagstuk 7 m.b.t. kwaliteitszorg in het plan van aanpak); (' De lat omhoog')
 - c. Het jaarlijks opstellen van een trendanalyse van de ondersteuningsvragen.
2. Het samenwerkingsverband een rol geven in de coördinatie van organiseren van ontbrekend aanbod (waaronder op korte termijn een aanbod voor rechtstreekse instromers in het speciaal basisonderwijs/JRK), het (voor)zien van mogelijkheden en het voorkomen/ondervangen van plaatsingsmoeilijkheden.
3. Het samenwerkingsverband de rol geven van organisator van een lerend platform:
 - a. Het samenwerkingsverband benutten als vehikel voor en organisator van scholing waaraan binnen het werkveld collectief behoefte is.
 - b. Het samenwerkingsverband benutten als organisator van collegiale consultatie (zie onder).
4. Het samenwerkingsverband voorzien van enige flexibiliteit met betrekking tot het organiseren van 'ad-hoc'-oplossingen c.q. vormgeven van arrangementen in het geval van plaatsingsproblematiek/wachtlijsten. Dit altijd in afstemming met het bestuur van de betreffende school en altijd hand-in-hand met degelijke verantwoordelijkheid aan de deelnemende schoolbesturen.
5. Het definiëren van een (inhoudelijke) minimumstandaard voor *basisondersteuning*. Dat wil zeggen: datgene wat iedereen op orde moet hebben binnen de basisondersteuning. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de roep van scholen om een concrete richtlijn aangeboden te krijgen voor de eigen ontwikkeling. De afspraak over basisondersteuning (alles tot aan een verwijzing) blijft onverminderd geldig.
6. Het inrichten van (bestuursdoorbroken) collegiale consultatie, waarbij collega's met gelijke status en beroepsuitoefening en in collegiaal opzicht gelijkwaardig, wederzijds doelgericht leren van en over elkaars onderwijskundige ervaringen in de dagelijkse les- en begeleidingspraktijk. Deze collegiale consultatie wordt cyclisch ingericht. Dat wil zeggen dat de consultatierondes onderdeel uitmaken van de kwaliteitscyclus van zowel scholen (het resultaat van collegiale consultatie vormt de basis voor het stellen van nieuwe doelen en de mate van doelrealisatie is weer onderwerp voor de eerstvolgende consultatie) als van het samenwerkingsverband (het collectieve beschreven resultaat van de consultaties geeft inzicht in de realisatie van het huidige niveau van basisondersteuning en de mate van realisatie is een wezenlijke factor in het vormgeven van nieuwe ambities). Het samenwerkingsverband speelt, in zijn hoedanigheid als centraal orgaan voor leerlingondersteuning, in deze collegiale consultatie een organiserende en faciliterende rol.

Uitdaging is dus niet om organisatie of bekostiging van aanbod te *centraliseren*, maar om de afstemming tussen besturen vorm te geven en te *stroomlijnen*.

4.2 Vraagstuk 2 – arrangeren en doen wat nodig is

Constateringen

De term arrangeren is in de aanloop naar passend onderwijs ontstaan als een tegenhang van het tot dan toe gebruikelijk te *indiceren*. Waar indiceren impliceert dat eerste gekeken wordt of een leerling aan bepaalde vaststaande voorwaarden voldoet vóordat hulp betaald of georganiseerd wordt, gaat arrangeren juist uit van het kijken naar wat een kind *nodig heeft* om tot optimale ontwikkeling te komen – ongeacht wel of niet voldoen aan criteria. Ambitie van de besturen is om de scholen zoveel mogelijk zélf de verantwoordelijkheid te geven voor dit arrangeren. In het ondersteuningsplan op blz. 15 omschreven aan de hand van de 5 velden.

Om te zorgen dat scholen ook daadwerkelijk alles binnen hun macht doen om een leerling op een passend plek te krijgen bestaat wettelijk de zorgplicht: scholen zijn verplicht voor alle leerlingen die zich aanmelden een passende plek te organiseren (op de eigen school, of op een andere school). In de praktijk blijkt nu dat scholen in een aantal specifieke gevallen hun zorgplicht niet altijd nakomen en in deze gevallen het zoekwerk naar een passende onderwijsplek overlaten aan ouders van de aangemelde leerling. Het samenwerkingsverband zou in deze zoektocht voor ouders en school een helpende of bespoedigende rol kunnen spelen, maar komt pas veel te laat -of vaak helemaal niet- in beeld. Tenslotte heeft het samenwerkingsverband, áls zij überhaupt al in beeld komt, nauwelijks tot geen instrumenten tot haar beschikking om een arrangeerproces mede te sturen c.q. een oplossing af te dwingen (gestuurde solidariteit). Leerlingen met complexe problematiek blijven hierdoor vaak te lang verstoken van passende ondersteuning.

Samenhang met hoofdvraagstuk

Ook de vraagstukken omtrent arrangeren in de school zijn terug te voeren op het centrale vraagstuk. Belangrijkste constatering daarbij is dat de gekozen decentrale benadering in het organisatie- en allocatiemodel in de praktijk leidt tot een gebrek aan verbinding. En mogelijk een gebrek aan inzicht. Juist een collectief vraagstuk als dat van de zorgplicht, vraagt om meer dan separate individuele oplossingen. “Het samenwerkingsverband is de aangewezen entiteit voor het invulling geven aan een dergelijke meer collectieve benadering, maar heeft daar in de praktijk geen enkele rol in of mandaat toe. De rol van het samenwerkingsverband is beperkt tot die van verdeelstation, registratieplek en noodfonds, terwijl deze juist in het arrangeerproces goede invulling zou kunnen geven aan de rol van ‘objectieve derde’. Herdefiniëring van de rol van het samenwerkingsverband in de verschillende stappen van het arrangeerproces is noodzakelijk om tot een goede positie te komen op het continuüm van individueel naar collectief. Daarbij dient wel zoveel mogelijk recht te worden gedaan aan de wens van de besturen om het arrangeerproces zo autonoom mogelijk uit te voeren. De gedragslijnen (*Wat je zelf goed kunt doen, doe je zelf. Wat beter is om samen te doen, doe je samen. Wat je zelf niet kunt of wat een ander beter kan, laat je een ander doen.*) die de gezamenlijke besturen als startpositie voor het handelen hebben gekozen, kunnen hierbij als leidraad dienen. Hoe complexer de casus en hoe zwaarder de ondersteuningsbehoefte van een leerling, hoe meer het samenwerkingsverband in staat zal zijn om hier een waardevolle bijdrage aan te kunnen leveren.

Tenslotte hangt deze constatering ook samen met de constatering die in de voorgaande paragraaf is gedaan dat scholen nauwelijks zicht hebben op wat er aan aanbod binnen het samenwerkingsverband bestaat.

Optimaliseringsactiviteiten

1. Herdefiniëring van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen school(bestuur) en samenwerkingsverband (inclusief bijbehorend mandaat) in de verschillende stappen van het arrangeerproces:
 1. Richting autonome ondersteuning (basisondersteuning):
 2. Richting een arrangement op de basisschool (basisondersteuning)
 3. Richting het speciaal (basis)onderwijs (extra ondersteuning, triade)
 4. Naar specialistische onderwijs-zorgarrangementen.
 5. In vastgelopen casus.

Mogelijke rollen op het continuüm van licht naar zwaar zouden kunnen zijn:
niet betrokken -> consultatieve partner -> verplichte partner -> beslisser

2. Onderzoeken en het formuleren van beleid op de mogelijkheden en voorwaarden om in uitzonderlijk complexe situaties c.q. vastgelopen casus (thuiszitters) een vorm van regie en gestuurde solidariteit (in de vorm van mandaat) toe te kennen voor plaatsing van een leerling.

4.3 Vraagstuk 3 – samenwerking met gemeenten en ketenpartners

Constateringen

Zowel gemeenten als onderwijs staan op dit moment voor een uitdaging. De gemeenten om, als onderdeel van de drie decentralisaties in het sociaal domein, vorm en inhoud te geven aan de jeugdhulpverlening binnen de eigen regio. Het primair onderwijs, op zijn beurt, om in het kader van passend onderwijs te zorgen voor een dekkend netwerk en een goed geoliede route van ondersteuningstoewijzing. Daar waar onderwijs en jeugdhulp elkaar raken is het in belang van kinderen en ouders dat er makkelijk en snel samengewerkt en geschakeld kan worden, op basis van een gedeelde visie op integraal arrangeren. De uitwerking van een dergelijke visie en samenwerking gaat (zowel aan de onderwijs- als jeugdkant) gepaard met nieuwe vraagstukken. De nieuwe wetgeving laat immers veel ruimte voor eigen invulling en het maken van lokaal beleid en eigen routes. Dat zaait enerzijds verwarring maar biedt vooral veel mogelijkheden. Uit zowel de monitorresultaten, de bestuursgesprekken, als uit het inspectierapport, blijkt dat deze mogelijkheden nog niet benut worden. Dat resulteert erin dat er op dit moment te weinig sprake is van een gezamenlijke visie, wat het ontwikkelen van integraal arrangeren of het vormgeven en uitvoeren van gecombineerde onderwijszorgarrangementen niet goed mogelijk maakt. Tenslotte maakt het dat op gerelateerde onderwerpen, waar samenwerking tussen onderwijs en gemeenten eveneens van groot belang is, door omstandigheden afspraken nog niet volledig tot stand zijn gekomen. Voorbeelden hiervan zijn de ervaren 'schurende regelgeving' met betrekking tot leerlingenvervoer, wachtlijstenproblematiek in de zorg en thuiszitters.

Samenhang met hoofdvraagstuk

In relatie tot het centrale vraagstuk lijkt er op dit thema niet aan één, maar aan twee zijden sprake te zijn van grote diversiteit in (inrichtings)wensen. De schoolbesturen hebben in dat kader een sterke behoefte autonoom te opereren. De betrokken gemeenten lijken op regionaal niveau nog niet goed in staat te zijn om een gezamenlijke kijk op jeugdhulpverlening te kunnen formuleren en dientengevolge ontbreekt het aan een eenduidige lijn richting het samenwerkingsverband. Gevolg is dat vooralsnog slechts op heel algemeen niveau afspraken zijn gemaakt, maar dat van een heldere verdeling van (bestuurlijke en inhoudelijke) vraagstukken over de verschillende daartoe aangewezen gremia (OOGO, REA, LEA), bestuurlijke en inhoudelijke afstemming of een gedegen procedure om te komen tot die afspraken nog geen sprake is. De combinatie van deze schoolbestuurlijke autonomiewens en de niet van de grond komende intergemeentelijke samenwerking leidt tot een situatie waarin men het op meerdere fronten moeilijk eens wordt over een gezamenlijke visie. Juist deze gezamenlijke visie is nu echter een belangrijke basis voor het uitwerken van concrete beleidsafspraken tussen onderwijs en betrokken gemeenten. Die beleidsafspraken bieden de basis voor oplossingen op overlappende aandachtsgebieden zoals verzuim/thuiszitters, spreiding van voorzieningen en integraal arrangeren.

Voorwaarde voor een kwalitatief goede samenwerking is daarnaast zicht op de resultaten van en de ervaring met die samenwerking. Alleen op die manier kan, indien nodig, bijgestuurd worden. Al in een vroeg stadium hebben samenwerkingsverbanden PO en VO en de betrokken gemeenten (Asten, Boekel, Deurne, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Heeze-Leende, Helmond, Laarbeek, Nuenen/Gerwen/Nederwetten en Someren) ingezet op het verkrijgen van dit inzicht door deelname aan (pilots voor) de Aansluitingsmonitor Onderwijs-Jeugdhulp van de sectorraden PO en VO en het Nederlands Jeugdinstituut. De monitor was, bij aanvang van de pilot, naast het bieden van inzicht, ook bedoeld om als vliegwiel voor de samenwerking te fungeren. Die laatste missie is tot op heden niet geslaagd en maakt daarmee de uitvoering van de monitor nog niet de nuttige exercitie die het zou kunnen zijn. Immers: diversiteit in de wijze waarop samenwerking is vormgegeven levert ook geen betrouwbare data op die gebruikt kan worden om de samenwerking te evalueren of te verbeteren.

Optimaliseringsactiviteiten:

1. Ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de verbinding tussen onderwijs en jeugdbeleid. Bij voorkeur gebeurt dit samen met het VO. Mede vanuit de resultaten vanuit de NKJI monitor die binnen het SWV PO en VO nog dit schooljaar wordt uitgezet.

2. Vanuit deze visie ontwerpen van procesafspraken, inclusief het beleggen van diverse thema's in de juiste gremia (OOGO, REA, LEA). Daarbij het uitgangspunt hanterend dat wat lokaal kan, lokaal gebeurt en wat regionaal moet regionaal gebeurt.
3. Het uitwerken van beleidsterreinen die OOGO (en eventueel REA) raken in een samenwerkingsagenda, inclusief concrete doelstellingen voor de periode 2016-2018 en een doorkijkje naar 2018 ev. Onderdeel van die samenwerkingsagenda zijn in ieder geval:
 - a. Afspraken over verbinding onderwijs jeugdhulp in proces (integraal arrangeren)
 - b. Afspraken over verbinding onderwijs jeugdhulp in aanbod (onderwijszorgarrangementen);
 - c. Afspraken over thuiszittersproblematiek/verzuim (leerplicht) en gecombineerde escalatietafel.
 - d. Afspraken over samenhang leerlingenvervoer en spreiding van voorzieningen;
 - e. Afspraken over onderwijshuisvesting in relatie tot passend onderwijs;
 - f. Afspraken over doorgaande lijn voorschool-basisonderwijs c.q. MKD-S(B)O;
 - g. **(indien met VO)** afspraken over doorgaande lijn PO-VO(-MBO)
4. Het samen met de gemeenten ontwerpen/ontwikkelen van een lerend netwerk gebaseerd op complexe casuïstiek, waarin het samenwerkingsverband als lerende partner fungeert. Binnen dat netwerk worden afspraken gemaakt hoe er, vanuit deze complexe casuïstiek, verbetervoorstellen worden geformuleerd (de AOJ-monitor vormt hier uiteraard mede input voor).

4.4 Vraagstuk 4 – Communicatie en educatief partnerschap

Constateringen

Ouderbetrokkenheid en een goede samenwerking tussen ouders en school komt de ontwikkeling van kinderen ten goede. Ouders continu betrekken bij het proces en hen in de juiste positie brengen is dan ook een van de kerndoelstellingen van passend onderwijs. Het samenwerkingsverband heeft daar een belangrijke rol in, juist in zijn positie als eindverantwoordelijke voor passende ondersteuning aan alle leerlingen binnen de regio. Vanuit vooral het onderzoeksrapport van de onderwijsinspectie komt naar voren dat dit samen optrekken van (school) ouders en samenwerkingsverband op dit moment nauwelijks aan de orde is. Sterker nog, ouders hebben veel moeite om het samenwerkingsverband te vinden en in arrangeertrajecten waar dat nodig is stapt het samenwerkingsverband in veel gevallen te laat in om haar rol waar te kunnen maken. In deze moet het SWV stimuleren dat de communicatie vanuit de schoolbesturen in relatie tot het SWV geoptimaliseerd moet worden.

Samenhang met hoofdvraagstuk

Het belangrijkste deel van de hierboven beschreven constateringen is terug te voeren op de situatie waarin (in de woorden van de onderwijsinspectie) schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband Helmond-Peelland PO veelal als zelfstandige eenheden functioneren en slechts incidenteel de samenwerking opzoeken. Dit levert enerzijds, zoals reeds eerder in dit plan van aanpak beschreven, vraagstukken op rondom de positie van het samenwerkingsverband bij het arrangeren voor leerlingen met complexe ondersteuningsbehoeften. Hiernaast betekent het feit dat schoolbesturen als zelfstandige eenheden opereren in de praktijk ook dat zij de volledige route van ondersteuningstoewijzing (het volledige arrangeerproces) zelfstandig doorlopen. Doordat middelen volledig decentraal verdeeld worden, leek er in eerste instantie ook geen grote noodzaak te zijn om het samenwerkingsverband bij dit proces te betrekken; de uitkomsten van een arrangement worden immers toch bekostigd door het 'toewijzende' schoolbestuur. In de praktijk blijkt echter dat deze situatie (naast het reeds beschreven verminderde zicht op de ondersteuningsmogelijkheden bij collega-besturen of specialistische voorzieningen) op te leveren dat het samenwerkingsverband nauwelijks invloed heeft op of betrokken is bij de arrangeerprocessen waar zij (voor de uitkomst ervan) verantwoordelijk voor is. Zeker in complexe gevallen leidt dit tot situaties waarin een oplossing te lang op zich laat wachten of het slagen van een traject teveel afhangt van de vindbaarheid van de ouders. Overigens geldt deze constatering niet alleen voor ouders, maar ook voor de scholen zelf. Zij lijken slecht zicht te hebben op wat zij wel/niet mogen verwachten van het samenwerkingsverband en schakelen het dientengevolge te laat in.

In combinatie met de, op dit moment, slecht vindbare, tamelijk onoverzichtelijke en soms ontoegankelijke uitingen van het samenwerkingsverband (ondersteuningsplan, website), levert dit

geen optimale omstandigheden op om een duurzame en effectieve vorm van ouderbetrokkenheid of educatief partnerschap te ontwikkelen – laat staan te borgen.

Optimaliseringsactiviteiten

1. Het reviseren van de publieksversie van het Ondersteuningsplan. De publieksversie legt de nadruk op de vindbaarheid en toegankelijkheid van het samenwerkingsverband voor ouders.
2. Het verder ontwikkelen en aan het ondersteuningsplan toevoegen van een overzicht van klacht- en geschillen procedures (klacht, geschil, bezwaar/beroep en mediation).
3. Het oprichten van een werkgroep communicatie, die als opdracht heeft alle uitingen van het samenwerkingsverband (website, handreikingen, brieven, nieuwsbrief, etc.) te herzien. Specifieke aandacht zal daarbij worden besteed aan het zichtbaar/toegankelijk maken van het samenwerkingsverband *via* de websites van de scholen en schoolbesturen.
4. Het organiseren van tenminste één jaarlijkse informatie- of scholingsbijeenkomst voor alle intern begeleiders en directeuren van het samenwerkingsverband. Deze kan gebruikt worden voor een combinatie van input ophalen voor beleidsontwikkeling en het gezamenlijk verkennen van een complex inhoudelijk thema (bv. privacy of gedragsinterventies).
5. Het opstellen van een handreiking voor personeel (directie, IB, leerkrachten) van deelnemende scholen met betrekking tot de (on)mogelijkheden van het samenwerkingsverband in arrangeerprocessen².
6. Nadenken over aanvullende manieren om ouders hun weg te laten vinden naar het samenwerkingsverband. Daarbij kan actief gebruik worden gemaakt van de Ondersteuningsplanraad en zijn achterban.
7. Het ontwikkelen van een compacte tevredenheidsmeting op het niveau van het SWV met betrekking tot het proces van afgifte van toelaatbaarheidsverklaringen, waarbij eveneens ruimte wordt gemaakt voor enkele vragen met betrekking tot het (arrangeer-)proces naar die afgifte toe.

4.5 Vraagstuk 5 – Financiële beheersbaarheid en financiële transparantie

Constateringen

De basis van het gekozen allocatiemodel van het samenwerkingsverband is decentrale inzet van middelen. Op bekostiging van de basale overhead (kantoor, verzekeringen), management en (een kleine) staf en een kwaliteitsfonds (zie onder) na, worden alle beschikbare ondersteuningsmiddelen verdeeld over de besturen naar rato van leerlingenaantal. Ondanks dat de wens van het gros van de besturen (klaarblijkelijk) ingewilligd wordt, bestaan er bij een beperkt aantal besturen vraagtekens bij de verdeling van de middelen op de huidige wijze. Kern van die vraagtekens is de effectiviteit van decentrale inzet ten opzichte van een meer solidaire (centrale) benadering.

Samenhang met hoofdvraagstuk

De bovenstaande constatering behoeven in feite niet gerelateerd te worden aan het hoofdvraagstuk van dit plan van aanpak. Ze vormen immers essentieel onderdeel van het hoofdvraagstuk. Wel kan de bovengenoemde constatering geconcretiseerd worden in vragen die gesteld zijn door zowel inspectie als door enkele schoolbesturen zelf en die van belang zijn om beantwoord te worden:

- Wat in de oprichting van het samenwerkingsverband de belangrijkste moverende reden is geweest om te kiezen voor een nagenoeg volledig decentrale benadering? Zeker nu landelijk uit good practices steeds meer blijkt dat samenwerking en zoeken naar wat bindt in plaats van wat scheidt een belangrijke voorwaarde voor succes is. Evident is dat de omgevingsfactoren van het samenwerkingsverband (krimpregio, negatieve verevening) hierin een rol hebben gespeeld, en dat achter het allocatievraagstuk veel eerder een vertrouwens- of samenwerkingsvraagstuk schuilgaat dan een autonomie-wens. Dit is echter nooit actief benoemd of onderzocht.
- Of het mogelijk is om gewaardeerde arrangementen, waarvan de werking alom onderkend wordt, niet op een meer centrale manier aan te bieden, waarbij het samenwerkingsverband een coördinerende rol kan spelen.
- Of de huidige wijze van allocatie leidt tot een verdeling waarbij de middelen ook terecht komen bij de leerlingen die ze nodig hebben?

² Dit is uiteraard sterk afhankelijk van het antwoord op de vraag welke positie het samenwerkingsverband daarin toebedeeld krijgt.

- Of het huidige allocatiemodel, inclusief het daarin opgenomen kwaliteitsfonds, genoeg rekening houdt met complexe (ad hoc) situaties (waarin het samenwerkingsverband handelingsvrijheid moet hebben) en een mogelijke disproportionele verplichting voor éénpitters en kleine schoolbesturen.

Tenslotte is het van belang dat de middelen die worden gedecentraliseerd ook op een gedegen wijze verantwoord worden aan het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband is immers niet alleen verantwoord over de rechtmatigheid van de inzet verschuldigd aan OCW, maar tevens verantwoording over de *doelmatigheid* van de inzet verschuldigd aan de inspectie.

Optimaliseringsactiviteiten

1. De diverse aanleidingen voor dit plan van aanpak beschouwend, lijkt de essentiële vraag die deze verschillende bronnen doen oproepen eigenlijk gelijk: is het voldoen aan de wettelijke opdracht en de inhoudelijke ambities van het samenwerkingsverband wel mogelijk met de huidige, zeer ver doorgevoerde, vorm van decentralisatie van regie en middelen? Los van het feit dat besturen binnen een samenwerkingsverband wetshalve volledige vrijheid van inrichting hebben en een decentraal allocatiemodel niet per se een *ineffectief* model is, lijkt het buiten kijf te staan dat *dit* gekozen model het uitvoeren van opdracht en ambities er in ieder geval niet eenvoudiger op maakt. Het is daarom de moeite waard in het bestuurlijk gesprek te verkennen of een evaluatie van het huidige model tot kwaliteitsverbetering zou kunnen leiden.
2. Het bestaande kwaliteitsfonds dient geëvalueerd te worden op zowel haar toegankelijkheid (weet men dat het fonds bestaat en waar het voor dient?) en haar scope (voor welke aanvragen is het fonds bedoeld?). Bij beantwoording van de laatste vraag kan eveneens de opmerking vanuit de éénpitters met betrekking tot mogelijke onevenredige benadeling in het huidige allocatiemodel meegenomen worden.
3. De werkwijze met het bestaande transitiebudget dient geëvalueerd te worden.

4.6 Vraagstuk 6 – Een stimulerend bestuursmodel

Constateringen

Reeds voordat de bevindingen uit de eigen monitor en bestuursgesprekken of die van de onderwijsinspectie besproken werden, is bestuurlijk gesproken over de effectiviteit van de huidige bestuursmodel/governancemodel. In dat model fungeert nu een coördinator die verantwoording aflegt aan een bestuur. Het bestuur legt op zijn beurt verantwoording af aan een Algemene Ledenvergadering. De wederzijdse verantwoordelijkheden van coördinator, bestuur en Algemene Ledenvergadering staan echter niet helder beschreven, waardoor in de praktijk verwarring kan ontstaan over wie waarvoor (eind)verantwoordelijk is. Om een antwoord te geven op dit governancevraagstuk is inmiddels een bestuurlijke werkgroep gevormd die voor de zomervakantie van 2016 met een advies komt.

Samenhang met het hoofdvraagstuk

Ondanks dat voor dit bestuurlijke vraagstuk de belangrijkste verbeteractie feitelijk al in gang is gezet, is het belangrijk om te bezien hoe dit plan van aanpak zich daartoe verhoudt. Immers, het governancevraagstuk betreft niet alleen de vraag hoe de verschillende posities (coördinator, bestuur, ALV) zich verhouden tot elkaar. In meer algemene zin gaat governance ook over de wederzijdse positionering van 'het samenwerkingsverband' en 'de deelnemende besturen'. Eerder is geconstateerd dat een combinatie van een eindverantwoordelijk samenwerkingsverband en besturen die aan zet zijn, op dit moment niet leidt tot de juiste bewegingen en daarmee vraagt om een nieuwe balans. Vanuit dit plan van aanpak worden dan ook een aantal aanvullende acties benoemd. De werkgroep die het governancevraagstuk momenteel behandelt wordt verzocht tenminste bij het opstellen advies de onderstaande verbeterpunten in overweging te nemen.

Optimaliseringsactiviteiten

1. De werkgroep governance verzoeken om in zijn rapportage zijn advies te verbinden met de constateringen en verbetervoorstellen in dit plan van aanpak, in ieder geval met betrekking tot:
 - a. De positie van het samenwerkingsverband in de uitvoering van de beschreven ambitiedoelstellingen;
 - b. De positie van het management van het samenwerkingsverband en bijbehorend mandaat;
 - c. De rol van de ALV bij het ontwikkelen en vaststellen van de kwaliteitszorg.

2. De ALV positioneren als opdrachtgever van de in dit plan van aanpak voorgestelde optimaliseringsactiviteiten. Op die wijze uitvoering gevend aan de constatering dat het samenwerkingsverband verantwoordelijk is, maar de besturen aan zet.
3. Het ontwikkelen van een toezichtkader door de ALV

4.7 Vraagstuk 7 – Kwaliteitsontwikkeling en het ondersteunen en faciliteren van goed onderwijs

Constateringen

Het ondersteunen en faciliteren van goed onderwijs op de scholen binnen het samenwerkingsverband vat weliswaar het meest krachtig samen waar het samenwerkingsverband zich hard voor maakt, maar is tegelijkertijd de moeilijkst te operationaliseren ambitiedoelstelling. Immers, dat ondersteunen en faciliteren valt nu juist uiteen in een heleboel subgebieden, die toebehoren aan een specifiekere ambitiedoelstelling. Voor nu hanteren we voor deze ambitiedoelstelling daarom de smallere term *kwaliteitsontwikkeling*, en focussen we vooral op de wijze waarop die kwaliteitsontwikkeling inzichtelijk wordt gemaakt. Dat betreft zowel de eisen die bepaalde kwaliteitsnormen (extern opgelegd of intern ontwikkeld) stellen, als de mate waarin aan die normen voldaan wordt.

Belangrijkste constatering in relatie tot dat thema is dat op het moment geen sprake is van helder opgeschreven en scherp geoperationaliseerde doelstellingen. Naast wettelijke- en inspectie-eisen kent het samenwerkingsverband in haar ondersteuningsplan een missie, visie, bestuurlijke koers, gedragslijnen en ambitiedoelstellingen. Echter, op geen enkele plek in (of buiten) het plan zijn deze samenhangend beschreven en verder geoperationaliseerd dan de abstracte ambities die ze nu reflecteren.

Een tweede, en gerelateerde, belangrijke constatering is dat er geen sprake is van gezamenlijke visie op kwaliteitszorg en een gestructureerd en samenhangend instrumentarium om daar cyclisch uitvoering aan te geven. Daarbij moet opgemerkt worden dat veel instrumentarium al wel beschikbaar is, maar dat dit bij gebrek aan visie niet scherpgeslepen of effectief ingezet kan worden.

Samenhang met hoofdvraagstuk

De combinatie van nauwelijks geoperationaliseerde doelen en het ontbreken van een visie en op een samenhangend instrumentarium voor kwaliteitszorg betekent in de praktijk dat er niet goed zicht te krijgen is op de kwaliteitsontwikkeling van het samenwerkingsverband. Met andere woorden: het is niet goed te zeggen of het samenwerkingsverband zijn doelstellingen behaalt en daarmee voldoet aan zijn (wettelijke) opdracht. Dat heeft een belangrijke consequentie voor zowel de interne verantwoording, als voor de verantwoording naar buiten toe.

Doordat gekozen is voor een decentraal allocatiemodel wordt, samen met de financiële middelen, ook de 'verantwoordingslast' door gedecentraliseerd naar de individuele schoolbesturen. Zij zetten de ontvangen middelen tenslotte in voor het vormgeven van passend onderwijs op de eigen scholen. Echter, ondanks dat de individuele besturen uitvoering geven aan passend onderwijs en daarmee de verantwoordingsopdracht hebben, blijft het samenwerkingsverband eindverantwoordelijk en *accountable* voor de acties van alle individuele besturen. In het geval waarin scherpe doelstellingen en een (visiegestuurde) wijze om na te gaan of deze behaald worden ontbreken levert dat tenminste twee problemen op:

- a) Als een meetlat ontbreekt, en ieder voor zich uitvoert is er nauwelijks sprake van een solide basis voor een interbestuurlijk gesprek over het (niet) behalen van doelstellingen en de consequenties daarvan voor het collectief. Juist in een decentraal model is het van wezenlijk belang dat schoolbesturen over de juiste informatie beschikken om elkaar aan te spreken op de mate van doelrealisatie. Overigens geldt dit argument ook aan de positieve kant: door het ontbreken van informatie zijn besturen nauwelijks in staat om te leren van elkaar.
- b) Als te realiseren doelen niet helder beschreven staan, zijn scholen niet goed in staat hier uitvoering aan te geven. Als een bestuurlijk gesprek hierover al niet goed mogelijk is, is het voor individuele scholen helemaal onmogelijk om de vertaling te maken naar wat de eigen opdracht zou moeten zijn in het kader van passend onderwijs.
- c) Door gebrek aan zicht op de ontwikkeling van kwaliteit van ondersteuning is het voor het samenwerkingsverband niet goed mogelijk de doelmatigheid van de inzet van middelen te verantwoorden naar de onderwijsinspectie. Het ontbreken van een goede meetlat voor de (basis)ondersteuning als onderdeel van (of los van) het schoolondersteuningsprofiel maakt dit alleen maar nog complexer. Het samenwerkingsverband kan immers noch concreet aantonen wat er met de middelen is gebeurd (waarvoor ze zijn ingezet) noch wat het resultaat van die inzet geweest is. !

Optimaliseringsactiviteiten

1. De belangrijkste en meest urgente verbeteractiviteit betreft het herijken van het hoofdstuk in het ondersteuningsplan waarin de doelstellingen beschreven staan. Deze herijking moet leiden tot een heldere lijn van missie naar visie naar (ambitie-)doelstellingen..
2. De (ambitie-)doelstellingen dienen vervolgens geoperationaliseerd te worden in concrete resultaten of acties. De in dit plan van aanpak beschreven optimaliseringsactiviteiten kunnen daar (voor de periode 2016-2018) als input voor dienen.
3. Bestuurlijk wordt een visie ontwikkeld op kwaliteitszorg en monitoring. Belangrijke vragen om daarbij te beantwoorden zijn:
 - o wat moeten en willen we weten?
 - o hoe meten we datgeen wat we moeten en willen weten?
 - o welk instrumentarium is daarvoor nodig?
 - o op welke wijze zetten we de verkregen informatie in ter verbetering van kwaliteit?
4. Binnen het samenwerkingsverband wordt een werkgroep kwaliteitszorg opgericht, bij voorkeur met een brede samenstelling (bestuur, beleid en praktijk, eventueel OPR). De werkgroep krijgt de opdracht om, op basis van de ontwikkelde visie:
 - o een kwaliteitszorgplan op te stellen, waarin zowel het wettelijk kader met betrekking tot het samenwerkingsverband, het toezichtkader samenwerkingsverbanden van de onderwijsinspectie als de eigen (ambitie-) doelstellingen worden beschreven en voorzien van een concrete operationalisering, norm en planning.
 - o de diverse beschikbare instrumenten beoordeeld worden op hun bruikbaarheid, eventueel worden doorontwikkeld en met elkaar in samenhang worden gebracht.
 - o een voorstel te doen voor een jaarlijkse cyclus van planning en verantwoording, waarbij recht wordt gedaan aan zowel de interne informatiebehoefte als de externe verantwoordingsverplichtingen.
5. Om een goed zicht op de ontwikkeling van de (basis)ondersteuning te garanderen wordt het schoolondersteuningsprofiel herijkt. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de cijfermatige gegevens met betrekking tot de ontwikkeling van de basisondersteuning (de meetlat basisondersteuning) en anderzijds de inhoudelijke paragraaf met betrekking tot grenzen en ambities. De meetlat basisondersteuning betreft bijvoorbeeld de inspectiescores, de (zelf)evaluatie HGW en de op school beschikbare protocollen, interventies en expertise (en omvang daarvan). Het ontwikkeldeel van het profiel betreft de 'zachtere' kant: de ervaringen en aanpakken die een school kan bieden voor bepaalde (typen) leerlingen en de ambities en doelstellingen daarin. De twee onderdelen van het profiel vragen om een andere cyclus en een andere wijze van beschrijven en ophalen: de cijfermatige aspecten veranderen immers sneller dan de ambities van de scholen. De meetlat basisondersteuning volgt jaarlijks de ontwikkeling in de basisondersteuning meten aan de hand van een (digitale) vragenlijst, waarin de bestaande antwoorden vooringevuld zijn (geen wijziging = geen extra werk). Eens in de vier jaar zullen alle scholen hiernaast, volgens de eigen bestuurlijke richtlijnen, het ontwikkeldeel opstellen.

V TIJDPAD

Dit plan van aanpak, inclusief de voorgestelde verbeteractiviteiten, zal in mei 2016 door bestuur en Algemene Ledenvergadering van het samenwerkingsverband Helmond-Peelland PO worden behandeld. Na goedkeuring door de ALV van dit plan inclusief de voorgenomen optimaliseringsactiviteiten, zullen deze volgens planning worden uitgevoerd en hierover zal periodiek worden gerapporteerd in de schooljaren 2016-2017 en 2017-2018. De resultaten en opbrengsten van de verbeteracties worden gebruikt als belangrijke input voor het voorbereiden en opstellen van het ondersteuningsplan 2018-2022.

BIJLAGE 1

BRONVERMELDING & KENGETALLEN

tussentijdse evaluatie en nadere uitwerking van het ondersteuningsplan
2014-2018

*Samenwe
rkingsver
band
Helmond-
Peelland
PO*

BRONVERMELDING

Dit bronvermeldingsdocument vormt de bijlage van het Plan van Aanpak bijstelling ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband Helmond-Peelland PO. De aanleiding tot het opstellen van dit plan van aanpak voor aanscherpen van afspraken en doelstellingen bestaat uit de constatering vanuit verschillende bronnen dat een aantal belangrijke processen, zoals beschreven in het ondersteuningsplan, in het samenwerkingsverband nog niet voldoende op orde is. Als gevolg daarvan zijn het samenwerkingsverband en de daaraan deelnemende besturen op diverse resultaatgebieden nog niet goed in staat om volledige uitwerking te geven aan de gezamenlijke missie en visie

De primaire bronnen voor deze constatering vormen de gegevens die voortkomen uit de binnen het samenwerkingsverband in ontwikkeling zijnde bestuursmonitor (onder andere bestaande uit relevante kengetallen, bestuursgesprekken en reviews) en de rapportage van het in februari 2016 uitgevoerde inspectiebezoek van de onderwijsinspectie. In deze bijlage zijn per ambitiedoelstelling de constateringen per bron vermeld, die de basis vormen voor de analyses, uitspraken en verbeteractiviteiten in het Plan van Aanpak. Tevens zijn relevante kengetallen toegevoegd ter illustratie van de constateringen.

De bijlage bestaat uit 3 onderdelen:

- A. Relevante constateringen vanuit de bestuursmonitor, reviews en de onderwijsinspectie m.b.t. de doelstellingen van het SWV;
- B. Een samenvatting van de kengetallen met betrekking tot de afgegeven toelaatbaarheidsverklaringen;
- C. Een review op de thuiszitters.

A. RELEVANTE CONSTATERINGEN

1.1. Ondersteunen en faciliteren van goed onderwijs op de scholen

Bestuursmonitor

- Een TLV aanvraag dient tevens een leervraag te zijn voor de eigen organisatie.

Inspectieverslag

- Een blijvende bron van onduidelijkheid en spraakverwarring betreft het onderscheid tussen basiskwaliteit en basisondersteuning.
- Ondanks dat het ondersteuningsplan aangeeft dat de basisondersteuning voor alle scholen gelijk is, geven bestuursleden aan dat dit voor scholen verschillend kan zijn. Nogmaals wil de inspectie aangeven dat basisondersteuning die ondersteuning is die alle scholen binnen het samenwerkingsverband kunnen bieden.

1.2. Goede samenwerking met de zorgpartners realiseren om onderwijs overstijgende ondersteuningsvragen te kunnen beantwoorden

Bestuursmonitor

- De aansluiting met het voorschoolse traject is niet altijd duidelijk en verloopt niet altijd even soepel.
- Brede inzet op inhoudelijke ontwikkeling
- Soms is het zo dat een schoolbestuur worstelt met een complexe ondersteuningsvraag. Aangegeven wordt dat een “overlegtafel complexe dossiers “ wellicht een oplossing zou kunnen bieden.

Review

- MKD Wachtlijst plaatsingen t/m augustus. Overleg combinatie jeugdzorg (regio-coördinator)

Inspectieverslag

- Uit de beschikbare informatie wordt duidelijk dat er vaak sprake is van complexe problematiek bij leerlingen, waarbij ook andere partijen zoals de gemeente en zorgpartners een duidelijke rol spelen. Door de vele veranderingen ten gevolge van passend onderwijs en de transitie jeugdzorg zijn de betrokken instanties nog onvoldoende op elkaar ingespeeld en loopt men tegen schurende regelgeving aan. Hierbij is het vergoeden van het leerlingenvervoer een belangrijk aandachtspunt, evenals wachtlijsten binnen de zorg.
- De samenwerking tussen po, vo en (v)so is weliswaar structureel georganiseerd, maar ook op dit vlak zijn nog de nodige hobbels te nemen, voordat echt sprake zal zijn van doorgaande lijnen bij de ondersteuning van leerlingen met extra behoeften. Urgentiebesef op dit vlak is wel aanwezig.

1.3. Een dekkend ondersteuningsaanbod voor alle leerlingen

Bestuursmonitor

- Aangegeven wordt dat de positie van het SBO, in ons SWV veelal behorend bij een groot schoolbestuur, niet altijd duidelijk is. Is het een bovenschoolse voorziening van het betreffende schoolbestuur of een voorziening van het SWV?
- Wanneer een school niet de passende ondersteuning kan bieden volgt een zoektocht naar de plek waar dat wel mogelijk is. Er zijn geen overzichten beschikbaar.
- Hierbij is verder opgemerkt dat in deze de bestuurlijke samenwerking, met name daar waar het gaat om de (ver) plaatsing van kinderen niet altijd optimaal is.

Review

- Bij het SWV komen signalen binnen van ouders dat soms nog de boodschap wordt afgegeven dat de beoogde school vol is of niet kan voldoen aan de ondersteuningsvraag. De vervolgstap, nl. het zoeken naar een passende onderwijsplek voor de betreffende leerling wordt dan verder niet opgepikt. Dit is wel een essentieel onderdeel van de zorgplicht.
- Er komen nog steeds signalen binnen dat leerlingen niet geplaatst kunnen worden op De Hilt i.v.m. overvolle groepen.

- Tijdens gesprekken met het bestuur van De Hilt (Aloysius) is de voorlopige afspraak gemaakt dat kinderen uit het oostelijk deel van het SWV (Deurne, Asten, Someren, Gemert) geplaatst kunnen worden op De Widdonck. Aloysius garandeert hierbij plaatsing.
- Het is van belang leerlingprognoses goed in beeld brengen en in relatie te brengen met de ontwikkeling van De Hilt.
- Van de Zwengel komt het signaal dat de druk op plaatsing steeds groter wordt. Zodanig dat de Zwengel daaraan bijna niet meer kan voldoen. Gevraagd wordt om structureel overleg met de directie van de Zwengel: signaleren knelpunten, inzetten outreachende arrangementen, overleg gemeente Helmond rondom plaatsingsproblematiek.

Inspectieverslag

- Gezien de casuïstiek die in de verschillende gesprekken naar voren is gekomen, kan niet gesproken worden van een dekkend geheel aan voorzieningen. Op dit moment krijgen bijvoorbeeld enkele leerlingen niet het onderwijs dat zij nodig hebben. Het ontbreekt hierbij het samenwerkingsverband aan verdergaande afspraken over wie verantwoordelijk is in een casus en wie uiteindelijk beweging kan brengen in vastgelopen processen.
- Tijdens het vorige kwaliteitsonderzoek is het dekkend geheel aan ondersteuningsmogelijkheden als onvoldoende beoordeeld. Dat oordeel is nog steeds van toepassing. Dit wordt veroorzaakt door de wisselende informatie die tijdens dit kwaliteitsonderzoek naar voren kwam, net als de signalen voorafgaand aan het onderzoek.
- In de huidige tweemaandelijks bevraging naar het aantal thuiszitters geeft het samenwerkingsverband voldoende beeld van het aantal thuiszitters in deze brede definitie. De inspectie beoordeelt dit als positief. Ook de gemeenten bevestigen dat er overstijgende afspraken zijn of worden gemaakt. Er is echter ook sprake van ad-hoc acties, waarbij een individuele casus wel opgelost kan worden, maar dit niet altijd leidt tot het delen van de leerpunten uit deze casus.
- Er is onvoldoende sprake van het nemen van de regie in de gevallen dat er sprake is van een thuiszitter. Er is wel de intentie om te bevorderen dat leerlingen weer naar school gaan, maar van een duidelijke inzet en sturing vanuit het samenwerkingsverband is geen sprake. Hiervoor ontbreekt het aan afspraken om in complexe casussen snel en adequaat (bij voorkeur in overeenstemming met de ouders) alsnog een passende onderwijsplek te realiseren.

1.4. Betrokkenen zelf passend laten arrangeren naar specifieke onderwijsvoorzieningen

Bestuursmonitor

- Ervaren discrepantie tussen aanvraag TLV en de geformuleerde ondersteuningsmogelijkheden van een school/bestuur
- Het SO heeft als ervaring dat zij niet altijd een volwaardig partner zijn bij de triade. Besluiten lijken vaak al onomkeerbaar te zijn, gezien het gelopen proces.
- Bij complexe dossiers is de rol van het SWV nu nog alleen adviserend. De vraag wordt opgeworpen of het SWV hier een meer bepalende rol zou moeten spelen.

Inspectieverslag

- Ouders geven aan dat zij vooral zelf op zoek moeten gaan naar een passende plek, met in meer of mindere mate hulp vanuit het samenwerkingsverband.
- De school, die de wettelijke opdracht heeft om voor deze leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een passende plek te vinden, is veelal nauwelijks in beeld. Hiermee pakken de scholen hun zorgplicht onvoldoende op en laten ze teveel over aan de vindingrijkheid en mondigheid van ouders.
- Het samenwerkingsverband komt niet of erg laat in beeld. Dit terwijl het verband juist al in de preventieve sfeer een rol zou kunnen spelen.

1.5. Optimale ondersteuning vanuit educatief partnerschap bij het passend arrangeren.

Inspectieverslag

- Er is geen samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen gerealiseerd binnen en tussen de scholen, zodanig dat alle leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.
- Als laatste is opvallend dat wanneer een dergelijke complexe casus zich aandient niet duidelijk is wie de regie voert en wie uiteindelijk het voor het zeggen heeft om zaken in beweging te kunnen zetten als er geen oplossing in zich komt. Hiermee verzuimt het verband de eind-verantwoordelijkheid op zich te nemen om zo alsnog die passende onderwijsplek met elkaar te realiseren. Dit leidt ertoe dat enkele leerlingen (te lang) van passende ondersteuning verstoken blijven, wat uiteindelijk verwijtbaar is aan het samenwerkingsverband.

1.6. De financiële beheersbaarheid en de financiële transparantie bewaken

Bestuursmonitor

- Kleinere besturen geven aan dat de beschikbare middelen wellicht niet toereikend zijn om gewenste ontwikkelingen te bekostigen.
- Een viertal besturen geeft aan het financiële model te sturend te vinden
- Meerderheid van de besturen vindt niet dat er extra middelen mee moeten bij een overstap BAO-BAO. Mogelijk bij vastgelegde arrangementen

Inspectieverslag

- Wat betreft de opzet van de interne bestuursmonitor sluit het verband aan bij de ontwikkelingen vanuit de PO-Raad. Positief in deze ontwikkeling is dat het samenwerkingsverband al meerdere kengetallen verzamelt en elk kwartaal hier overzichten van maakt (reviews). Daarnaast bieden de gesprekken vanuit het samenwerkingsverband met de schoolbesturen informatie over de besteding van de middelen. Of en zo ja op welke manier het verband deze informatie benut om zichzelf verder te ontwikkelen en consequenties te verbinden aan het niet realiseren van gemaakte afspraken is ons niet duidelijk geworden. Bovendien vraagt het uitwerken en concretiseren van gezamenlijke doelstellingen meer aandacht.
- Het samenwerkingsverband heeft gekozen voor een vergaand schoolmodel waarbij de middelen vrijwel integraal verdeeld zijn naar rato leerlingen. Het samenwerkingsverband houdt slechts een kleine reserve aan voor calamiteiten. Deze kan bijvoorbeeld aangesproken worden als een school in financiële nood is door extra leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. We vinden het opvallend dat bij de verdeling van de middelen geen rekening is gehouden met het aantal zorgleerlingen, waardoor locaties die substantieel meer leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte opvangen hier in principe geen extra middelen voor krijgen.

1.7. Een bestuursmodel en bestuurlijke verhoudingen die de verwezenlijking van de missie van het samenwerkingsverband stimuleren.

Bestuursmonitor

- Een BAO-BAO verwijzing zou op bestuurlijk niveau afgestemd moeten worden.
- De meeste besturen zijn tevreden met het gekozen bestuursmodel, echter wel worden er diverse opmerkingen gemaakt betreffende de positie van de ALV en het gemis aan inhoudelijke uitwisseling bestuurlijk.
- Verder is opvallend dat de een aantal besturen opmerkingen plaats betreffende de organisatie van bestuurlijke solidariteit.
- Daarnaast is opgemerkt dat informatie vanuit besturen niet altijd bij de scholen terecht komt.
- Afstemming complexe dossiers
- BAO-BAO verwijzing bestuurlijk afstemmen.
- Verhouding groot-klein bestuur soms belemmerend in de samenwerking
- Positie ALV
- Inhoudelijke uitwisseling bestuurlijk
- Organisatie van bestuurlijke solidariteit.

Inspectieverslag

- Binnen het samenwerkingsverband PO Helmond-Peelland functioneren de schoolbesturen voornamelijk als zelfstandige eenheden, waarbij ze slechts incidenteel de samenwerking opzoeken buiten de directe omgeving. Het samenwerkingsverband laat hierdoor kansen liggen om situaties sneller en met elkaar op te lossen.
- Het uitwerken en concretiseren van gezamenlijke doelstellingen vraagt meer aandacht.
- Het samenwerkingsverband kenmerkt zich door voornamelijk op zichzelf staande onafhankelijke eenheden, waarbij nauwelijks sprake is van samenwerking. Zoals gezegd is die gezamenlijkheid in bepaalde gevallen zowel wenselijk als noodzakelijk, zodat elk bestuur zijn zorgplicht kan nakomen
- De inspectie beoordeelde de kwaliteitszorg als onvoldoende tijdens het vorige kwaliteitsonderzoek. Ondanks de inrichting en het (deels) uitzetten van de bestuursmonitor, is de conclusie dat er op dit aandachtsgebied wederom onvoldoende ontwikkeling heeft plaatsgevonden.
- Naar mening van de inspectie heeft het samenwerkingsverband met de inrichting en (gedeeltelijke) uitvoering van de onderdelen binnen de bestuursmonitor een belangrijke stap gezet. Hierbij houdt het echter op bij het verzamelen van deze informatie. Gezien de inrichting van het gekozen bestuursmodel heeft het verband tot nu toe weinig in handen om processen bij te sturen of te stimuleren.
- Binnen het verband is naar mening van de inspectie geen sprake van een concrete en heldere uitwerking van overstijgende doelstellingen. In het ondersteuningsplan worden enkele ambities genoemd. Gezien de algemene formulering hiervan is het zeer de vraag hoe het verband tot een kwalitatieve evaluatie kan komen op deze gebieden. Dit is al eerder opgemerkt. Nadere uitwerking heeft echter nog niet plaatsgevonden. Evenmin is er op overeenstemming gericht overleg (oogo)
- gevoerd over aanvullingen van het ondersteuningsplan met de desbetreffende gemeente(n) en met de samenwerkingsverbanden die (geheel of gedeeltelijk) samenvallen met de regio van het eigen samenwerkingsverband.

B. SAMENVATTING VAN DE KENGETALLEN TLV's

1. Uit de review 2014-2015

Kengetallen

TLV	aangevraagd	toegekend	afgewezen	Bekostiging besturen	Bekostiging SWV
SBO	74	74	0	45	29
Cat 1.	52	41	0	17	35
Cat 2.	7	7	0	0	7
Cat 3.	4	4	0	0	4
totaal	137	137	0	62	75

Constateringen

- Van de afgegeven beschikkingen SBO wordt 60,81 % bekostigd door de besturen en 39,19 % door het SWV
- Van de afgegeven beschikkingen SO cat 1, wordt 32,62 % bekostigd door de besturen en 67,38 % door het SWV
- Van de afgegeven beschikkingen SO cat 2 en 3, wordt 100 % bekostigd door het SWV
- Van alle TLV's wordt 45,25 % bekostigd door de besturen en 54,75 % door het SWV
- In het ondersteuningsplan wordt uitgegaan van 10 % bekostiging door het SWV.
- Aantal afgegeven SBO beschikkingen is 74. Vorig schooljaar zijn er in dit SWV 181 beschikkingen totaal afgegeven (exclusief de openbare scholen van Nuenen). Dit is een daling van 41 %.
- Het afzetten van het aantal TLV's SO tegenover de voormalige REC-beschikkingen is niet mogelijk omdat deze cijfers niet voorhanden zijn.

(Voorzichtige) conclusie

- Dat het aantal leerlingen dat vanuit onder instroom een TLV krijgt minimaal stabiel is gebleven.
- Het aantal verwijzingen door besturen is gedaald.
- De verhouding tussen bekostiging SWV c.q. besturen hierdoor beïnvloed wordt.
- De percentages in het ondersteuningsplan aanpassing behoeven.

2. Uit de review 2015-2016 (t/m maart)

Kengetallen

TLV	aantal	toegekend	afgewezen	Bekostiging besturen	Bekostiging SWV
SBO	55	55	0	44	11
categorie 1	36	36	0	17	19
Categorie 1 herindicatie	18	18	0	0	18
categorie 2	1	1	0	0	1
Categorie 2 herindicatie	0	0	0	0	0
categorie 3	2	2	0	0	2
Categorie 3 herindicatie	4	4	0	0	4

Constateringen

- Van de afgegeven beschikkingen SBO wordt 80 % bekostigd door de besturen en 20 % door het SWV
- Van de afgegeven beschikkingen SO cat 1, wordt 47,23 % bekostigd door de besturen en 52,77 % door het SWV
- Van de afgegeven beschikkingen SO cat 2 en 3, wordt 100 % bekostigd door het SWV

C. EEN REVIEW OP DE THUISZITTERS

Met ingang van dit schooljaar wordt het SWV tweemaandelijks door de inspectie bevestigd op het aantal thuiszitters. Geconstateerd is dat het samenwerkingsverband tot nu toe geen sluitend systeem bezit voor registratie van thuiszitters naar aard en omvang van het probleem.

Als gevolg daarvan zijn afspraken gemaakt:

1. Voor de korte termijn:
 - SWV bevestigd de schoolbesturen op thuiszitters binnen hun eigen organisatie (tweemaandelijks per 15^e van de maand)
 - SWV stuurt inventarisatie door naar inspectie (tweemaandelijks)
 - SWV stuurt ingevuld format door naar gemeenten (contactpersoon gemeente Helmond)
 - Gemeenten vullen aan met vrijstellingen
2. Voor de lange termijn:
 - In samenwerking met gemeenten wordt ernaar gestreefd om een sluitende registratie, op basis van heldere definities, op te zetten.
 - Dit zou uniform dienen te zijn voor alle tien gemeenten binnen het SWV.
 - In samenwerking met gemeenten wordt er gedacht aan de opzet van een “zorgcontinuüm” waarbinnen processen en verantwoordelijkheden transparant ingevoerd kunnen worden

Kengetallen op basis van de inventarisaties 15-11-2015, 15-01-2016 en 15-03-2016

- **15-11-2015:** 3 thuiszitters (waarschijnlijk geen compleet beeld) m.b.t. de 3 thuiszitters zijn omstandigheden en voortgang wel in beeld.
- **15-01-2016:** 10 thuiszitters. Allen gedeeltelijk. Omstandigheden en voortgang zijn in beeld.
- **15-03-2016:** 13 thuiszitters, waarvan 3 volledig. Omstandigheden en voortgang zijn in beeld (N.B. Van de dertien thuiszitters stonden er slechts 2 ook op de vorige lijst).

Met betrekking tot de thuiszitters op 15-03-2016 is het relevant om op te merken dat de achtergronden van deze casussen nogal verschillend zijn.

- 6 leerlingen hebben zodanige gezondheidsproblemen dat ze niet of gedeeltelijk onderwijs kunnen volgen.
- leerlingen hebben een vrijstelling van onderwijs
- leerlingen volgen deeltijdonderwijs in afwachting van overplaatsing naar een andere setting
- leerlingen kampen met psychische problematiek en wachten op plaatsing residentiele setting