



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Apeldoorn PO25-05

Plaats : Apeldoorn
Administratienummer : PO2505
Bestuursnummer : 21596
Onderzoeksnummer : 277437
Datum onderzoek : 6 november 2014
Datum vaststelling : 17 april 2015

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
2	BEVINDINGEN	7
3	REACTIE VAN HET BESTUUR	13

1 INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een kwaliteitsonderzoek uit bij 'Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Apeldoorn PO25-05'. Binnen de gemeente Apeldoorn vormen 12 schoolbesturen met in totaal 79 vestigingen gezamenlijk het samenwerkingsverband. In dit rapport geeft de inspectie haar bevindingen uit het onderzoek weer.

Kwaliteitsonderzoek

In het schooljaar 2014/2015 voert de inspectie een kwaliteitsonderzoek uit bij alle 152 samenwerkingsverbanden. Het doel van deze kwaliteitsonderzoeken is tweeledig:

1. stimuleren van de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden door een beeld te geven van de ontwikkeling op dat moment;
2. toezicht houden op de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden.

Bij alle samenwerkingsverbanden controleert en rapporteert de inspectie of zij voldoen aan de wet- en regelgeving. Nieuw in schooljaar 2014/2015 is dat ieder samenwerkingsverband - indien nodig - in het rapport verbeterpunten voor de kwaliteit krijgt aangereikt, gerelateerd aan het waarderingskader van de inspectie.

Toezichtkader

De inspectie baseert zich bij dit kwaliteitsonderzoek op het toezichtkader samenwerkingsverbanden po/vo passend onderwijs. Dit toezichtkader bevat een waarderingskader, maar nog geen beslisregels om vast te kunnen stellen of het samenwerkingsverband aan de basiskwaliteit voldoet. Het document is te vinden op www.onderwijsinspectie.nl.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek start met een bureauanalyse van het ondersteuningsplan en overige gegevens over het samenwerkingsverband die bij de inspectie aanwezig zijn. Het betreft de volgende documenten:

- Ondersteuningsplan 2014-2018;
- Activiteitenplan Apeldoorn jan 2014 - juli 2016;
- Begroting Apeldoorn (versie 16 mei 2014);
- Website samenwerkingsverband (www.swvapeldoorn.nl, geraadpleegd op 4 november 2014);
- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 4 november 2014).

Hierna vond op 6 november 2014 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- een presentatie kreeg van het samenwerkingsverband over de stand van zaken en actuele ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband;
- een gesprek voerde:
 - over de rol die het samenwerkingsverband speelt binnen de verbinding onderwijs en jeugdzorg;
 - over de ondersteuningstoewijzing en afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring;
 - met een afvaardiging van de ondersteuningsplanraad over zijn rol bij het samenwerkingsverband;
 - met het bestuur met onder andere aandacht voor de financiën en het intern toezicht.

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

Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 staat de hoofdlijn van de bevindingen uit het onderzoek (2.1), gevolgd door een toelichting (2.2). De bevindingen over de naleving van de wettelijke voorschriften geeft de inspectie in dat hoofdstuk weer in een afzonderlijke paragraaf (2.3). Hoofdstuk 3 vermeldt de reactie van het bevoegd gezag.

2 BEVINDINGEN

2.1 Hoofdlijn

Het samenwerkingsverband in de regio Apeldoorn heeft ten opzichte van vorig jaar een grote inhoudelijke slag gemaakt om passend onderwijs te kunnen realiseren. Opvallend binnen dit samenwerkingsverband is de positieve bijdrage en het enthousiasme dat uitgaat van de leden van het managementteam. Verder vallen de goede samenwerking tussen en de communicatie met de verschillende geledingen, waaronder de gemeente, positief op. De communicatie naar ouders blijft een ontwikkelpunt, ondanks de aandacht die het samenwerkingsverband hiervoor heeft.

Afgaand op het ondersteuningsplan, blijkt er meer gerealiseerd dan vastgelegd op papier. Komend jaar zullen in het nieuwe ondersteuningsplan de gerealiseerde ontwikkelingen en voornemens beschreven worden. Dit is noodzakelijk vanwege de vele nalevingstekortkomingen wat betreft de inhoud van het ondersteuningsplan. Het activiteitenplan voorziet hier slechts deels in door het ontbreken van een duidelijk tijdpad en concrete (tussen)doelen. Van een degelijk uitgewerkte kwaliteitszorg is nog geen sprake. Wel verzamelt het samenwerkingsverband enkele kengetallen, bijvoorbeeld over het aantal afgegeven arrangementen. Daarnaast vinden in de komende periode op alle scholen binnen het samenwerkingsverband externe audits plaats, waardoor het een scherp beeld krijgt van de stand van zaken van de basisondersteuning/-kwaliteit op de scholen.

Het samenwerkingsverband kiest er expliciet voor om ondersteunend en faciliterend te zijn naar de scholen in deze fase van ontwikkeling waarbij kinderen niet de dupe mogen worden. Dit is een mooi uitgangspunt, maar brengt mogelijk risico's met zich mee. Hierbij gaat het om de belonende (financiële) prikkel om de zorgstructuur niet op orde te hebben en het onvoldoende stimuleren van terugplaatsing van leerlingen ten gevolge van het gekozen beleid.

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

2.2 Toelichting

Kwaliteitsaspect 1: Resultaten

Om zicht te krijgen op het dekkende aanbod binnen de regio heeft het samenwerkingsverband alle scholen een schoolondersteuningsprofiel laten invullen. Deze profielen zijn niet op alle websites van de scholen te vinden. Bovendien doet het samenwerkingsverband er goed aan om een overstijgend overzicht op de eigen website te plaatsen zodat voor een regionaal beeld niet alle afzonderlijke profielen bekeken moeten worden. Het samenwerkingsverband geeft verder aan dat er tussen de scholen verschil bestaat in de manier van invullen en beoordeling van het eigen profiel. Mede daarom zal het samenwerkingsverband bij alle scholen in de komende maanden een audit uitvoeren. Naar aanleiding van deze audit ontstaat een scherper beeld van de kwaliteit op de afzonderlijke scholen en op welke wijze het dekkend aanbod tot stand komt. Op dit moment is er binnen het verband geen aanbod voor de groep leerlingen waarvoor een combinatie van zorg en onderwijs nodig is. Binnen de school voor cluster 4 is wel een zorg-onderwijsklas opgericht, maar dit is slechts voor een deel van de voorgenoemde groep leerlingen geschikt. Dit laatste is bijvoorbeeld niet het geval bij leerlingen met een dermate zware ondersteuningsvraag waarbij men zich afvraagt of onderwijs wel tot de mogelijkheden behoort of dat dagbesteding beter passend is. Bovendien doet het samenwerkingsverband er goed aan om dergelijke initiatieven zoals de zorg-onderwijsklas te beschrijven in het ondersteuningsplan.

Gezien bovenstaande is de inspectie van mening dat het samenwerkingsverband wel voldoende beeld heeft van de dekkendheid van het aanbod binnen de regio, maar dat dit onvoldoende beschreven staat in het ondersteuningsplan.

Het samenwerkingsverband kiest er expliciet voor om ondersteunend en faciliterend te zijn naar de scholen in deze fase van ontwikkeling waarbij kinderen niet de dupe mogen worden. Dit is een mooi uitgangspunt, maar het verband doet er goed aan na te denken over manieren waarop scholen met een reeds goed werkende ondersteuningsstructuur beloond kunnen worden. In de huidige werkwijze gaat er een belonende (financiële) prikkel uit naar scholen die de zorgstructuur onvoldoende op orde hebben. Bovendien is het van belang scherp te blijven op het toerusten van scholen waardoor de wijkteams en gedragsdeskundigen op den duur steeds minder nodig zijn. Dit ook in het licht van wat het verband beoogt, namelijk een hoog niveau van basisondersteuning op alle scholen en de keuze voor het schoolmodel. Door de faciliterende en laagdrempelige werkwijze van het samenwerkingsverband zou gemakkelijk een situatie kunnen ontstaan waarbij scholen een 'aangeleerde hulpeloosheid' ontwikkelen. Bovendien geeft de inspectie het samenwerkingsverband mee dat

de prikkel om leerlingen terug te laten stromen naar het regulier onderwijs zeer gering is door de gekozen werkwijze. Het samenwerkingsverband is wel kritisch op het omzetten van indicaties in toelaatbaarheidsverklaringen binnen het speciaal onderwijs (so), maar niet binnen het speciaal basisonderwijs (sbo). Daarnaast krijgen kinderen een indicatie voor een relatief lange periode afhankelijk van de aanmelding van groep 1 tot en met groep 4 of van groep 5 tot en met groep 8.

De inspectie besprak enkele toelaatbaarheidsverklaringen waaruit bleek dat de wettelijke termijn ingaat wanneer het multidisciplinair overleg (mdo) betrokken raakt. Binnen dit mdo is positief dat naast een gedragsdeskundige zowel de onderwijskundige expertise als expertise vanuit jeugdzorg aan tafel zit. Daarnaast schakelt men de benodigde deskundigheid in afhankelijk van de casus. De combinatie met jeugdzorg is een voorbeeld van het betrekken van alle leefgebieden van een leerling bij het vaststellen van wat een leerling nodig heeft. Het mdo vertelde enkele succesverhalen waarbij het nog te vroeg is om te evalueren, maar al wel vaststelt dat men vanuit meerdere invalshoeken aan één kind - één plan gestalte geeft.

Het samenwerkingsverband doet er goed aan om de wettelijke termijnen op te nemen in de gehanteerde stroomschema's en de uitwerking in het ondersteuningsplan, waarbij het expliciet stilstaat bij terug- of overplaatsing. Daarnaast moet het verband ook de procedure en het beleid met betrekking tot herindiceren van de zittende so-leerlingen beschrijven in het ondersteuningsplan.

Of het samenwerkingsverband de middelen doelmatig inzet, kan de inspectie nog niet adequaat beoordelen. Wel heeft het samenwerkingsverband al enkele kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen, waarop het de scholen gaat bevragen. Hierbij is het van belang dat het samenwerkingsverband deze doelen concretiseert door het formuleren van tussendoelen met een bijbehorend tijdpad. De meerjarenbegroting is uitgewerkt en gekoppeld aan beleid. Op basis van nieuw beschikbare gegevens analyseert het samenwerkingsverband de gevolgen voor de begroting en past deze indien nodig aan. De inspectie is van mening dat door de werkwijze van het samenwerkingsverband de voorwaarden aanwezig zijn om de doelmatige inzet van middelen aan te tonen. De procedure en criteria rondom de verdeling, besteding en toewijzing van de middelen dient het samenwerkingsverband nog op te nemen in het ondersteuningsplan. Een andere tekortkoming in het ondersteuningsplan is het niet opnemen van de peildata en werkwijze rondom deze data.

Het samenwerkingsverband heeft, mede dankzij goede contacten met de gemeente, zicht op het aantal thuiszittende leerlingen. In de definitie van een thuiszitter neemt het samenwerkingsverband de leerlingen met ontheffingen mee. Van belang is ook om de groep leerplichtige leerlingen die niet staan ingeschreven op een school en geen ontheffing hebben van de leerplicht, de zogenaamde absoluut verzuimers, mee te nemen in dit beeld. Positief is dat het samenwerkingsverband een heldere communicatie heeft met de gemeente, de gegevens analyseert en hierop gezamenlijk beleid ontwikkelt. Ditzelfde is ook terug te zien wat betreft de afstemming met jeugdzorg en WMO-zorg. Op verschillende gebieden in het samenwerkingsverband is dit terug te zien, zowel in de interne ondersteuningsteams op de scholen en in het mdo, als ook op gemeentelijk niveau.

Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie

Het samenwerkingsverband heeft een heldere missie en visie, waarbij de koppeling aan strategisch beleid nog sterker kan. Duidelijk komt naar voren dat wanneer nodig alle leerlingen ondersteuning krijgen welke nodig is om zich verder te ontwikkelen. Het samenwerkingsverband neemt hier een faciliterende en ondersteunende rol in.

In de gewijzigde statuten en het nieuwe managementstatuut zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden opgenomen van het bestuur en het management. Het bestuur heeft deze statuten opgesteld mede naar aanleiding van de simulatie vorig jaar waarbij opgemerkt werd dat de scheiding tussen bestuur en toezicht onvoldoende was vormgegeven. De scheiding is nog steeds kwetsbaar door het beleggen van beide taken bij dezelfde personen. Wel is duidelijk dat het bestuur oog heeft voor het scheiden van beide taken en zich bewust is van de risico's die de huidige constructie met zich meebrengt. Het bestuur is voornemens in 2016 de huidige werkwijze te evalueren. Een uitwerking van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van anderen dan het bestuur en management is niet voorhanden. Ook ontbreekt een duidelijk organisatieschema en uitwerking van de overlegstructuren.

Het samenwerkingsverband heeft een toegankelijke website met nieuwsbrieven en een variatie aan informatie welke toegankelijk is voor ouders. Ook organiseerde het verband recent een bijeenkomst speciaal voor ouders om hen te informeren over wat extra ondersteuning betekent. Dit zijn belangrijke stappen waardoor het samenwerkingsverband laat zien dat het informeren van belanghebbenden zoals ouders de aandacht heeft. Desondanks verneemt de inspectie dat ouders en leraren hier wisselend over denken. Hierbij speelt ook

mee dat de huidige bijeenkomsten niet altijd voldoen aan de verwachtingen of behoeften die men heeft.

Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg

Het samenwerkingsverband verzamelt diverse gegevens om zicht te krijgen op de ontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn het aantal thuiszitters en het aantal afgegeven toelaatbaarheidsverklaringen waarbij aandacht is voor onder andere de verwijzende school. In de komende periode zal op elke school binnen het samenwerkingsverband een audit plaatsvinden door externe en interne personen. Het idee is dat de interne personen uiteindelijk zelf in staat zullen zijn om een audit af te nemen. Op basis van deze audit kan het samenwerkingsverband vaststellen waar het staat in de ontwikkelingen om het niveau van basisondersteuning zoals afgesproken te realiseren. Uit bovenstaande komt naar voren dat de kwaliteitszorg de aandacht heeft van het samenwerkingsverband, maar nog niet in de vorm van een volledige geplande planning en control-cyclus (pcda-cyclus) om op alle onderdelen de eigen kwaliteit vast te kunnen stellen.

2.3 Naleving wet- en regelgeving

Voorschriften ondersteuningsplan

Het ondersteuningsplan moet aan een aantal wettelijke voorschriften voldoen. Daarvoor is het nog nodig dat het samenwerkingsverband onderstaande onderdelen opneemt of nader uitwerkt:

- Geheel van ondersteuningsvoorzieningen (artikel 18a WPO, lid 8a);
- Procedures en criteria toewijzing middelen (artikel 18a WPO, lid 8b);
- Procedure en beleid terug- of overplaatsing naar het basisonderwijs vanuit s(b)o (artikel 18a WPO, lid 8d);
- Herindicatie zittende so-leerlingen (artikel XVII Wet passend onderwijs, lid 1);
- Informeren ouders (artikel 18a WPO, lid 8f);
- Groei sbo-leerlingen op peildatum 1 februari (artikel 18a WPO, lid 8g);
- Overdracht bekostiging ontoereikend budget sbo-scholen (artikel 18a WPO, lid 8h);
- Groeibekostiging so-scholen (artikel 18a WPO, lid 8i);
- Overdracht bekostiging ontoereikend budget so-scholen (artikel 18a WPO, lid 8j).

Programmatisch handhaven

Bij het bevorderen van de naleving van wettelijke regels, gebruikt de inspectie ook het uitgangspunt van 'programmatisch handhaven' (Jaarwerkplan 2014). Jaarlijks kiest de inspectie een aantal onderdelen van wet- en regelgeving die

gericht aandacht krijgen. Onderstaande tabel bevat de onderdelen die voor het schooljaar 2014/2015 zijn vastgesteld voor de controle op de naleving door de samenwerkingsverbanden. Per onderdeel toont de tabel of het samenwerkingsverband aan de voorschriften voldoet.

Naleving wet- en regelgeving		Voldoende	Onvoldoende
N.1	De tijdige (hernieuwde) vaststelling van het ondersteuningsplan en het insturen aan de inspectie - De artikelen 18a, tiende lid, WPO en 17a tiende lid, WVO.	•	
N.2	De naleving van de regels met betrekking tot de (hernieuwde) vaststelling van het ondersteuningsplan en de instemming van de ondersteuningsplanraad - De artikelen 18a, zevende lid, WPO en 17a, zevende lid, WVO en artikel 14a WMS.	•	
N.3	Het ondersteuningsplan wordt niet eerder vastgesteld dan nadat overleg (oogo) heeft plaatsgevonden met gemeente(n) en met het samenwerkingsverband, waarvan het gebied (gedeeltelijk) samenvalt - De artikelen 18a, negende lid, WPO en 17a, negende lid, WVO.	•	
N.4	Het deskundigenadvies - De artikelen 18a, elfde lid WPO jo artikel 34.8. Besluit bekostiging WPO en 17a WVO, twaalfde lid jo artikel 15a Inrichtingsbesluit WVO.	•	

3 REACTIE VAN HET BESTUUR

In zijn reactie d.d. 27 januari 2015 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 heeft het rapport met instemming ontvangen. Het geeft een realistisch beeld van de stand van zaken binnen het samenwerkingsverband op dat moment.

De inspectie stelt terecht vast dat veel van wat gerealiseerd is, nog niet zichtbaar/leesbaar terug te vinden is in het ondersteuningsplan. Dit plan zal het bestuur in de loop van dit schooljaar actualiseren. Ook het activiteitenplan zal het de komende maanden actualiseren. Zodra deze documenten gereed zijn, besproken met de ondersteuningsplanraad, en vastgesteld, zullen ze worden opgestuurd naar de inspectie.

De keuze om in de overgangsfase ondersteunend en faciliterend te zijn, is expliciet gemaakt. Wel wordt, vanuit de visie van het verband, gericht gestuurd op de ontwikkeling van expertise naar professionalisering en systemisch werken. Er is voornamelijk niet gekozen voor een systematiek waarbij financiën worden ingezet als negatieve prikkel (de vervuiler/verwijzer betaalt). De eigen verwijzingen liggen immers ruim onder het landelijk gemiddelde. Daarnaast heeft elk bestuur zich geconformeerd aan de geformuleerde basiskwaliteit.

Inmiddels zijn alle besturen/scholen gemaand hun huidige schoolondersteuningsprofiel op de website te plaatsen. Het overstijgend overzicht van de profielen zal in maart 2015, na de uitvoering van de audits, op de website van het samenwerkingsverband worden gepubliceerd. In het najaar van 2015, of in het voorjaar van 2016, zal elke school opnieuw het schoolondersteuningsprofiel opstellen en vaststellen; inclusief het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Het samenwerkingsverband beschikt dan ook over een totaal dashboard. Dit dashboard moet helder zicht geven op het volledige dekkingsaanbod.

Over een combinatieaanbod zorg-onderwijs wordt op dit moment met de diverse scholen en instanties gesproken. De gemaakte afspraken zullen worden opgenomen in het ondersteuningsplan.

Het bestuur van het samenwerkingsverband is met de inspectie van mening dat de slag gemaakt zal moeten worden van expertise naar professionalisering. De visie van het verband is daar duidelijk over. Van de medewerkers wordt gevraagd systematisch te denken en te handelen. Dit vraagt op individueel niveau nog wel de nodige aandacht. Het is een belangrijk onderwerp in de pop-gesprekken met de medewerkers en maakt onderdeel uit van de beoordeling. Nog dit schooljaar zal in het kader daarvan aan alle medewerkers een uitgebreide scholing op dit punt worden aangeboden. Het verband wil niet verkeren in een situatie van aangeleerde hulpeloosheid, zoals de inspectie dat aangeeft. De ondersteuning moet gericht zijn op eigen professionalisering, het verbeteren van de vaardigheden, van leraren en schoolomgevingen.

Het nader formuleren van kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen en tussendoelen zal het bestuur beschrijven in het vernieuwde ondersteuningsplan, dat voor de zomervakantie 2015 gereed zal zijn.

Aan de koppeling van missie/visie aan strategisch beleid zal het bestuur aandacht schenken in de nieuwe versie van het ondersteuningsplan.

De uitwerking van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is al voor een groot deel in de praktijk gebeurd. De uiteindelijke uitwerking zal zijn plaats krijgen in het vernieuwde ondersteuningsplan. De scheiding bestuur en toezicht wordt voortdurend bewaakt.

De betrokkenheid van ouders en leraren heeft de voortdurende aandacht. Aan de ene kant hebben de individuele besturen daarin een grote verantwoordelijkheid, aan de andere kant is het bestuur van het samenwerkingsverband zich bewust van zijn rol daarin. Het verband zal blijven zoeken om de betrokkenheid van en informatieverstrekking aan ouders en leraren optimaal te laten zijn.

Het verder uitwerken en expliciteren van de pdca-cyclus op de kwaliteitszorg is onderdeel van de activiteitenkalender.

De genoemde aanpassingen in het ondersteuningsplan zal het bestuur doorvoeren. Het bestuur verwacht de inspectie het volledig geactualiseerde ondersteuningsplan voor de zomervakantie 2015 te kunnen overleggen.