



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

Stichting Samenwerkingsverband Noord-Kennemerland PO

Plaats : Alkmaar
Administratienummer : PO2703
Bestuursnummer : 21630
Onderzoeksnummer : 285857
Datum onderzoek : 11 december 2015
Datum vaststelling : 30 juni 2016

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|---|-----------------------------------|----|
| 1 | INLEIDING | 5 |
| 2 | BEVINDINGEN | 8 |
| 3 | REACTIE VAN HET BESTUUR | 13 |

1 INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde op 8 en 11 december 2015 een kwaliteitsonderzoek uit bij 'Stichting Samenwerkingsverband Noord-Kennemerland PO'. 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 risicogerichte 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 Samenwerkingsverband PO-Noord Kennemerland (2014-2018), met appendix (april 2015);
- Memo eenmalige compensatie AWBZ voor ernstig meervoudig beperkte (EMB) kinderen schooljaar 2014-2015 (30 mei 2015);
- Groeidocument (12 augustus 2015);
- Memo inventarisatie ondersteuningsmogelijkheden onderwijs en zorg voor extra onderwijsbehoeften nieuwkomers (31 augustus 2015);
- Rapportage enquête inzet werkwijzen Passend Onderwijs (juli/augustus 2015);
- Rapportage interviewronde Governance (20 oktober 2015);
- Communicatieplan 2015-2018 (11 november 2015);
- Stappen, procedures en routes plus handleiding (groeidocument, 23 november 2015);
- Formulier warme overdracht overstap PO-VO 2015-2016, stroomschema en draaiboek planning en procedure overstap POVO Noord-Kennemerland (23 november 2015);
- Herziene begroting 2015-2016.

Onderzoeksdag 1: rondetafelgesprekken

Op de eerste dag van het onderzoek, 8 december 2015, voerde de inspectie rondetafelgesprekken met ouders, leraren, intern begeleiders/('zorg')ondersteuningscoördinatoren, directeurs/locatieleiders van scholen en de directeur van het samenwerkingsverband. 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 11 december 2015 vond een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie gesprekken voerde met het dagelijks bestuur, de directeur, leden van commissies van toelating (CvT), de voorzitter van de ondersteuningsplanraad, onderwijsexperts, functionarissen van gemeenten en de financieel deskundige. 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

Het samenwerkingsverband Noord-Kennemerland heeft, onder aanvoering van de directeur, het afgelopen jaar een mooie ontwikkeling doorgemaakt. De risico's die waren ontstaan zijn voor een groot deel ingelopen. Er ligt nu een heldere organisatiestructuur, waardoor de routes, aanspreekpunten en verantwoordelijkheden duidelijk zijn. De directeur van het samenwerkingsverband speelt hier, samen met de onderwijsexperts, een laagdrempelige en praktische rol in. Voor de schoolbesturen maar ook voor directies, internbegeleiders en veel ouders is het samenwerkingsverband nu zichtbaar en toegankelijk. Er is een mooi, functioneel net gevlochten, maar door de prille ontwikkelingen zitten er nog mazen in. Met name het afgelopen schooljaar (2014/2015) hebben kinderen onnodig lang op een plaats in speciaal onderwijs moeten wachten, waren geldstromen onduidelijk, waardoor sommige scholen geen middelen kregen voor extra ondersteuning, was er geen zicht op thuiszitters en was er onvoldoende communicatie met het speciaal onderwijs. Door te investeren in de communicatie, de middelen inzichtelijker te verdelen en de heldere organisatiestructuur zijn deze problemen in kaart gebracht en kan het samenwerkingsverband deze op een laagdrempelige manier oplossen. De gaten in het net worden hierdoor verder gedicht en kinderen zijn steeds beter in beeld.

De structuur ligt er en het samenwerkingsverband kan zich richten op de toekomst. Een toekomst waarin het samenwerkingsverband de afspraken over de basisondersteuning duidelijker vorm kan geven. Maar waar vooral concrete uitspraken gedaan moeten worden over de aansturing en verantwoordelijkheden van het bestuur en het intern toezicht van het samenwerkingsverband. Belangrijk daarbij is dat alle besturen zich houden aan de gemaakte afspraken en beleid, dat die eenduidig zijn en dat de hoofddoelstelling altijd uitgangspunt is, namelijk passend onderwijs voor ieder kind in Noord-Kennemerland.

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

2.2 Toelichting

Dekkend ondersteuningsaanbod

Met name dit schooljaar realiseert het samenwerkingsverband steeds beter om al het mogelijke te doen om passende ondersteuningsvoorzieningen te organiseren voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De

onderwijsexperts spelen hier een cruciale rol in. Daarnaast lukt het de meeste van de acht werkgebieden steeds beter om een snelle en transparante werkwijze te realiseren als het gaat om het bieden en financieren van extra ondersteuning. De uitdaging bestaat eruit dat alle werkgebieden op hetzelfde niveau komen en dat deze werkwijze verder inhoudelijk wordt uitgebreid.

Binnen het samenwerkingsverband is het handelingsgericht werken een uitgangspunt en daarmee ook een onderdeel van de basisondersteuning. Echter de definiëring ervan maar vooral de concrete afspraken hierover vragen aanscherping en concretisering. De betrokkenen van het samenwerkingsverband hebben onvoldoende zicht op waar een basisschool aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor extra ondersteuning. Er zijn nu nog veel verschillen in de basisondersteuning en scholen zetten middelen nu soms ook in als het binnen de basisondersteuning opgelost moet kunnen worden. Criteria voor de inzet van extra ondersteuning zijn niet altijd duidelijk en kan het samenwerkingsverband scherper formuleren. Heldere analyses van de basisondersteuning, concrete schoolondersteuningsplannen en duidelijke criteria voor extra ondersteuning zijn belangrijk.

Het is positief, maar ook noodzakelijk dat het samenwerkingsverband investeert in de communicatie met het speciaal onderwijs, met name met cluster 2. Het afgelopen schooljaar was de communicatie ontoereikend waardoor er leerlingen waren die niet de ondersteuning kregen die ze nodig hadden.

Het samenwerkingsverband heeft een aantal thuiszitters. Deze leerlingen zijn in beeld en dit leidt er toe dat deze leerlingen niet van passende ondersteuning verstoken blijven, verwijtbaar aan het samenwerkingsverband. Bij alle thuiszitters is het samenwerkingsverband actief betrokken. Het samenwerkingsverband kiest er bewust voor om hier geen doorzettingsmacht te beleggen. Het kiest ervoor om over elk individueel geval, goed te overleggen met alle betrokkenen, om tot een goed oplossing te komen.

Ondersteuningstoewijzing

Bij de toewijzing en plaatsing speelt het groeidocument een belangrijke rol. Het document is een functioneel document dat, in overleg met alle betrokken partijen, zorgvuldig is uitgewerkt en het wordt nog steeds verbeterd. Het is belangrijk dat het speciaal onderwijs een ontwikkelingsperspectief maakt dat nadrukkelijk aansluit op de bevindingen die het primair onderwijs heeft vastgelegd in het groeidocument. Het ontwikkelingsperspectief van het speciaal onderwijs is leidend voor het onderwijs in het speciaal onderwijs. Hieraan kan het samenwerkingsverband nog aandacht besteden.

Het groeidocument is leidraad voor de analyse, het plaatsen en het overstemmingsgesprek. De onderwijsexpert begeleidt dit traject en organiseert de deskundigheid en een multidisciplinair overleg gericht op

overeenstemming. Ouders spelen een cruciale rol binnen deze werkwijze. Een volledig ingevuld groeidocument wordt bij de toewijzingscommissie ingediend als plaatsing op s(b)o noodzakelijk is. De termijnen en de rol van de onafhankelijke deskundige zijn nauwkeurig opgenomen in de procedure. Uit de gesprekken die de inspectie heeft gevoerd maakt de inspectie op dat vooral dit schooljaar de route en werkwijze duidelijk is geworden. Het samenwerkingsverband acteert snel en de toelaatbaarheidscommissie neemt ruim binnen de gestelde termijnen een besluit. Mooi in deze werkwijze is de regelmatige evaluatie en de expliciete, zorgvuldige aandacht voor een eventuele terugplaatsing naar het reguliere basisonderwijs.

In de periode augustus 2014 t/m juli 2016 herindiceert het samenwerkingsverband de zittende so-/vso-leerlingen.

Voorkomen schoolverzuim en thuiszitters

Het samenwerkingsverband krijgt steeds beter zicht op kinderen die thuiszitten. Van bijna alle gemeenten zijn de thuiszitters bekend en is het samenwerkingsverband actief betrokken. De samenwerking met de gemeenten werpt zijn vruchten af, al kan die verder worden verstevigd en gesystematiseerd. De memo over de aanpak van thuiszitters is een goede aanzet om de thuiszitters problematiek pregnanter op de agenda te zetten maar ook om overleg over thuiszitters te structureren en de verantwoordelijkheden en taken van de ketenpartners te benoemen.

De kwaliteitszorg en het intern toezicht

Het samenwerkingsverband is gestart met de zorg voor kwaliteit door systematische zelfevaluatie. Onder andere houdt het samenwerkingsverband het aantal groeidocumenten, toelaatbaarheidsverklaringen (per bestuur), de inzet van ambulante begeleiding en de multidisciplinaire overleggen bij. Wat de kwaliteit van deze inzet en aantallen is, is nog een punt van aandacht. Wel heeft het samenwerkingsverband een eerste evaluatie gehouden naar het werken met het groeidocument, de onderwijsexperts en het werken in werkgebieden. De analyse van deze enquête biedt een mooi inzicht waar scholen tegenaan lopen en wat goed gaat. Het levert voor het samenwerkingsverband informatie op om verder beleid te ontwikkelen.

In de appendix van het ondersteuningsplan van 2014 zijn de kwalitatieve en kwantitatieve doelen opgenomen. De beleidsthema's voor 2016-2018 zijn professionalisering, het werken als netwerk, innovatie en ontwikkeling, de rol van de ouders en preventie.

De trimester rapportages leveren een mooie en redelijk volledige input voor verantwoording.

Het samenwerkingsverband heeft een duidelijke organisatiestructuur. De directeur is zichtbaar, goed bereikbaar en heeft de dagelijkse leiding van het samenwerkingsverband. De directeur heeft het afgelopen schooljaar gewerkt aan een heldere, praktische structuur van het samenwerkingsverband en een meer eenduidige visie. Samen met de onderwijsexperts die werken in de werkgebieden heeft het samenwerkingsverband steeds meer één gezicht gekregen. Routes en verantwoordelijkheden zijn voor de betrokkenen duidelijk en men weet elkaar te vinden. Er is regelmatig overleg met het bestuur dat de ingeslagen weg steunt en ondersteunt. De directeur overlegt regelmatig met de ondersteuningsplanraad en legt besluiten voor conform geldende wet- en regelgeving. De samenwerking met de ondersteuningsplanraad is het afgelopen jaar verstevigd en de ondersteuningsplanraad wordt goed op de hoogte gehouden maar heeft ook een eigen inbreng. Onder andere het communicatieplan 2015-2018 is er gekomen mede door de inbreng van de ondersteuningsplanraad.

Punt van aandacht is het intern toezicht en in het verlengde daarvan de rol en verantwoordelijkheden van de directeur-bestuurder en de schoolbesturen. Het bestuur realiseert zich dat dubbele petten en verschillende verantwoordelijkheden remmend kunnen werken op de ontwikkelingen van het samenwerkingsverband. Het bestuur wil hier dit schooljaar duidelijkheid over krijgen. In bijeenkomsten waar alle schoolbesturen aanwezig zijn wordt met behulp van externe deskundigen de verschillende visies besproken om inzicht te krijgen, maar ook om een duidelijk werkbare lijn te destilleren. Deze bijeenkomsten moeten leiden tot duurzame samenwerking waar rollen en verantwoordelijkheden duidelijk gedefinieerd worden. Van daaruit wil het bestuur een toezichtkader ontwerpen.

Financiën

Het samenwerkingsverband werkt met een meerjarenbegroting waarin het beleid uit het ondersteuningsplan duidelijk herkenbaar is. Het samenwerkingsverband heeft er dit schooljaar voor gekozen om de middelen voor extra ondersteuning voor een deel door te sluisen naar de werkverbanden. In samenspraak met het multidisciplinair overleg worden de middelen ingezet. Het is duidelijk voor het samenwerkingsverband welk bedrag per leerling naar de scholen/schoolbesturen gaat om de basisondersteuning verder te versterken. Het is ook belangrijk dat het samenwerkingsverband inzicht krijgt in de wijze waarop de scholen/schoolbesturen en de werkverbanden de toegekende middelen voor extra ondersteuning besteden en wat zij daarmee bereiken.

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

Het samenwerkingsverband realiseert een steeds betere afstemming met zorgaanbieders in de regio. Er is regelmatig overleg met gemeenten, onder andere met leerplichtambtenaren, jeugdconsulenten, beleidsmedewerkers en jeugdhulp. Dit leidt tot een geïntegreerde aanpak van zorg en onderwijs, met als doel de verbetering van het onderwijsaanbod. Onder andere door casusbesprekingen heeft het samenwerkingsverband een actueel beeld van de zorgvoorzieningen/-aanbieders en zicht op het zorgaanbod en de tekortkomingen in het zorgaanbod in de regio. Het samenwerkingsverband maakt - 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.

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. 11 april 2016 deelt het bestuur mee dat het terugkijkt op een intensief maar boeiend en leerzaam bezoek; een 360 graden review van passend onderwijs Noord-Kennemerland.

Het bestuur is trots dat de inspectie constateert dat het vanuit visie op een laagdrempelige manier werk maakt van passend onderwijs en dat het dit met een hoog kwaliteitsgevoel doet. Trots omdat de inspectie de bedoeling van het samenwerkingsverband heeft ervaren in de ronde tafelgesprekken. Het bestuur wil ook dat passend onderwijs een werkwoord is waar de professionals, ouders en kinderen zich bij betrokken voelen.

Het bestuur geeft aan dat het de bevindingen uit dit rapport bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband op de volgende wijze zal betrekken of al heeft betrekken.

Basis-, lichte ondersteuning

De inspectie geeft aan dat er middelen ingezet worden terwijl het ook soms in de basisondersteuning opgelost had kunnen worden. Wat bedoelt u met scholen verschillen in basisondersteuning?

In het proces van arrangeren wordt eerst gekeken wat de school zelf heeft gedaan en of ze alles hebben gedaan wat binnen hun vermogen ligt. Dit is een vast onderdeel in het groeidocument.

Het bestuur is samen met de beleidsmedewerkers van de schoolbesturen een nieuw format schoolondersteuningsprofiel aan het ontwikkelen. Hierin formuleren scholen welke aanpakken zij in de basis- en lichte ondersteuning in huis hebben. Voorjaar 2017 gaan de scholen aan de slag met het nieuwe format.

Intern toezicht

Het is correct dat de inspectie stelt dat het intern toezicht een punt van aandacht is. Bij een goede scheiding gaat het niet alleen om het model maar ook om gedrag en rolneming. Hiervoor is dialoog en tijd nodig. Onder leiding van de Werkgroep governance maakt het bestuur stappen naar een goede scheiding tussen bestuur en toezicht. Voor de zomervakantie werkt het aan een mandaat voor de algemeen directeur als directeur-bestuurder volgens het policy governance met een daarbij horend toezichtkader. Verder is het de ambitie van het bestuur om in april 2017 scheiding tussen bestuur en toezicht met draagvlak uitgewerkt te hebben.

Trimesterrapportages

Al werkende en lerende bouwt het bestuur aan kwaliteitszorg. De trimesterrapportages leveren meer en meer een totaal beeld van de resultaten van passend onderwijs op kwantitatief en kwalitatief gebied. Op casusniveau, op schoolniveau, op werkgebied niveau en op samenwerkingsverband niveau wordt de pdsa-cyclus doorlopen en de evaluatieopbrengsten verwerkt in de trimesterrapportages. Als voorbeeld heeft het bestuur de eerste trimesterrapportage 2015/2016 aan de inspectie toegestuurd. Daarnaast maakt het bestuur nu de slag naar digitalisering om vanuit het web-based groeidocument relevante data te destilleren. Dit zal niet alleen aan de betrouwbaarheid ten goede komen maar ook aan het verminderen van administratieve last. In september 2016 wordt gestart met de implementatie van het web-based groeidocument (TOP-dossier).