



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

Samenwerkingsverband VO Zuid-Kennemerland 27-05

Plaats : Haarlem
Administratienummer : VO2705
Bestuursnummer : 42646
Onderzoeksnummer : 277628
Datum onderzoek : 15 april 2015
Datum vaststelling : 6 juli 2015

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|---|-----------------------------------|----|
| 1 | INLEIDING | 5 |
| 2 | BEVINDINGEN | 7 |
| 3 | REACTIE VAN HET BESTUUR | 14 |

1 INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een kwaliteitsonderzoek uit bij 'Samenwerkingsverband VO Zuid-Kennemerland 27-05' (hierna: Zuid-Kennemerland). Binnen de gemeenten Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemstede, Velsen en Zandvoort vormen 12 schoolbesturen met in totaal 31 vestigingen (26 voortgezet onderwijs; 5 voortgezet speciaal onderwijs) 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:

- Statuten (notariële akte d.d. 5 juli 2013);
- Kwaliteitszorg bij het swv vo Zuid-Kennemerland: meten en evalueren - verbeteren en bestendigen (vastgesteld d.d. 18 juni 2014);
- Beleid overplaatsing van vso naar regulier vo (vastgesteld d.d. 18 juni 2014);

- Ondersteuningsplan Passend Onderwijs 2014-2018 (aangepaste versie d.d. augustus 2014) met een reeks bijlagen;
- Meerjarenontwikkelingsplan swv 2014 – 2018 inclusief speerpunten 2014/2015 (vastgesteld d.d. 10 september 2014);
- Meerjarenbegroting (besprekstuk, versie 1 april 2015);
- Jaarverslag 2014 Ondersteuningsplanraad (vastgesteld d.d. 1 april 2015);
- Ondersteuningsprofielen op de havo- en vwo-scholen van het swv vo Zuid-Kennemerland (zonder datum);
- Ondersteuningsprofielen op de PrO- en vmbo-scholen van het swv vo Zuid-Kennemerland (zonder datum);
- Website samenwerkingsverband (www.samenwerkingsverband-zuid-kennemerland.nl, geraadpleegd op 14 april 2015);
- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 14 april 2015);
- Update ontwikkelingen (presentatie d.d. 15 april 2015).

Hierna vond op 15 april 2015 vond 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;
 - met (een afvaardiging van) de ondersteuningsplanraad over zijn rol bij het samenwerkingsverband;
 - met het bestuur met onder andere aandacht voor 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 Zuid-Kennemerland is een goed georganiseerd samenwerkingsverband dat zijn zaken inhoudelijk, financieel en administratief op orde heeft.

Het continuüm van extra ondersteuning heeft het samenwerkingsverband overzichtelijk ingericht: iedere school heeft een volledig toegeruste trajectvoorziening, er is een orthopedagogisch-didactisch centrum ('+VO') en voor de zware ondersteuning kan verwijzing naar het voortgezet speciaal onderwijs (vso) plaatsvinden.

In financiële zin is het samenwerkingsverband (zeer) 'gezond': er is een substantieel vermogen opgebouwd en door de ondergemiddelde deelname in het verleden aan leerlinggebonden financiering en voortgezet speciaal onderwijs, ligt er een flinke positieve verevening in het verschiet. Het afgelopen jaar was er wel enige toename van leerlingen in het vso; het samenwerkingsverband gaat de oorzaken daarvan nog uitzoeken en zijn beleid daarop bepalen.

Het samenwerkingsverband heeft na vaststelling van het eerste ondersteuningplan de verdere ontwikkeling voortvarend opgepakt. De inspectie heeft met waardering kennis genomen van zowel de huidige praktijk als de ontwikkelcapaciteit. De verschillende functionarissen in het samenwerkingsverband laten een grote betrokkenheid zien en werken enthousiast mee om van passend onderwijs een succes te maken.

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

2.2 Toelichting

Kwaliteitsaspect 1: Resultaten

Het samenwerkingsverband heeft een voldoende sluitend continuüm van ondersteuning ingericht, bestaande uit een vastgestelde basisondersteuning op alle scholen en een trajectvoorziening op iedere school voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Bij de noodzaak van een tijdelijke (13 weken) bovenschoolse aanpak beschikt het samenwerkingsverband met '+VO' over een orthopedagogisch-didactisch centrum, gehuisvest op twee locaties. Voor zware ondersteuning geeft het samenwerkingsverband toelaatbaarheidsverklaringen af voor deelname aan het voortgezet speciaal onderwijs. Een aandachtspunt daarbij is dat indien plaatsing op de huidige vso-voorzieningen niet direct in

voorkomende gevallen mogelijk is, het samenwerkingsverband een alternatief, gelijkwaardig aanbod zal moeten creëren. Door het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring voor een leerling geeft het samenwerkingsverband immers aan dat regulier onderwijs niet toereikend is.

Voor havo/vwo-leerlingen met internaliserende gedragskenmerken heeft het samenwerkingsverband een passend aanbod in de vorm van een aparte school. Voor externaliserende leerlingen zijn pilots op de reguliere scholen gestart om deze leerlingen vaardigheden aan te leren waarmee zij binnen het reguliere onderwijs kunnen functioneren.

De inspectie concludeert dat het samenwerkingsverband aantoonbaar al het mogelijke doet om voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben passende ondersteuningsvoorzieningen te organiseren. Een belangrijk gremium om de benodigde ondersteuning vast te stellen, is het zogenaamde MDO (multidisciplinair overleg); een overleg tussen direct betrokkenen bij een leerling en de leerling zelf.

De aldus opgezette systematiek leidt ertoe dat geen leerlingen van passende ondersteuning verstoken hoeven te blijven.

Toewijzing en plaatsing heeft het samenwerkingsverband aan termijnen gebonden. Het samenwerkingsverband kan voor iedere leerling voor wie extra ondersteuning is aangevraagd, desgevraagd aantonen dat – wanneer van toepassing – ten minste de wettelijk voorgeschreven termijnen gehaald zijn en dat de leerling geplaatst is in een bij zijn ondersteuningsbehoefte passend arrangement in of buiten het regulier onderwijs. In de periode augustus 2014 t/m juli 2016 herindiceert het samenwerkingsverband de zittende vso-leerlingen via de 'TVO-commissie' voor de te volgen aanpak is een werkgroep ingericht.

Het samenwerkingsverband werkt met een duidelijke en voldoende toegelichte meerjarenbegroting waarin het beleid uit het ondersteuningsplan via (13) programma's herkenbaar is vertaald in gekwantificeerde doelstellingen. In deze fase van ontwikkeling lukt het nu nog niet om de financiële consequenties van de programma's voor de komende jaren te ramen: de begrote bedragen houdt het samenwerkingsverband over de jaren (vrijwel) constant en het bekijkt jaarlijks of aanpassing nodig/gewenst is. Omdat het samenwerkingsverband al meteen bij zijn start de voorzieningen voor passend onderwijs voluit in werking heeft gezet, zijn de financiële resultaten tot en met 2017 negatief geprognosticeerd. Dit levert geen financiële risico's op, doordat het beschikbare vermogen ruim voldoende is. In de huidige begroting heeft het samenwerkingsverband nog geen rekening gehouden met de groei van de deelname aan het vso in het afgelopen jaar. Een aandachtspunt is de verantwoording achteraf over de middelen (tijdigheid en volledigheid) en de

afspraken die het bestuur hierover heeft gemaakt met de aangesloten schoolbesturen over de doelmatige inzet van middelen.

Het samenwerkingsverband bevordert in voldoende mate dat alle leerplichtige of kwalificatieplichtige leerlingen die mogelijk extra ondersteuning nodig hebben, ingeschreven staan bij een school en daadwerkelijk onderwijs volgen. Daartoe beschikt het over een thuiszitterprotocol waar alle scholen zich aan (moeten) houden. Bovendien toont het samenwerkingsverband aan dat het ten behoeve van het realiseren van dit thuiszittersbeleid functionele contacten onderhoudt met relevante ketenpartners (leerplicht, jeugdzorg, RMC, et cetera). Om het risico op thuiszitters verder te verkleinen, werkt het samenwerkingsverband nu ook aan een protocol voor de aanpak van veelverzuimers, bijvoorbeeld in het kader van veelvuldig ziekteverzuim.

Het samenwerkingsverband laat zien dat, mede door zijn inspanningen, de voorwaarden zijn gerealiseerd voor een geïntegreerde aanpak van jeugdhulp en onderwijs. Het samenwerkingsverband heeft een actueel beeld van de zorgvoorzieningen/-aanbieders in de regio ('sociale kaart') en heeft zicht op het zorgaanbod. Het samenwerkingsverband maakt hiertoe - onder meer in het op overeenstemming gericht overleg - werkbare afspraken met de gemeenten over de afstemming met jeugdzorgaanbieders, jeugdgezondheidszorg en WMO-zorg gericht op jeugdigen. De contacten met de gemeenten, ook in het kader van de transitie jeugdzorg, verlopen goed. Er is een werkagenda opgesteld voor de toekomstige ontwikkelingen.

De inspectie concludeert dat het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen taken in voldoende mate uitvoert. Ook realiseert het samenwerkingsverband een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, waardoor alle leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs kunnen krijgen.

Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie

Het samenwerkingsverband heeft zijn missie en visie geformuleerd en uitgewerkt in een strategisch beleid met daarop aansluitende strategische doelen. Een en ander is uitgewerkt in een meerjarenontwikkelingsplan met speerpunten. Het besturingsmodel van het samenwerkingsverband past bij de missie en de beleidsvoornemens. Er is een kader vastgesteld waarbinnen de organisatie haar taken uitvoert en waarmee zij aangeeft hoe de activiteiten die daarbij horen, passen binnen het grotere geheel.

Het samenwerkingsverband heeft het organisatieschema aangepast waardoor de posities van de organisatieonderdelen duidelijker zijn. De taken en de operationele bevoegdheden van de verschillende organen binnen het samenwerkingsverband zijn nu eenduidiger belegd. Er is een ledenraad met veertien schoolbesturen als leden en er is een 'Centrale dienst' bestaande uit directie, administratie, beleidsmedewerker kwaliteitszorg en 'Consulenten Passend Onderwijs'. De directie bestaat (inmiddels) uit een directeur-bestuurder en een adjunct-directeur; de toezichthoudende taak op het bestuurlijk handelen van de bestuurder ligt bij de ledenraad. Het intern toezicht is daarmee in beginsel onafhankelijk van het bestuur van het samenwerkingsverband georganiseerd, maar beschikt nog niet over een eigen toezichtkader.

Het samenwerkingsverband toont, onder andere met behulp van een aantal (jaar)verslagen, aan dat het overleg binnen de organen van het samenwerkingsverband voldoende gericht is op realisatie van het beleid en op de samenhang tussen de taken van het samenwerkingsverband. Het overleg is functioneel en richt zich zowel op de inhoud als op de planning, uitvoering en evaluatie van taken.

Het samenwerkingsverband heeft een procedure vastgesteld met de betrokken gemeenten voor het op overeenstemming gericht overleg.

Er is commissie ingericht ('TVO-commissie') die werkt met een toewijzingsprotocol. Dit protocol bevat de criteria voor toewijzing van middelen voor extra ondersteuning, de inhoudelijke plaatsingscriteria voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, de termijnen voor de toelaatbaarheidsbepaling en termijnen voor de stappen in de plaatsingsprocedure. Voor de periode augustus 2014 t/m juli 2016 heeft het samenwerkingsverband een procedure vastgesteld voor de herindicatie van zittende vso-leerlingen.

Het samenwerkingsverband profileert zich in de regio actief als dienstverlener voor passend onderwijs. Daartoe beschikt het in elk geval over adequate informatievoorzieningen ten behoeve van belanghebbenden bij het samenwerkingsverband en overige voorzieningen zoals cluster 1 en cluster 2, over voorzieningen in de sfeer van de jeugdhulp en over de overstapmogelijkheden naar vervolgvoorzieningen.

Omdat het samenwerkingsverband personeel in eigen dienst heeft, moet de bestuurder de medezeggenschap van dit personeel nog regelen.

De ondersteuningsplanraad (12 leden, gekozen uit docenten, ouders en leerlingen) neemt een positief-kritische houding aan en houdt de vinger aan de pols. De raad volgt de ontwikkelingen op de voet en komt daartoe ten minste vijf keer per jaar bijeen voor overleg en (thematische) informatiebijeenkomsten.

De inspectie concludeert dat het samenwerkingsverband zijn missie en doelstellingen binnen het kader van de Wet passend onderwijs weet te realiseren door een slagvaardige aansturing, een effectieve interne communicatie en een doelmatige, inzichtelijke organisatie.

Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg

Het samenwerkingsverband heeft een beleidsmedewerker belast met de opzet en uitvoering van de kwaliteitszorg. Dit moet resulteren in een 'pdca-cyclus', planmatig opgezet vanuit een kaderstellende notitie. Het samenwerkingsverband verzamelt al vele data over een scala aan aspecten van passend onderwijs en verzorgt deelrapportages (bijvoorbeeld jaarlijkse evaluaties van maatschappelijk werk, ondersteuningsplanraad, zorgbudgetten, opdc +VO, registratie toelaatbaarheidsverklaringen, enzovoorts). De verzamelde data wil het samenwerkingsverband per 1 augustus 2015 zoveel mogelijk bijeen hebben gebracht en op ieder moment beschikbaar maken via een management-registratiesysteem. Hoog op de agenda van zowel het samenwerkingsverband als de ondersteuningsplanraad staan onderzoeken naar de tevredenheid van betrokkenen met de gerealiseerde dienstverlening, in het bijzonder ouders, leerlingen en onderwijsgevend. Het zoeken is verder gericht op acceptabele normen voor het beoordelen van de resultaten en op een integrale verslaglegging over het reilen en zeilen van het samenwerkingsverband. De weg daarheen is al grotendeels geplaveid.

De ondersteuningsprofielen van de deelnemende scholen aan het samenwerkingsverband zijn beschikbaar.

Op basis van de conclusies uit de zelfevaluatie werkt het samenwerkingsverband ook nu al beargumenteerd, doelgericht en aan de hand van een meerjarenbeleidsplan aan verbeteractiviteiten. Dit moet resulteren in jaarlijkse schriftelijk verantwoording aan belanghebbenden over de gerealiseerde kwaliteit, de kwaliteitsverbetering en daarmee samenhangend de inzet van middelen.

De inspectie concludeert dat het samenwerkingsverband goed op weg is naar een werkwijze om zijn zorg voor kwaliteit vorm te geven met behulp van systematische zelfevaluaties, planmatige kwaliteitsverbetering, jaarlijkse verantwoording van gerealiseerde kwaliteit en borging van gerealiseerde verbeteringen.

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:

- Kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (artikel 17a WVO, lid 8e);
- Groeibekostiging vso-scholen (artikel 17a WVO, lid 8g);
- Overdracht bekostiging ontoereikend budget vso-scholen (artikel 17a WVO, lid 8h).

Korte toelichting

- Artikel 17a WVO, lid 8e vereist dat het samenwerkingsverband in het ondersteuningsplan de wijze beschrijft waarop het vaststelt wat het aandeel van de onderscheiden scholen is in de overdracht van de bekostiging personeelskosten bij een ontoereikend budget op de school voor vso. (In de huidige versie van het ondersteuningsplan staat dit genoemd als 'ontwikkelpunt'.)
- Artikel 17a WVO, lid 8g schrijft voor dat het samenwerkingsverband in het ondersteuningsplan de wijze beschrijft waarop het bepaalt 1: of er een toename van leerlingen op het vso is en 2: of de personeelsbekostiging voor de vso-scholen toereikend is om aan de verplichtingen te voldoen op de peildatum 1 februari t.o.v. de teldatum 1 oktober in datzelfde schooljaar. Dit wordt in de huidige versie van het ondersteuningsplan niet voldoende duidelijk.
- Artikel 17a WVO, lid 8h vraagt een beschrijving van de wijze waarop het samenwerkingsverband vaststelt wat het aandeel van de onderscheiden scholen is in de overdracht van de bekostiging personeelskosten bij een ontoereikend budget op de school voor vso. (In de huidige versie van het ondersteuningsplan staat dit genoemd als 'ontwikkelpunt'.)

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. | • | |

| Naleving wet- en regelgeving | | Voldoende | Onvoldoende |
|-------------------------------------|--|------------------|--------------------|
| 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. 3 juni 2015 dankt het bestuur de inspecteurs voor hun positieve woorden in het rapport. Het oordeel van de inspecteurs geeft veel vertrouwen in de gevolgde koers en nieuwe energie voor het oppakken van verdere verbeteringen.

Met betrekking tot de tekst van het rapport merkt het bestuur het volgende op:

- De huidige situatie, waarbij niet elke leerling met een tlv direct in het vso geplaatst kan worden, is van tijdelijke aard; aan de leerlingen waarop de inspectie doelt, is een passend alternatief geboden. Het betreft een zeer beperkt aantal leerlingen. Per 1 augustus 2015 kunnen de leerlingen weer geplaatst worden.
- De reeds opgestelde kwaliteitsmonitor (kwaliteitskalender) met SMART-geformuleerde doelstellingen neemt het bestuur op in het aangepaste ondersteuningsplan (september 2015).
- Bij ontoereikend budget van de vso-scholen spreekt het bestuur de reserves van het samenwerkingsverband aan. Dit zal genoemd worden in hoofdstuk 14 'financiën' van het aangepaste ondersteuningsplan.