



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

BEKNOPT VERSLAG

SIMULATIE BIJ

STICHTING SAMENWERKINGSVERBAND VOORTGEZET (SPECIAAL) ONDERWIJS MIDDEN HOLLAND EN RIJNSTREEK

Plaats : Gouda
Bestuursnummer : 21436
Samenwerkingsverband : VO2802
Onderzoek uitgevoerd op : 26 februari 2014
Rapport vastgesteld te Utrecht op 25 april 2014

1. INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een simulatie uit bij de 'Stichting Samenwerkingsverband Voortgezet (Speciaal) Onderwijs Midden Holland en Rijnstreek (Samenwerkingsverband VO/VSO MH&R)'.

Binnen de gemeenten Alphen aan den Rijn (inclusief Rijnwoude en Boskoop), Bergambacht, Bodegraven-Reeuwijk, Nieuwkoop, Gouda, Ouderkerk, Schoonhoven, Vlist, Waddinxveen, Zuidplas (alleen de kernen Moordrecht en Zevenhuizen/Moerkapelle) vormen zestien (waarvan vier door middel van opting-in) schoolbesturen gezamenlijk het samenwerkingsverband. Binnen dit samenwerkingsverband zijn er 31 (27 voortgezet onderwijs; 4 voortgezet speciaal onderwijs) vestigingen. In dit verslag geeft de inspectie haar bevindingen uit het onderzoek weer.

Simulatie

Een simulatie houdt in dat de inspectie een kwaliteitsonderzoek nabootst ook al is het samenwerkingsverband nog niet volledig ingericht. In het schooljaar 2013/2014, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de zorgplicht, wil de inspectie simulaties uitvoeren bij alle samenwerkingsverbanden. Het doel van een simulatie is tweeledig:

1. het stimuleren van de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden door een kwaliteitsonderzoek na te bootsen en zo een beeld te geven van de ontwikkeling op dat moment, afgezet tegen het waarderingskader van de inspectie;
2. toezicht houden op de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden, zowel inhoudelijk als op de totstandkoming van de rechtspersoon en de inspraak door de ondersteuningsplanraad.

Voor de inspectie levert die simulatieronde informatie op over de wenselijke en redelijke normering van de indicatoren, de werking van het risicomodel en de kwaliteit van het toezichtkader.

Toezichtkader

De inspectie baseert zich bij deze simulatie 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.

Onderzoeksopzet

De simulatie start met een bureauanalyse van documenten en gegevens over het samenwerkingsverband die bij de inspectie aanwezig zijn en een analyse van documenten die het samenwerkingsverband aan de inspectie toestuurde of uitreikte. Het betreft de volgende documenten, op volgorde van versiedatum en voor zover relevant voor dit onderzoek:

- Statuten (notariële acte d.d. 17-12-2012);
- Bestuursreglement (versie 16-4-2013);
- Directiestatuut (versie 9-9-2013);
- Ondersteuningsplan 2014-2018 met bijlagen (versie januari 2014);
- Toelichting op de meerjarenbegroting (versie 17-02-2014)
- Meerjarenbegroting (versie 20-2-2014);
- Website: www.swv-vo-mhr.nl (geraadpleegd op 24-2-2014);

- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 24-2-2014).

Hierna vond op 26 februari 2014 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- een presentatie kreeg van het samenwerkingsverband over:
 - de context van het samenwerkingsverband en het ondersteuningsplan.
- een gesprek voerde met:
 - vertegenwoordigers voortgezet onderwijs, jeugdzorg en ouders;
 - met vertegenwoordigers van het voortgezet (speciaal) onderwijs en ambulante diensten;
 - het bestuur met speciale aandacht voor onder andere de wijze van financieel beheer en de ontwikkeling van het management en de organisatie.

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

Opbouw verslag

In hoofdstuk 2 staan de bevindingen uit het onderzoek op hoofdlijnen, een beeld van de ontwikkeling van het samenwerkingsverband op het gebied van management en organisatie en een overzicht van de bevindingen van het ondersteuningsplan. Hoofdstuk 3 vermeldt de reactie van het bevoegd gezag.

2. BEVINDINGEN

2.1 Hoofdlijn

De deelnemers aan dit samenwerkingsverband hebben een gezamenlijk beeld ontwikkeld over passend onderwijs. Op een opbouwende en positieve manier is gezocht naar samenhang en draagvlak. Het samenwerkingsverband werkt met twee kamers waarbij de directeur de samenhang bewaakt. De besluitvorming vindt plaats op het niveau van het samenwerkingsverband.

In het ondersteuningsplan zijn veel zaken verwoord die nog nadere uitwerking behoeven. Zo is de basisondersteuning in grote lijnen omschreven maar verschilt de inkleuring per school. Het samenwerkingsverband onderhoudt via de beide regio's het 'op overeenstemming gericht overleg' (oogo) met de gemeenten. Inmiddels is er een ontwikkelagenda opgesteld. De betrokkenen in het samenwerkingsverband hebben veel vertrouwen in de directeur en het gevoerde beleid.

De totstandkoming van dit plan weerspiegelt het karakter van de regio: er is veel 'gepolderd'. Hierdoor ontstaan er verschillen bij de invulling op het niveau van de scholen. Een duidelijker beschrijving en concretisering nemen naar verwachting onzekerheden weg. Door zaken helder te beschrijven en vast te leggen winnen de plannen naar verwachting van de inspectie aan kracht.

Door de druk op de capaciteit van het praktijkonderwijs (pro) is – in afstemming met het ministerie – besloten dat leerlingen uit het samenwerkingsverband voorrang bij plaatsing hebben. Vervolgens komen de leerlingen uit de plaatsen met een historische binding met het samenwerkingsverband in aanmerking voor een plek op het praktijkonderwijs in de regio en tot slot de overige leerlingen van buiten de regio.

Naast de positief kritische houding van het samenwerkingsverband zijn er ook zorgen. Deze betreffen:

- de onzekerheid ten aanzien van de toekomstige inzet van gemeentelijke middelen;
- de rol van het samenwerkingsverband bij onvoldoende kwaliteit van deelnemende scholen;
- de spanning tussen de autonomie van het schoolbestuur en het beleid van het samenwerkingsverband.

2.2 Management en organisatie van het samenwerkingsverband

Het samenwerkingsverband kent een algemeen bestuur (AB) – dagelijks bestuur (DB) constructie, waarbij de directeur vergaand gemandateerd is. Doordat de leden van het DB tevens lid zijn van het AB, controleert het DB feitelijk zichzelf. Deze invulling is niet conform de Wet goed onderwijs en goed bestuur. Deze wet geeft aan dat er een functionele scheiding moet zijn tussen bestuur en toezichthouder.

Door het werken met twee kamers is het inhoudelijke overleg functioneel gemaakt. De kamers hebben geen beleidsvormende macht maar houden zich bezig met de uitvoering. Het gaat dan bijvoorbeeld om de plaatsing van leerlingen afkomstig uit het primair onderwijs. Daarnaast kunnen er vanuit de kamers zaken onder de aandacht van het bestuur worden gebracht. Besluitvorming en vaststelling van beleid vinden plaats op het niveau van het samenwerkingsverband.

Het financiële meerjarenbeleid van het samenwerkingsverband is niet uitgewerkt. De meerjarenbegroting is nog beleidsarm. Het samenwerkingsverband verwacht nu de definitieve bedragen voor passend onderwijs bekend zijn, de meerjarenbegroting op orde te krijgen.

Het ondersteuningsplan bevat een schematische weergave van de planning- en controlcyclus. Deze cyclus brengt een verband aan tussen de inhoudelijke doelen en de inzet en verantwoording van de financiële middelen. Hiermee wordt een eerste stap gezet naar een verantwoording van de doelmatige inzet van de rijksmiddelen.

2.3 (Concept)ondersteuningsplan

Kerndocument voor het samenwerkingsverband is het ondersteuningsplan. In deze paragraaf beschrijft de inspectie de stand van zaken bij de ontwikkeling, de opbouw, de inhoud en de status van het conceptondersteuningsplan.

De ondersteuningsplanraad is vroegtijdig betrokken bij de ontwikkelingen. De leden zijn gerekruteerd vanuit de medezeggenschapsraden van de betrokken scholen. Doordat alle besturen vertegenwoordigd zijn in de ondersteuningsplanraad is er sprake van een omvangrijke afvaardiging. Opmerkelijk is de deelname van twee leerlingen aan de ondersteuningsplanraad.

De bezetting van de ondersteuningsplanraad komt – ondanks inspanningen van het bestuur – nog niet overeen met het reglement. Het bestuur van het samenwerkingsverband zal zich de komende maanden inspannen om de bezetting van de ondersteuningsplanraad overeenkomstig het reglement te realiseren.

Verder adviseert de inspectie de relevante bijlagen integraal aan het ondersteuningsplan te koppelen.

Om te voldoen aan de wettelijke voorschriften is het nodig dat het samenwerkingsverband onderstaande onderdelen opneemt in het ondersteuningsplan en/of waar hieronder vermeldt, nader uitwerkt. Het onderstaande overzicht dient niet als een beoordeling van het samenwerkingsverband, maar als een handreiking om de ontwikkeling van het beleid van het samenwerkingsverband verder te ondersteunen.

1 Instemming, overleg, vaststelling en toezending (Artikel 14a Wms, Artikel 17a Wvo lid 7, 9, 10)

Het ondersteuningsplan is besproken binnen de verschillende gremia, zoals gemeenten, aanpalende samenwerkingsverbanden primair onderwijs (po) en gemeenschappelijke medezeggenschapsraden (gmr-en). Begin maart zal de ondersteuningsplanraad zich uitspreken over de plannen. Tot het ondersteuningsplan behoren tevens de bijlagen waarin het beleid verder is uitgewerkt en deze vereisen dus ook de instemming van de ondersteuningsplanraad.

De inspectie benadrukt dat het samenwerkingsverband het ondersteuningsplan voor 1 mei 2014 aan de inspectie moet zenden.

2 Geheel van ondersteuningsvoorzieningen (Artikel 17a Wvo lid 8a)

Het samenwerkingsverband heeft in 2012 een onderzoek gedaan naar de witte vlekken en knelpunten in de regio. Op grond van dit onderzoek is vastgesteld dat de ontwikkeling van maatwerktrajecten een oplossing zou bieden. Gezien de keuze voor beleidsarm beleid zijn verdere stappen (nog) niet gezet. Deze keuze is onder meer gemaakt vanwege toekomstige

ontwikkelingen op het gebied van de jeugdzorg en mogelijke wetswijzigingen aangaande het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro). Het ontbreken van beschikbare plaatsen bij de Leo Kanner Onderwijsgroep en de Parkschool zorgt voor spanning op het dekkend aanbod.

Via een driemaandelijke rapportage houdt het samenwerkingsverband het aantal thuiszitters bij. De rapportage laat verschillen zien tussen leerplicht en scholen. Het samenwerkingsverband is op dit gebied actief door procedures af te stemmen en zich te richten op het zichtbaar maken van thuiszitters.

3 Procedures en criteria toewijzing middelen (Artikel 17a Wvo lid 8b)

In globale zin heeft het samenwerkingsverband vastgesteld welke arrangementen mogelijk zijn naast de basisondersteuning. Maar door het verschil in invulling van de basisondersteuning bij de deelnemende scholen blijft onduidelijk wat de inhoud van deze arrangementen precies is. Dit vraagt om nadere invulling.

Onduidelijk blijft welke indicatoren de scholen hanteren bij het inzetten van extra ondersteuning. Spil in de toekenning zal de onderwijsspecialist zijn. Het samenwerkingsverband ziet een risico in het niet uniform werken van de onderwijsspecialist. Het proces waarbij basisondersteuning zich verder ontwikkelt, zal komende jaren aandacht krijgen.

Het samenwerkingsverband wil in de toekomst de ambulante begeleiding in een coöperatief verband organiseren. Hierdoor blijft de expertise gewaarborgd. De scholen kunnen bij deze coöperatie de ambulante begeleiding inhuren. De eerste jaren zal de ambulante begeleiding in natura beschikbaar zijn. Daarna zal er een budget beschikbaar zijn.

Voor de huidige lgf-middelen is een overgangsmaatregel beschreven. De scholen krijgen de middelen de komende twee jaren doorbetaald vanuit het samenwerkingsverband. De bedragen zijn gebaseerd op een gemiddelde van het aantal rugzakken over de afgelopen jaren.

4 Procedures en criteria plaatsing leerlingen (Artikel 17a Wvo lid 8c,8d, 12 en 13 en Artikel XVII Wet passend onderwijs lid 1)

De verantwoordelijkheid en procedure voor het toewijzen van ondersteuning is beschreven in het ondersteuningsplan. Hierbij spelen het schoolondersteuningsteam en het 'FlexZat' een rol. Het FlexZAT bereidt de toelaatbaarheidsverklaring voor in overleg met leerling en ouders.

De toelaatbaarheidscommissie (TLC) adviseert formeel het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband over het al dan niet toekennen van een toelaatbaarheidsverklaring.

Het dagelijks bestuur stelt de procedure voor het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring en de werkwijze van de toelaatbaarheidscommissie vast. Het uitgangspunt is dat deze commissie procedureel toetst. Indien geen eenduidig dossier beschikbaar is (bijvoorbeeld als de ouders en de school elk een andere mening hebben), dan vindt er een inhoudelijke beoordeling plaats.

Onduidelijk is welke overwegingen of indicatoren meespelen bij het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring. Overigens buigt een werkgroep zich over de toeleiding. Het is de bedoeling van het samenwerkingsverband dat de uitkomsten verwerkt zijn in het ondersteuningsplan dat het bestuur voor 1 mei 2014 naar de inspectie stuurt.

5 Kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (Artikel 17a Wvo lid 8e)

Het samenwerkingsverband heeft het voornemen een monitor in te richten om kwalitatieve en kwantitatieve resultaten inzichtelijk te maken. De elementen van een monitor zijn uitgebreid beschreven in het ondersteuningsplan en zullen de komende jaren verder uitgewerkt worden.

Vooralsnog gaat de directeur bij zorgen over de basiskwaliteit of het niveau van basisondersteuning eerst in gesprek met de school en haar bestuur.

6 Informeren ouders (Artikel 17a Wvo lid 8f)

Het samenwerkingsverband stelt vast dat zowel de schoolbesturen als het samenwerkingsverband verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van informatie. De scholen zijn primair belast met het informeren van ouders over de school en de mogelijkheden van de ondersteuning. De scholen gebruiken daarvoor de schoolgids en het schoolondersteuningsprofiel. Daarnaast richt het samenwerkingsverband een onderwijsloket in, waar ouders, leerlingen en scholen voor informatie terecht kunnen. Het samenwerkingsverband heeft een website ingericht. Hier vinden ouders informatie over de procedure ondersteuningstoewijzing.

7 Peildatum en bekostigingsaspecten (Artikel 17a Wvo, lid 8g en 8h)

Het ondersteuningsplan bevat een schematische weergave van de planning en control cyclus. Deze cyclus brengt een verband aan tussen de inhoudelijke doelen en de inzet en verantwoording van de financiële middelen. Een eerste stap naar een verantwoording van de doelmatige inzet van de rijksmiddelen is hiermee gezet. Het samenwerkingsverband gebruikt twee data om kengetallen vast te stellen. In het ondersteuningsplan een overgangsmaatregel beschreven voor de huidige middelen voor leerlinggebonden financiering. De scholen krijgen de middelen de komende twee jaren doorbetaald vanuit het samenwerkingsverband. De bedragen zijn gebaseerd op een gemiddelde van het aantal rugzakken over de afgelopen jaren.

3. REACTIE VAN HET BESTUUR

In een schriftelijke reactie van 16 april 2014 geeft het bestuur aan op welke wijze het de bevindingen uit het verslag opneemt in een ontwikkelagenda, die het bestuur in schooljaar 2014 /2015 vaststelt. In deze ontwikkelagenda komen in ieder geval de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Het bestuur kiest voor een centrale uitwerking van een traject om tot een nadere uitwerking van de basisondersteuning te komen. Daarbij kunnen de scholen zich 'spiegelen', hetgeen moet leiden tot een meer uniforme en concrete uitwerking.
2. De extra ondersteuning hangt samen met het niveau van basisondersteuning. Het bestuur is voornemens om – tegelijkertijd met het traject basisondersteuning – criteria te ontwikkelen voor toewijzing van extra ondersteuning. Daarbij zal het bestuur de scholen stimuleren een hoger niveau van basisondersteuning te beschrijven en te realiseren. Dit traject moet in maart 2015 zijn voltooid.
3. De inspectie merkt op dat een concrete uitwerking van het beleid onzekerheden weg kan nemen. Het bestuur meent dat zijn nieuwe notitie 'Ondersteuningstoewijzing' hiervoor een aanzet geeft. Het komen tot een 'omslag' vraagt om tijd. Dit proces zal voornamelijk een opdracht zijn voor de schoolbesturen en directies. Inmiddels is al een aantal acties uitgezet die moeten leiden tot meer samenwerking tussen het regulier vo en het vso cluster 4. De positie van de onderwijsopvangvoorzieningen wordt hierin meegenomen.
4. De schoolondersteuningsprofielen zijn naar de mening van het bestuur van het samenwerkingsverband nog te weinig onderscheidend/discriminerend om op grond van deze documenten te komen tot een toewijzing van ondersteuningsmiddelen. Het bestuur zal een overleg hierover met voorrang bevorderen.
5. Het was het bestuur bekend dat de gekozen uitwerking van het bestuursmodel niet volledig voldoet aan de criteria van de Wet goed onderwijs en goed bestuur. In de eerste helft van het volgende schooljaar zal – op initiatief van het dagelijks bestuur –het algemeen bestuur de discussie aangaan op welke wijze recht gedaan kan worden aan de regelgeving. Mogelijk dat een herziening van de bestuursstructuur dan in 2015 geëffectueerd kan worden.
6. De inspectie merkt op dat het nog onduidelijk is welke overwegingen of indicatoren meespelen bij het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring. Inmiddels is een notitie waarin een en ander staat beschreven, voorgelegd aan de ondersteuningsplanraad. Deze heeft inmiddels daarmee ingestemd.
7. De ondersteuningsplanraad telt 12 personeelsleden en 12 ouders/leerlingen, totaal 24 leden. Dit grote aantal is naar de wens van de leden van de voorlopige ondersteuningsplanraad zo bepaald. De consulent van het Steunpunt Medezeggenschapsraad Passend Onderwijs heeft – op grond van de Wet medezeggenschap op scholen – aangegeven dat er ook leerlingen in de raad zitting kunnen nemen. Het bestuur van het samenwerkingsverband heeft vanaf den beginne gepleit voor een kleinere raad. In het najaar zal het bestuur in overleg treden met de ondersteuningsplanraad over de omvang van de raad.