



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

Stichting Passend Onderwijs PO 30-04

Plaats : Tilburg
Administratienummer : PO3004
Bestuursnummer : 41543
Onderzoeksnummer : 285901
Datum onderzoek : 29 maart 2016
Datum vaststelling : 31 mei 2016

INHOUDSOPGAVE

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

1 INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde op 29 maart 2016 een kwaliteitsonderzoek uit bij 'Stichting Passend Onderwijs PO 30-04' (werknaam: 'Plein 013'). 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 is 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 en 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 onderzoeksdag was onderdeel van de expertanalyse en leidde tot de onderzoeksagenda voor de tweede onderzoeksdag. 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 (met bijlagen en uitwerkingsnotities);

- Ontwikkeling Plein 013;
- Jaarverslag 2014.

Onderzoeksdag 1: rondetafelgesprekken

Op de eerste dag van het onderzoek, 24 maart 2016, voerde de inspectie rondetafelgesprekken met vijf ouders, een leraar, twee intern begeleiders, twee consultants en vijf directeuren/locatieleiders van scholen.

Tijdens deze gesprekken verzamelde de inspectie informatie over de (eerste) 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 29 maart 2016 voerde de inspectie gesprekken met een vertegenwoordiging van het bestuur en het managementteam.

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

De inspectie concludeert dat samenwerkingsverband Plein 013 de aan hem opgedragen taken uitvoert en een samenhangend geheel realiseert van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen. De vraag of alle leerlingen die extra ondersteuning behoeven ook een passende plek binnen het samenwerkingsverband hebben, kan op basis van de beschikbare gegevens nog niet beantwoord worden. Het samenwerkingsverband onderzoekt mogelijkheden om hier meer zicht op te krijgen. Het antwoord op deze vraag is des te meer van belang omdat het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs (so) en speciaal basisonderwijs (sbo) flink is teruggelopen.

Plein 013 kent een forse negatieve vereveningsopdracht. De financiële prikkel die uitgaat van het grotendeels zelf bekostigen van extra ondersteuning door de besturen ervaren ouders, intern begeleiders en directeuren verschillend: soms als een hindernis om tijdig extra ondersteuning aan te vragen, soms ook als een impuls om nieuwe ondersteuningsmogelijkheden te verkennen. Binnen het samenwerkingsverband Plein 013 zijn veel verschillende mogelijkheden voor ondersteuning aanwezig. Daarnaast is er voor besturen en scholen veel ruimte om zelf maatwerkconstructies te bedenken. De scholen en besturen benutten deze beschikbare ruimte nog niet volledig. Dit vraagt om denken buiten de geijkte paden en structuren.

De toewijzing van extra ondersteuning en toeleiding naar speciaal (basis)onderwijs verloopt vlot en volgens de wettelijk voorgeschreven procedures. Alleen bij complexe ondersteuningsvragen waarbij ook externe partners een rol spelen (gemeente, jeugdzorg, gezondheidszorg) zijn de te lopen routes niet altijd duidelijk voor ouders en school.

Plaatsing in het speciaal (basis)onderwijs vindt veelal snel na afgifte van de toelaatbaarheidsverklaring plaats. In het speciaal onderwijs (voorheen cluster 4) bestaat momenteel echter een wachtlijst wat kan leiden tot thuiszitters. Het samenwerkingsverband vindt dit zeer onwenselijk en overlegt met partners in de regio over een oplossing.

De schoolbesturen ontvangen een deel van de extra ondersteuningsmiddelen. Jaarlijks verantwoorden zij de inzet van deze middelen naar het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband houdt daarmee goed zicht op de wijze waarop de scholen ondersteuningsmiddelen inzetten. In de toekomst

wil het samenwerkingsverband niet alleen de rechtmatigheid van de inzet monitoren maar ook de doelmatigheid.

Na anderhalf jaar passend onderwijs staat de organisatie, zijn procedures ingericht en bekend en begint het samenwerkingsverband 'iets van ons allemaal' te worden. Besturen werken constructief samen aan passend onderwijs in de regio. De tijd lijkt rijp om over oude structuren heen te kijken en op zoek te gaan naar nieuwe samenwerkingsvormen binnen en tussen basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs.

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

2.2 Toelichting

Dekkend ondersteuningsaanbod

Het samenwerkingsverband doet aantoonbaar al het mogelijke om passende ondersteuningsvoorzieningen te organiseren voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en kan verantwoorden dat het zijn bevoegdheden en invloed heeft aangewend om deze ondersteuningsvoorzieningen in en tussen de scholen te realiseren. Dit blijkt uit de grote variatie aan extra ondersteuningsvoorzieningen en projecten die het samenwerkingsverband biedt. Daarnaast kunnen scholen en besturen vanuit de 'eigen ondersteuningsmiddelen' ondersteuning op maat vormgeven. De mogelijkheden voor passende ondersteuning zijn aanwezig, de creativiteit en de cultuur groeien om deze ook allemaal al te benutten .

Aandachtspunten bij het dekkende geheel van ondersteuningsmogelijkheden zijn:

- De ondersteuningsmogelijkheden voor leerlingen met zwaardere gedragsproblematiek. Het aantal schorsingen binnen basisscholen en speciale (basis)scholen kan wijzen op handelingsverlegenheid. Het samenwerkingsverband ziet ook een sterke toename van maatschappelijke vraagstukken die haar weerslag heeft op de scholen. Passende ondersteuning voor deze groep leerlingen blijft lastig.
- De onderwijszorgarrangementen: de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg verloopt regelmatig moeizaam. Procedures en mogelijkheden zijn niet altijd duidelijk. Daarnaast zijn gewenste arrangementen door bestedingsplafonds in het jeugdzorgbudget niet altijd mogelijk. Dit stelt het (speciaal) onderwijs voor complexere vraagstukken en casuïstiek.
- De wachtlijsten in het speciaal onderwijs (voorheen cluster 4) waardoor kinderen dreigen thuis te komen zitten. Het samenwerkingsverband zoekt tijdig het gesprek op met het betreffende bestuur om te bezien of de

capaciteit van de speciale school kan worden uitgebreid. Voor dit moment leidt dat tot passende oplossingen.

- Helderheid over taken en rollen van de verschillende partners bij het onderwijs aan nieuwkomers. Een flinke groep nieuwkomers zat van december tot half maart thuis.

Ondersteuningstoewijzing

Samenwerkingsverband Plein 013 is betrokken bij alle toeleidingstrajecten naar het speciaal (basis)onderwijs. Bij de ondersteuningstrajecten die het samenwerkingsverband betaalt (bijvoorbeeld onder- en zij-instromers, so-leerlingen hoge bekostigingscategorie) is de intensiteit hoger. De inzet van de overige extra ondersteuningsmiddelen gebeurt binnen de schoolbesturen in overleg tussen de leraar, de intern begeleider en de ouders, zonder betrokkenheid van het samenwerkingsverband.

Wanneer voor een leerling een toelaatbaarheidsverklaring is aangevraagd, handelt het samenwerkingsverband deze aanvraag af binnen de wettelijk voorgeschreven termijn. Het samenwerkingsverband beschikt over een digitaal instrument 'Ondersteuning & Overdracht' dat de aanvraag van de school zeer inzichtelijk maakt voor de verwijzende (en eventueel terugontvangende) school, ouders, het Loket en de vervolgschool. Afhankelijk van hoe de verwijzende school dit instrument gebruikt, kan ook het voortraject in beeld gebracht worden.

Elke school beschikt over een consulent van het samenwerkingsverband. De consulent is onder andere betrokken bij de toewijzing van extra ondersteuning of speciaal (basis)onderwijs. Uit enquêtes blijkt dat de scholen de werkzaamheden van de consulenten zeer waarderen. In overleg met cluster 2 zullen binnenkort ook consulenten vanuit cluster 2 op de scholen van Plein 013 actief worden.

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. Het samenwerkingsverband heeft daartoe een ontwikkelagenda opgezet waar het samen met de leerplichtambtenaren en de schoolbesturen aan werkt.

Het samenwerkingsverband brengt individuele verzuimende/thuiszittende leerlingen in beeld en neemt initiatief om hardnekkige verzuimers met leerplicht te bespreken en terug te leiden naar het onderwijs. Waar nodig betreft het daarbij ketenpartners. Het samenwerkingsverband heeft geen afspraken over 'doorzettingsmacht'. De schoolbesturen verwachten in goed onderling overleg problemen met thuiszitters op te kunnen lossen.

De kwaliteitszorg en het intern toezicht

Het samenwerkingsverband werkt steeds meer volgens een planmatige cyclus aan de versterking van zijn kwaliteit. Het samenwerkingsverband stelt elke twee jaar een nieuw ondersteuningsplan vast. Daarvoor vertaalt het samenwerkingsverband de beleidsdoelstellingen naar kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (incl. bekostigingsaspecten) en voert daarover op overeenstemming gericht overleg (oogo) met burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten en met de samenwerkingsverbanden die (geheel of gedeeltelijk) samenvallen met de regio van het eigen samenwerkingsverband. De doorvertaling van de doelen in het ondersteuningsplan naar de schoolplannen en jaarplannen van de individuele scholen vindt nog weinig plaats. De samenhang tussen het beleid op de verschillende niveaus samenwerkingsverband, schoolbestuur, school kan nog groeien.

Het samenwerkingsverband evalueert het gevoerde beleid op verschillende manieren. Het instrument 'Ondersteuning & Overdracht' levert veel kengetallen op over de toewijzing van de extra ondersteuning die leerlingen nodig hebben en de plaatsing van deze leerlingen. Het samenwerkingsverband heeft de afgelopen tijd sterk geïnvesteerd in het formuleren van doelen voor de arrangementen zodat deze ook goed te evalueren zijn. Ook dit gebeurt met het instrument 'Ondersteuning & Overdracht'. Het peilt eveneens de tevredenheid van ouders met de toegekende arrangementen.

De arrangementen die de schoolbesturen bekostigen vallen niet onder deze systematiek. Schoolbesturen evalueren deze arrangementen op een school-eigen manier. Het aantal arrangementen dat enige tijd loopt en toe is aan evaluatie, stijgt. De vraag ligt nu voor hoe en door wie deze arrangementen geëvalueerd gaan worden: door het samenwerkingsverband, het bestuur of de school. Belangrijk hierbij is na te gaan voor welke doelgroep (samenwerkingsverband, bestuur, school) de evaluaties informatie en aanzetten voor verbetering op moeten leveren.

Het samenwerkingsverband evalueert het dekkend geheel van voorzieningen door elke twee jaar externe audits uit te laten voeren, die leiden tot nieuwe schoolondersteuningsprofielen. De scholen waarderen de reflectie op hun ondersteuningsmogelijkheden. Aan het product van deze reflectie, het schoolondersteuningsprofiel, hechten zij minder waarde. Het profiel leidt niet tot nieuwe stappen in bijvoorbeeld schoolontwikkelingstrajecten. Ook ouders geven aan de huidige schoolondersteuningsprofielen niet te hebben gebruikt bij hun schoolkeuze. Deze kritische noten zijn bij het samenwerkingsverband bekend en

zijn aanleiding om opnieuw na te denken over de functie en invulling van het schoolondersteuningsprofiel.

Scholen en besturen verantwoordden waaraan zij de toegekende ondersteuningsmiddelen besteed hebben. Dit jaar heeft de directeur met elk schoolbestuur en zijn directeuren deze verantwoording besproken. Het gesprek over de wijze van verantwoordden en verschillen in besteding van middelen had meerwaarde voor scholen en besturen. Aan de 'bestuurstafel' zijn deze verschillen teruggelinkt aan de schoolbesturen. Een meer inhoudelijke invulling van de verantwoording is een volgende stap.

Het bestuur van het samenwerkingsverband legt volgens de wettelijke voorschriften en afgesproken richtlijnen verantwoording af aan de intern toezichthouder, de overheid en de belanghebbenden. Het bestuur informeert zijn omgeving en verantwoordt zich onder andere in het jaarverslag over de resultaten op een voor alle betrokkenen toegankelijke wijze. Het bestuur, namens deze de directeur, overlegt periodiek met de ondersteuningsplanraad en legt besluiten voor conform geldende wet- en regelgeving.

De vormgeving van het intern toezicht blijft onderwerp van gesprek binnen Plein 013. Het toezichthoudend bestuur bestaat uit alle schoolbesturen. De directeur en schoolbesturen onderkennen dat de belangen van enerzijds schoolbestuurder en anderzijds toezichthoudend bestuur op gespannen voet kunnen staan. Dit onderwerp wordt binnen het samenwerkingsverband geregeld besproken. Het samenwerkingsverband handhaaft de gekozen constructie in de overtuiging dat door de samenwerking en door elkaar aan te spreken, als in het toezichthoudend bestuur het instellingsbelang teveel de boventoon dreigt te krijgen, een cultuur groeit waarin het gezamenlijk de maatschappelijke opdracht van passend onderwijs bewaakt.

Financiën

Het samenwerkingsverband zet de financiële middelen voor extra ondersteuning rechtmatig in. De doelmatigheid van de bestedingen zal bij een volgende verantwoording meer centraal komen te staan.

Het samenwerkingsverband werkt met een meerjarenbegroting waarin het beleid uit het ondersteuningsplan steeds meer duidelijk herkenbaar is vertaald in gekwantificeerde doelstellingen. Minstens een keer per jaar toetst het samenwerkingsverband de realisatiecijfers aan de begroting, analyseert de verschillen en past zo nodig de meerjarenbegroting en/of de jaarbegroting aan.

Interne en externe communicatie

Binnen het samenwerkingsverband staat communicatie en uitwisseling hoog in het vaandel. Dit blijkt uit de vele netwerken en overleggen die binnen Plein 013 actief zijn. Mensen kennen elkaar waardoor lijnen korter worden. De komst van de consulent heeft voor de basisscholen geleid tot een gemakkelijker toegang tot de ondersteuningsprocedures en -mogelijkheden. De speciale (basis)scholen geven echter aan dat zij door het wegvallen van de (preventief) ambulante begeleider een grotere afstand ervaren tot de basisscholen.

Zoals al eerder beschreven verloopt het overleg over de inzet met jeugdzorg nog niet soepel. Ook is bij de scholen niet altijd helder welke ondersteuningsmogelijkheden er zijn van de jeugdzorg of de gezondheidszorg. De afgelopen periode is het contact met de voorscholen, peuterspeelzalen, medisch kinderdagverblijven (mkd's) speerpunt geweest. Hierdoor verloopt de instroom van kleuters en eventuele toeleiding naar een passende onderwijsplaats steeds beter.

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. 22 april 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.

Op 29 maart 2016 heeft de Inspectie van het Onderwijs het samenwerkingsverband Plein 013 onderworpen aan een kwaliteitsonderzoek. Het bestuur van Plein 013 ziet terug op een prettig en constructief verlopen onderzoek.

Dat de inspectie van algemeen oordeel is dat Plein 013 aan de wettelijke taken voldoet en goed op orde is wat betreft inrichting en wet- en regelgeving, sterkt het bestuur in zijn opvatting dat Plein 013 op de goede weg is.

Het bestuur onderschrijft de bevindingen van de inspectie over de grote betrokkenheid van scholen en partners, de uitstekende werkwijze van Loket Plein 013 en het grote enthousiasme van het MT van Plein 013 waarmee het steeds weer gedreven ijvert voor de realisering van passend onderwijs in de regio.

Naast de positieve bevindingen doet de inspectie een aantal suggesties die tot een verhoogde kwaliteit kunnen leiden. Zo pleit de inspectie voor:

- een systematiek waarmee Plein 013 zicht krijgt op de vraag of alle kinderen die zijn aangewezen op extra ondersteuning ook een passende plek hebben;
- goede afbakening van bevoegdheden en taken bij de aanpak van de problematiek van thuiszitters;
- onderzoek naar de opbrengsten van de arrangementen;
- de doorvertaling van doelen in het ondersteuningsplan naar plannen op schoolniveau en bestuursniveau.

Plein 013 wil graag zicht krijgen op de doelmatigheid van zijn handelen. Nu al schenkt Plein 013 steeds meer aandacht aan het monitoren van opbrengsten en het analyseren van gegevens. Voor een solide kwaliteitszorgsysteem echter is meer consistentie noodzakelijk.

De hierboven vermelde verbeterpunten zullen een plaats krijgen in de ontwikkelagenda van Plein 013 en worden opgenomen in het ondersteuningsplan 2016-2018 dat het verband momenteel opstelt.

Het bestuur dankt de Inspectie van het Onderwijs voor het bezoek, haar onderzoek, de rapportage en de aangereikte suggesties.