



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

Bestuur SWV PVO Dordrecht

Plaats : Dordrecht
Bestuursnummer : 21706
Onderzoeksnummer : 277342
Datum onderzoek : 24 september 2014
Datum vaststelling : 22 december 2014

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 de 'Stichting Samenwerkingsverband Passend Voortgezet Onderwijs Dordrecht'. Binnen de gemeente Dordrecht vormen acht schoolbesturen met in totaal zeventien 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:

- Akte van Oprichting (oktober 2013);
- Ondersteuningsplan 2014-2016 (14 april 2014);
- Website samenwerkingsverband (www.swvdordrecht.nl, geraadpleegd op 22 september 2014);
- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 22 september 2014).

Hierna vond op 24 september 2014 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- een presentatie kreeg van het samenwerkingsverband van de stand van zaken en actuele ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband;
- gesprekken voerde met:
 - een beleidsmedewerker van de gemeente Dordrecht over de rol die het samenwerkingsverband speelt binnen de verbinding onderwijs en jeugdzorg;
 - leden van het loket over de ondersteuningstoewijzing;
 - een lid van de ondersteuningsplanraad over de rol bij het samenwerkingsverband;
 - de voorzitter van 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

De 'Stichting Samenwerkingsverband Voortgezet Passend Onderwijs Dordrecht' heeft het afgelopen jaar een flinke stap gezet. Voortbouwend op de verworvenheden van de voorgaande jaren op het gebied van samenwerking en vertrouwen, is er een werkorganisatie ontstaan waar zowel primair als voortgezet onderwijs een plek krijgen. Deze werkorganisatie stuurt onder leiding van een gemeenschappelijke directeur beide samenwerkingsverbanden aan. Er ligt een ambitieuze ontwikkelagenda en de risico's zijn beschreven. Veel zaken zijn in werking gezet, waarbij soms blijkt dat de vertaling naar de praktijk anders verloopt dan beschreven staat in het ondersteuningsplan.

Zo leidt de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring niet automatisch tot plaatsing, maar blijkt een regionaal bureau instroom over de uiteindelijke plaatsing te oordelen. Ook is er geen werkgroep aan de slag met het formuleren van criteria zoals in het ondersteuningsplan staat, maar gaat het loket uit van de onderwijsbehoefte van leerlingen.

De grondhouding van de diverse betrokkenen is volgens het samenwerkingsverband dat zij de wil hebben om de zaken goed te regelen voor leerlingen in de regio. De sfeer en samenwerking binnen het samenwerkingsverband omschrijft het bestuur als zijnde goed, prettig en gestoeld op vertrouwen. En ook het contact met de gemeente verloopt positief en met respect voor de wederzijdse inbreng.

Toch zijn er ook een aantal punten die de aandacht verdienen van het samenwerkingsverband.

- Tijdens het onderzoek staan vier leerlingen op een wachtlijst voor het voortgezet speciaal onderwijs en wachten plaatsing thuis af. Dat gebeurt terwijl het ondersteuningsplan stelt dat er een volledige dekking in het gebied (of in enkele gevallen buiten de regio) van onderwijsvoorzieningen is georganiseerd voor kinderen uit de gemeente Dordrecht. Dit vraagt om een spoedige oplossing op bestuursniveau.
- Een managementstatuut en een toezichtkader zijn in ontwikkeling en de inrichting van de onafhankelijke raad van toezicht krijgt aandacht. Het bestuur heeft toegezegd dat het dit in 2014 regelt.
- Voor de herindicatie van leerlingen is nog geen beleid vastgesteld, toch zal het loket hier binnen afzienbare tijd mee te maken krijgen.
- De begroting roept vragen op. Zeker wat de inzet en verantwoording van vsv-gelden (voortijdig schoolverlaten) betreft en de relatie daarvan met passend onderwijs.

- Onduidelijk is welke rol het bestuur van het samenwerkingsverband aan de ondersteuningsplanraad toekent. De inspectie constateert dat de raad zich erg afhankelijk van de directeur opstelt en voornamelijk is geïnformeerd over het ondersteuningsplan.

Ondanks de recente start van een nieuw schooljaar is zichtbaar dat het samenwerkingsverband voortvarend met de operationalisering van zaken begonnen. De eerste vergaderingen van het loket zijn goed verlopen, maar scholen moeten nog wennen aan het wegvallen van de vertrouwde Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL). Meer dan vorig schooljaar komt het accent te liggen bij het ondersteuningsteam op school.

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

2.2 Toelichting

Kwaliteitsaspect 1: Resultaten

Het samenwerkingsverband beschrijft in het ondersteuningsplan op welke manier het passende ondersteuningsvoorzieningen organiseert voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Desondanks blijkt dat vier leerlingen op een wachtlijst voor het voortgezet speciaal onderwijs (vso) staan. Het bestuur van het samenwerkingsverband moet hiervoor op korte termijn een oplossing vinden. Concrete afspraken over plaatsingsgarantie kan een mogelijkheid zijn. Een dekkend geheel van voorzieningen is onder meer gebaseerd op de schoolondersteuningsprofielen van de scholen. De scholen zullen deze binnenkort opnieuw bespreken en vastleggen. Waarschijnlijk zal deze herwaardering een positief effect hebben op de basisondersteuning. Verder vraagt de rol en positie van het orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) het komende jaar aandacht. Alhoewel het opdc voorziet in de vraag van de scholen, rijst de vraag of scholen hierdoor niet te weinig gericht zijn op de ontwikkeling van eigen professionaliteit en expertise.

Het samenwerkingsverband heeft de regie over de ambulante begeleiding. Alle afspraken over de arrangementen verlopen via het loket. Over de oude 'rugzakleerlingen' hebben scholen afspraken gemaakt: het samenwerkingsverband zet het budget door naar de scholen.

Toewijzing en plaatsing zijn aan termijnen gebonden. Het samenwerkingsverband gebruikt hiervoor een webbased instrument 'Onderwijs Transparant'. Het beleid met betrekking tot herindicatie van zittende leerlingen in het vso moet het samenwerkingsverband nog vaststellen. Duidelijk is dat hierbij het loket een rol speelt.

De meerjarenbegroting was bij de voorbereiding op het onderzoek niet beschikbaar. Wel is er een jaarbegroting toegevoegd aan het ondersteuningsplan. In deze jaarbegroting komt onvoldoende tot uiting hoe het samenwerkingsverband middelen vertaalt naar doelstellingen en resultaten. De toewijzing van middelen is niet altijd transparant en verdient aandacht. Ook mogelijke bekostigingsaspecten, die voortkomen uit een eventuele toename van leerlingen, krijgen vooralsnog weinig aandacht. Het samenwerkingsverband heeft missie en visie beschreven in het ondersteuningsplan maar formuleert geen concrete resultaten. Ook de manier waarop het samenwerkingsverband doelen en ambities wil bereiken, blijft buiten beschouwing. Verdere concretisering van de beoogde resultaten kan van het jaarverslag, dat het samenwerkingsverband wil opstellen, een waardevol instrument maken voor verdere beleidsontwikkeling.

Door de inspanningen van de scholen, het samenwerkingsverband en andere samenwerkingspartners kent het samenwerkingsverband slechts weinig thuiszitters. De actietafel die tot 2010 thuiszitters in beeld bracht, is nu ondergebracht in het loket. De leerlingen die thuiszitten zijn bekend bij het loket en in een aantal situaties opgevangen door het opdc. Door het ontbreken van voldoende plaatsen is er een wachtlijst ontstaan voor het vso. Een zaak die spoedig om concrete afspraken en stappen vraagt.

Het samenwerkingsverband heeft mede vorm gegeven aan de kadernotitie 'Passend verbinden van onderwijs en zorg voor jeugdigen in de Drechtsteden'. 'Op overeenstemming gericht overleg' (oogo) over het ondersteuningsplan is gevoerd binnen het regionaal overleg. Er is een ontwikkelagenda met negen punten. Een van de gesprekspunten is de verbinding tussen het sociale wijkteam en het ondersteuningsteam. Op dit moment is er een pilot met sociale wijkteams in de wijken Centrum en West.

Ook op andere gebieden verloopt het contact met de gemeente plezierig. Zo heeft elke school een maatschappelijk werker en kunnen scholen een beroep doen op orthopedagogen, waarbij de bekostiging door de gemeente plaats vindt.

Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie

De missie en visie zijn geformuleerd in het ondersteuningsplan. De missie is uitgewerkt in een strategisch beleid en bevat een karakteristiek van het samenwerkingsverband, een visie op de toekomst. Strategische doelen ontbreken vooralsnog. Onduidelijk blijft wat het samenwerkingsverband op lange termijn wil bereiken. Aan de voornemens die in het activiteitenplan zijn geformuleerd ontbreekt een strategie om deze te realiseren.

Het samenwerkingsverband heeft een aanzet gedaan om te beschrijven hoe de taken en de operationele bevoegdheden van de verschillende organen binnen het samenwerkingsverband zijn belegd, vastgesteld en bekendgemaakt. Toch

ontbreken hier het toezichtkader, een managementstatuut en de invulling van de raad van toezicht. Zaken waar het samenwerkingsverband aandacht aan gaat schenken en die het in 2014 wil realiseren. Enige zorg heeft de inspectie over de rol van de ondersteuningsplanraad. Dit orgaan is bedoeld om ouders en (onderwijzend) personeel de mogelijkheid tot zeggenschap te geven en kritisch de plannen van het samenwerkingsverband te beoordelen. Vooralsnog heeft de ondersteuningsplanraad slechts een informatieve rol.

Binnen het samenwerkingsverband functioneren een directeurenberaad, een zorgcoördinatorenoverleg, een bovo-overleg en een overleg tussen vso en mbo. Daarnaast zijn er overleggen met de omliggende samenwerkingsverbanden en de gemeente. Oogo met de gemeente voert het samenwerkingsverband binnen het regionaal overleg Drechtsteden. De scholen herschrijven binnenkort hun schoolondersteuningsprofiel. Deze herwaardering gebeurt op aangeven van de zorgcoördinatoren, waarvan sommigen zich niet herkenden in het profiel dat door de directeur was opgesteld.

Het samenwerkingsverband heeft afspraken gemaakt over hoe de aanvraag voor arrangementen moet gebeuren. Deze afspraken zijn gebaseerd op een bespreking van het ondersteuningsteam op de school. Met alle partners is een loketformulier ontwikkeld. De conclusie, waarin staat wat een leerling volgens het ondersteuningsteam nodig heeft, geeft richting aan het loket. Het ondersteuningsteam kan bij het opstellen van de conclusie gebruik maken van deskundigheid in en om de school.

Een procedure hoe de herindicatie van zittende vso-leerlingen gaat plaatsvinden, moet het samenwerkingsverband nog vaststellen.

De communicatie met betrokkenen binnen het samenwerkingsverband verloopt deels via een toegankelijk en informatieve website waarop actuele informatie staat. Ook geeft de website de mogelijkheid tot het doen van een terugbelverzoek. De voorlichting aan ouders verdient desondanks aandacht. De informatie die scholen aan ouders en leerlingen verschaffen, vraagt om enige regie van het samenwerkingsverband.

Het intern toezicht is een belangrijk aandachtspunt van het samenwerkingsverband. Het bestuur is met de invulling van de onafhankelijke raad van toezicht bezig. De verwachting is dat deze raad aan het eind van dit kalenderjaar ingericht is. Het intern toezichtkader is in ontwikkeling. Conceptueel staan zaken in de steigers maar nu wacht verdere uitwerking.

Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg

De komende tijd besteedt het samenwerkingsverband aandacht aan de inrichting en invulling van de kwaliteitszorg. Er is nog geen instrument of

monitor gekozen. Het samenwerkingsverband wacht landelijke voorstellen of suggesties over monitoring en kwaliteitszorg af. Ten behoeve van de evaluatie van het gevoerde beleid heeft het samenwerkingsverband het voornemen om een jaarverslag op te stellen. Verder zijn er ideeën over het inzetten van auditteams en het inzetten van zorgcoördinatoren en directieberaad bij de evaluatie.

2.3 Naleving wet- en regelgeving

De inspectie wil de naleving van wettelijke regels bevorderen. Hiervoor gebruikt de inspectie 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 de inspectie voor het schooljaar 2014/2015 heeft vastgesteld voor de controle op de naleving door de samenwerkingsverbanden.

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.	•	
N.5	Scheiding toezicht en bestuur - Artikel 17a WPO en 24d WVO.		•

Naleving 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:

- Procedures en criteria toewijzing middelen (artikel 17a WVO, lid 8b);
- Herindicatie zittende vso-leerlingen (artikel XVII Wet passend onderwijs, lid 2);
- Groeibekostiging vso-scholen (artikel 17a WVO, lid 8g);
- Overdracht bekostiging ontoereikend budget vso-scholen (artikel 17a WVO, lid 8h).

3 REACTIE VAN HET BESTUUR

In een reactie d.d. 10 december 2014 deelt het bestuur mee dat het zich in algemeenheid prima kan vinden in de inhoud van het rapport naar aanleiding van het bezoek op 24 september 2014. De weergave geeft veel herkenning.