



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

**Samenwerkingsverband PO 2203 Hoogeveen, Meppel,
Steenwijk en omstreken**

Plaats	:	Zuidwolde Dr
Administratienummer	:	PO2203
Bestuursnummer	:	21460
Onderzoeksnummer	:	285856
Datum onderzoek	:	8 december 2015
Datum vaststelling	:	25 maart 2016

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
2	BEVINDINGEN	8
3	REACTIE VAN HET BESTUUR	13

INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde op 3 en 8 december 2015 een kwaliteitsonderzoek uit bij het 'Samenwerkingsverband PO 2203 Hoogeveen, Meppel, Steenwijk en omstreken'. Daarbij ging het de inspectie om het toezichthouden op en het stimuleren van de ontwikkeling van het samenwerkingsverband. De kwaliteit van het samenwerkingsverband en de naleving van wet- en regelgeving komen beide aan de orde in dit rapport van bevindingen.

Risicogericht toezicht

Het inspectietoezicht op de samenwerkingsverbanden is met ingang van 1 augustus 2015 risicogericht. Bij risicogericht toezicht onderzoekt de inspectie een samenwerkingsverband alleen als dat verband wellicht risico's loopt vanuit zijn context. Tot die context rekent de inspectie de kenmerken van een samenwerkingsverband waarop het bestuur van het verband zelf weinig of geen directe invloed heeft, maar waarmee het wel terdege rekening moet houden. Te denken valt aan financiële verevening, demografische krimp, opvallende verzuimcijfers, kwaliteitstekorten van de scholen binnen het samenwerkingsverband. Bij de risicobepaling betreft de inspectie ook aandachtspunten uit het kwaliteitsonderzoek bij het samenwerkingsverband in het schooljaar 2014/2015 of al dan niet terechte signalen over het functioneren van het samenwerkingsverband of de aangesloten scholen.

Nadat een samenwerkingsverband op grond van deze kenmerken voor een kwaliteitsonderzoek is geselecteerd, beperkt de inspectie omvang en inhoud van dat onderzoek tot een werkwijze die past bij de ontwikkeling van dat samenwerkingsverband ('maatwerk'). Dit maatwerkonderzoek kan leiden tot het signaleren van eventuele tekorten, maar ook tot informatie over wat goed is en wat (nog) beter kan.

Werkwijze onderzoek

Aan het onderzoek ging risicobepaling vooraf in de vorm van een kennisanalyse bij alle 152 samenwerkingsverbanden. Als een samenwerkingsverband risico's liet zien bij de kennisanalyse, volgde een expertanalyse.

Het onderzoek op locatie vond plaats tijdens twee dagen; de eerste dag was onderdeel van de expertanalyse en leidde tot de agenda voor de tweede dag. Bij het opstellen van die agenda is de inspectie tevens nagegaan of er (interne of externe) verantwoordingsdocumenten van het samenwerkingsverband beschikbaar zijn. De volgende documenten heeft de inspectie betrokken:

- Ondersteuningsplan 2015-2019 (met bijlagen en uitwerkingsnotities);

- Afdelingsplannen 2015-2019 Hoogeveen, Meppel, Steenwijk;
- Brief registratie thuiszitters van 15 november 2015;
- Intern kwaliteitsonderzoek 2015-2016 (concept, 17 november 2015);
- Instemmingsbesluit OPR inzake OP 2015-2019 (13 april 2015);
- Notulen ALV (concept, 22 april 2015).

Onderzoeksdag 1: rondetafelgesprekken

Op de eerste dag van het onderzoek, 3 december 2015, voerde de inspectie drie rondetafelgesprekken met respectievelijk drie ouders, zes leraren/intern begeleiders en zes directeurs van scholen van zowel regulier als speciaal (basis)onderwijs.

Tijdens deze gesprekken verzamelde de inspectie informatie over de ervaringen die genoemde gesprekspartners met het samenwerkingsverband hebben. Deze gesprekken waren medebepalend voor de inrichting van de tweede onderzoeksdag.

Onderzoeksdag 2: onderzoek bij het samenwerkingsverband

Op 8 december 2015 voerde de inspectie gesprekken met een vertegenwoordiging van het bestuur en een vertegenwoordiger uit de algemene ledenvergadering. Daarnaast sprak ze met de coördinator, een lid van de toewijzingscommissie en twee leden van arrangementscommissies. Onderwerpen van die gesprekken waren de volgende aspecten van het functioneren van het samenwerkingsverband:

- het dekkend ondersteuningsaanbod;
- de ondersteuningstoewijzing;
- de thuiszittersaanpak;
- de kwaliteitszorg en het intern toezicht;
- de financiën;
- de interne en externe communicatie.

Aan het eind van het onderzoek besprak de inspectie haar bevindingen met het bestuur en het management van het samenwerkingsverband.

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.

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

Als leerlingen extra ondersteuning nodig hebben, kunnen de scholen een beroep doen op arrangementen of plaatsing in het speciaal (basis)onderwijs. Betrokkenen uit de verschillende geledingen geven aan dat daarmee flexibel ingespeeld kan worden op de ondersteuningsbehoefte van leerlingen. De commissies die (lichte) arrangementen verstrekken, bereiden zo nodig de toelaatbaarheid tot de verschillende vormen van speciaal (basis)onderwijs voor.

De commissie toewijzing verstrekt namens het samenwerkingsverband de toelaatbaarheidsverklaringen. Hoewel een duidelijke monitor en afspraken over doorlooptijd voor verstrekte arrangementen en de toelaatbaarheidsverklaring nog in ontwikkeling zijn, verlopen de procedures, volgens betrokkenen, doelmatig en tijdig.

De inspectie is positief over het feit dat in de drie afdelingen van het samenwerkingsverband een voorziening voor crisisplaatsing is gerealiseerd, wat het risico op thuiszitters aanmerkelijk verkleint.

De kwalitatieve doelen uit het bijgestelde ondersteuningsplan zijn weinig uitgewerkt in concreet beleid. Ook is het intern toezicht onvoldoende georganiseerd en in werking. Daarnaast ontbreekt een inzichtelijke verantwoording van de inzet van middelen door schoolbesturen. Met kwaliteitszorg is een voorzichtig begin gemaakt met een intern onderzoek bij schooldirecties.

De inspectie concludeert dat dit samenwerkingsverband een samenhangend geheel realiseert van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, waardoor leerlingen die extra ondersteuning behoeven een plaats in het onderwijs krijgen. De diversiteit tussen en binnen de drie afdelingen roept de vraag op of die onderwijsplaats passend wordt ingevuld. Het samenwerkingsverband heeft hierop te beperkt zicht.

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

2.2 Toelichting

Dekkend ondersteuningsaanbod

Het samenwerkingsverband heeft een dekkend geheel aan ondersteuningsvoorzieningen. De basisondersteuning die de afzonderlijke schoolbesturen moeten realiseren, is in het ondersteuningsplan zeer breed

geformuleerd. Specifieke doelstellingen voor het verhogen van de basisondersteuning ontbreken, waardoor het de vraag is of de doelstelling om meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in reguliere basisscholen op te vangen, goed wordt gerealiseerd.

Op bestuurlijk niveau heeft het samenwerkingsverband een werkgroep die zich bezig houdt met de (her)positionering van het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs in de afdelingen. De verbinding van die werkgroep met het directieniveau en de uitvoering behoeft echter verbetering volgens betrokkenen.

Ondersteuningstoewijzing

Uit de gesprekken met betrokkenen en het beperkte dossieronderzoek komt naar voren dat het samenwerkingsverband aanvragen voor extra ondersteuning afhandelt binnen de wettelijk voorgeschreven termijn. De kwaliteit van de procedure hangt sterk af van de rol die de commissies voor arrangeren daarbij innemen. De centrale commissie toewijzing heeft de intentie een waarborg voor het gehele samenwerkingsverband te bieden.

Voor het verstrekken van arrangementen hebben twee van de drie afdelingen een gemeenschappelijke commissie arrangeren en één afdeling heeft dit bij de schoolbesturen belegd. Alle commissies werken met een handelingsgerichte aanpak, maar tussen en binnen afdelingen kunnen arrangementen voor vergelijkbare onderwijsbehoeften verschillen. Afhankelijk van het beleid van aangesloten schoolbesturen biedt de ene commissie vooral arrangementen met ondersteunende expertise of coaching aan en heeft de andere commissie daarnaast mogelijkheden voor het inzetten van meer handen in de klas. Een ander verschil is het al dan niet inzetten van groepsarrangementen.

Onlangs is een nieuwe digitale monitor in gebruik genomen, waardoor de registratie en het overzicht op de toelaatbaarheidsverklaringen worden vergroot. Op beperkte schaal wordt uitgetoetst om de verstrekte arrangementen hierin te registreren. Daarmee zou de monitor aan kwaliteit winnen.

Voorkomen schoolverzuim en thuiszitters

Het samenwerkingsverband bevordert dat alle leerplichtige leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, ingeschreven staan bij een school en daadwerkelijk onderwijs volgen. In het ondersteuningsplan legt het samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid voor absoluut verzuim (leerlingen die niet ingeschreven staan bij een school, al dan niet met ontheffing) bij de gemeenten (leerplicht). De proactieve rol van het samenwerkingsverband bij deze categorie is niet uitgewerkt.

Het samenwerkingsverband heeft alle verzuimende/thuiszittende leerlingen in beeld en voert waar nodig de regie bij het terugleiden naar het onderwijs. Twee gerapporteerde thuiszitters gaan ten tijde van dit onderzoek weer naar school. Naast de inspanning van de afdelingen en de coördinatie van het samenwerkingsverband is de beschikbare crisisplaatsing in elk van de drie afdelingen een belangrijk instrument.

De kwaliteitszorg en het intern toezicht

De zorg voor kwaliteit door systematische zelfevaluatie, planmatige kwaliteitsverbetering, jaarlijkse verantwoording van gerealiseerde kwaliteit en borging van gerealiseerde verbeteringen, staat nog in de kinderschoenen.

Juist waar de gekozen organisatie van het samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid voor passend onderwijs in belangrijke mate delegeert aan afzonderlijke schoolbesturen en afdelingen, is het van belang om zicht te krijgen op de (verschillen in) kwaliteit die het samenwerkingsverband realiseert. De inspectie ziet als een belangrijke eerste stap dat het samenwerkingsverband de kwalitatieve doelen nader specificeert en normeert.

Recent is er een intern kwaliteitsonderzoek uitgevoerd waarbij schooldirecties is gevraagd naar een zelfevaluatie van de basisondersteuning en hun tevredenheid met de ondersteuning vanuit de commissies voor arrangeren en toewijzing en de positie van ouders. De directies tonen zich over vrijwel de gehele linie positief over hun basisondersteuning en tevreden over de ondersteuning vanuit bestuur, afdeling en samenwerkingsverband.

Deze eerste zelfevaluatie is echter niet gericht op specifieke doelen voor de verbetering van basisondersteuning of de extra ondersteuning en niet ingebed in afspraken over verificatie vanuit het schoolbestuur of het samenwerkingsverband. De zelfevaluatie is (te) smal van opzet en zou tenminste de doelgroep(en) ouders van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en leraren moeten bevatten.

Een tweede belangrijke stap zou zijn dat het samenwerkingsverband en de afdelingen op basis van conclusies uit de zelfevaluatie jaarlijks beargumenteerd en doelgericht werken aan de hand van een jaarplan. De huidige plannen van het samenwerkingsverband en de afdelingen zijn vooral beschrijvend van aard en weinig gericht op concrete verbeterdoelen.

Om een sluitende cyclus van kwaliteitszorg te verkrijgen, is het bovendien noodzakelijk dat het samenwerkingsverband zicht krijgt op de inzet van

middelen in relatie tot programma's en doelen voor passend onderwijs. Pas dan kan het samenwerkingsverband zich jaarlijks concreet aan belanghebbenden verantwoorden over de gerealiseerde kwaliteit en de inzet voor kwaliteitsverbetering. Het eerste jaarverslag (2014) laat – begrijpelijk - vooral zien dat veel informatie ontbreekt om die verantwoording af te kunnen leggen.

Het bestuur van het samenwerkingsverband is van plan om in 2017 de bestuurlijke organisatie zo te wijzigen dat het intern toezicht actief belegd is. Op dit moment zou de algemene ledenvergadering (alv) formeel als intern toezichthouder moeten functioneren, maar de laatste (concept)notulen laten zien dat daarvan amper sprake is. Daarbij vergadert de alv nu slechts eenmaal per jaar. De ondersteuningsplanraad onderstreept het belang van onafhankelijk intern toezicht door het voorbehoud dat deze op dit punt heeft gemaakt bij zijn instemming met het ondersteuningsplan 2015-2019.

Financiën

Het is op dit moment niet goed vast te stellen of het samenwerkingsverband de financiële middelen voor extra ondersteuning doelmatig inzet. Een voorstel voor verantwoording komt binnenkort in het bestuur aan de orde. Duidelijke kaders vanuit het samenwerkingsverband ontbreken vooralsnog. Wel heeft het samenwerkingsverband nu een meerjarenbegroting waarin het financiële beleid uit het ondersteuningsplan herkenbaar is uitgewerkt.

Interne en externe communicatie

Ook bij de interne en externe communicatie valt op dat er verschillen bestaan tussen en binnen de afdelingen. Mogelijk hangt dit samen met de mate waarin schoolbesturen tot samenwerking komen. Vanuit geledingen als ouders, leraren en directies is geopperd dat meer onderlinge samenwerking en uitwisseling gewenst is. Vanuit een van de afdelingen komt het geluid dat het functioneel overleg nu minder plaatsvindt dan voor de invoering van passend onderwijs.

2.3 Naleving wet- en regelgeving

De inspectie controleert op verschillende onderwerpen en onderdelen de naleving van wettelijke voorschriften. Om de naleving van wettelijke regels te bevorderen kiest de inspectie jaarlijks enkele onderdelen van wet- en regelgeving die gericht aandacht krijgen. Dit noemen we programmatisch handhaven. Onderstaande tabel bevat de onderdelen die voor het schooljaar 2015/2016 zijn vastgesteld (Jaarwerkplan 2016). Per onderdeel toont de tabel of het samenwerkingsverband aan de voorschriften voldoet. Waar dit onvoldoende is, moet het bestuur dit herstellen.

Programmatisch handhaven		Voldoende	Onvoldoende
N.1	Scheiding toezicht en bestuur (artikel 17a WPO / artikel 24d WVO)		•
N.2	Het deskundigenadvies (artikel 18a WPO elfde lid jo. artikel 34.8 Besluit bekostiging WPO / artikel 17a WVO twaalfde lid jo. artikel 15a Inrichtingsbesluit WVO)	•	

3 REACTIE VAN HET BESTUUR

In zijn reactie d.d. 16 februari 2016 deelt het bestuur mee dat het de bevindingen uit dit rapport bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband op de volgende wijze zal betrekken of al heeft betrokken.

Het bestuur is blij om terug te lezen, dat het een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen realiseert en dat de procedures volgens betrokkenen doelmatig en tijdig verlopen. De inrichting van crisisplaatsing draagt bij aan het bereiken van kwalitatieve ondersteuning. Met het intern onderzoek krijgt het bestuur een eerste beeld van de kwaliteitszorg op de 121 betrokken scholen.

Met diverse instrumenten is het bestuur actief om het zicht op de ondersteuning te vergroten:

1. Na het kwaliteitsonderzoek onder schooldirecteuren is het bestuur van plan om het volgende kwaliteitsonderzoek te richten op de ouders/verzorgers, van wie de kinderen een arrangement en/of toelaatbaarheidsverklaring hebben aangevraagd. Dit is gepland in het najaar van 2016.
2. De pilot Grippa brengt enerzijds de aanvraagprocedure in een snelle en beschermde omgeving, maar is anderzijds ook gericht op inhoudelijke registratie van arrangementen. Evaluatie en besluit is voorzien in april - mei 2016; bij invoering is de vergelijking en beoordeling van arrangementen mogelijk.
3. De Monitor Financiën staat open (februari 2016) om de verantwoording door besturen over het eerste complete kalenderjaar 2015 inzichtelijk te maken.

Op inhoud, beleid en uitvoering is het samenwerkingsverband met reden afdelingsgewijs ingericht. De drie afdelingen hebben hun eigen Hoogeveens, Meppels en Steenwijks Afdelingsplan, dat integraal deel uitmaakt van het ondersteuningsplan. De kwalitatieve doelen, de voornemens en uitvoeringsroutes van beleid zouden dan ook in de afdelingsplannen te vinden moeten zijn. En inderdaad, het gezamenlijke ondersteuningsplan is daardoor algemeen en beschrijvend van aard. Voor een volgend kwaliteitsonderzoek is het - wat het bestuur - betreft een aandachtspunt om de afdelingsplannen volop mee te nemen in het onderzoek. Dat is nu wat onderbelicht gebleven.

De scheiding van toezicht en bestuur is al vanaf de aanvang een kritisch onderdeel van de organisatie en het bestuur is voornemens om de voorstellen tot herschikking van taken uit te voeren en het voorstel daartoe voor te leggen aan de algemene ledenvergadering en de ondersteuningsplanraad. Het voorstel

voorziet in de inrichting van een raad van toezicht, die de toezichthoudende rol op zich zal nemen en in het voortbestaan van de algemene ledenvergadering, die enerzijds wel instemmingsrecht behoudt op het ondersteuningsplan inclusief de begroting, maar anderzijds de toezichthoudende rol overdraagt aan de raad van toezicht. Het tijdpad van voorstellen en statutenwijziging is gericht op invoering per 1 januari 2017.