



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

## RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

### **Stg. SWV Noord-Kennemerland PO**

Plaats : Heerhugowaard  
Bestuursnummer : 21630  
Onderzoeksnummer : 277365  
Datum onderzoek : 2 oktober 2014  
Datum vaststelling : 22 december 2014



## 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 'Stichting Samenwerkingsverband Noord-Kennemerland PO' (hierna: Noord-Kennemerland PO). Binnen de gemeenten Alkmaar, Bergen, Graft-de Rijk, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk en Schermer vormen 15 schoolbesturen met in totaal 103 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](http://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 Samenwerkingsverband PO Noord-Kennemerland, inclusief een reeks bijlagen (definitief, eind april 2014);
- Website samenwerkingsverband ([www.swvponoord-kennemerland.nl](http://www.swvponoord-kennemerland.nl), geraadpleegd op 30-09-2014);
- Kengetallen samenwerkingsverband ([www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl), geraadpleegd op 30-09-2014).

Hierna vond op 2 oktober 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 de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring;
  - 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 Noord-Kennemerland PO heeft het afgelopen jaar een forse stap voorwaarts gemaakt. Ondanks de wisseling van de kwartiermaker tijdens het ontwikkelproces ligt er een gedragen ondersteuningsplan. De wil om bestuurlijk samen te werken is duidelijk aanwezig en zal het komend jaar verder groeien. Per 1 september 2014 heeft het bestuur een algemeen directeur benoemd. Deze is enthousiast en voortvarend gestart met het vertalen van het ondersteuningsplan naar de praktijk. Hierbij blijkt dat een aantal punten uit het ondersteuningsplan een andere invulling krijgt.

Een belangrijke aanvulling op het ondersteuningsplan is het groeidocument dat tijdens het inspectiebezoek is uitgereikt en toegelicht. In dit groeidocument zijn procedures en afspraken met betrekking tot ondersteuning vastgelegd. Het groeidocument is de leidraad bij het overleg met ouders en bij eventuele toewijzing van arrangementen of een toelaatbaarheidsverklaring. Overigens was dit document op het moment van het bezoek nog niet vastgesteld door het bestuur. Het streven is om de werkwijze half oktober te laten ingaan. De inspectie wijst erop dat bij afwijking van de beleidskaders in het ondersteuningsplan, de ondersteuningsplanraad instemming moet verlenen op elke wijziging.

Het samenwerkingsverband is verdeeld in acht interzuilare werkgebieden, waarbij de regio-indeling van de voormalige verbanden Weer Samen Naar School (WSNS) is losgelaten. Er heeft dus een herverkaveling plaatsgevonden. Een aandachtspunt voor het samenwerkingsverband is de positie van het speciaal onderwijs. Het bestuur van het speciaal onderwijs is een partner binnen het bestuur van het samenwerkingsverband en onderschrijft het streven naar thuisnabij en goed onderwijs voor alle kinderen. Om dit onderwijs vorm te geven kan de expertise van het speciaal onderwijs, met name de inzet van ambulante begeleiders, belangrijk zijn. Het beschrijven van een perspectief op de toekomstige inzet van de ambulant begeleiders en een inventarisatie welke expertise aanvullend is voor het regulier onderwijs, is noodzakelijk. Ook het aanleveren van gegevens over herindicatie vanuit het speciaal onderwijs (so) verdient hierbij aandacht.

In het ondersteuningsplan is (nog) geen aandacht gegeven hoe het samenwerkingsverband om wil gaan met groei dan wel daling van het aantal leerlingen dat het speciaal basisonderwijs (sbo) bezoekt op 1 februari. Ook vanwege bekostigingsaspecten is dit een omissie in het ondersteuningsplan.

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

## **2.2 Toelichting**

### **Kwaliteitsaspect 1: Resultaten**

Het samenwerkingsverband heeft de criteria voor de basisondersteuning vastgesteld. Het streven is dat alle scholen over twee jaar aan de vastgestelde basisondersteuning voldoen. De verantwoordelijkheid voor het behalen van de basisondersteuning ligt bij de schoolbesturen. Onduidelijk is of er binnen het samenwerkingsverband een dekkend geheel van voorzieningen aanwezig is. De clusters van onderwijsbehoeften, die in het groeidocument benoemd zijn, kunnen hierbij als startpunt dienen.

Tijdens het inspectiebezoek is het conceptgroeidocument uitgereikt en besproken. Dit document beschrijft hoe de procedures en werkwijze voor de toewijzing van extra ondersteuning gaat verlopen. Binnenkort zal het samenwerkingsverband een start maken met de implementatie hiervan, waarbij de onderwijsexperts een belangrijke rol spelen. De onderwijsexpert ondersteunt scholen bij het benoemen van onderwijsbehoeften en het formuleren van passende arrangementen. Op dit moment heeft het samenwerkingsverband geen zicht op het aantal herindicaties. Ook is geen procedure vastgelegd hoe de herindicatie gaat verlopen.

De begroting is mede gebaseerd op een aantal uitspraken van het bestuur over onder meer het doorzetten van de rugzakbekostiging, de middelen voor de basisondersteuning en de verdeling van het schooldeel ambulante begeleiding over de schoolbesturen voor het schooljaar 2014/2015. De begroting laat veel 'p.m. posten' zien. Het bestuur geeft aan dat het hiervoor nog geen inschatting kan maken. De begroting van de daarop volgende jaren is te kenschetsen als een raming. Eind november 2014 zal er een aangepaste begroting voorliggen. In deze begroting en bijbehorende toelichtingen zal ook aandacht geschonken worden aan:

- de wettelijke bepalingen omtrent de groeibekostigingen sbo en so;
- de, al dan niet nog te treffen, maatregelen voor de realisatie van de afnemende vereveningsbijdrage in de loop der jaren;
- de uitvoering van het akkoord van het tripartite overleg inzake ambulante begeleiders, waaronder de omvang van en de waarborgen voor de doelmatige verzilvering van de trekkingsrechten 2014/2015, de herbestedingsverplichting 2015/2016 en zo mogelijk reeds de situatie na dat laatste schooljaar;
- de invulling van het budget voor nog nader te specificeren beleid;



- de vaststelling van de 'p.m. posten', voor zover dan redelijkerwijs in te schatten;
- de reden voor de post onvoorzien, dan wel een aanmerking als begroot resultaat;
- de bepaling van het gewenste weerstandsvermogen.

In beschrijvende zin stelt het samenwerkingsverband een aantal kwalitatieve en kwantitatieve resultaten vast. Zo staat in het ondersteuningsplan dat de verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs gelijk is aan de situatie van 1 oktober 2013. Toch vraagt de negatieve verevening verdere concretisering van resultaten en een passende prioritering. De effecten van professionalisering en de inzet van de verschillende arrangementen dragen bij aan een gezond financieel samenwerkingsverband.

Op dit moment heeft het samenwerkingsverband geen zicht op thuiszitters en schoolverzuim. Binnenkort start een overleg met leerplicht om te komen tot een definitie. De onderwijsexpert speelt hierbij een signalerende rol, zeker in relatie met de zorgexpert van de gemeente. De leerlingen die ondanks hun cognitieve mogelijkheden maar vanwege hun specifieke gedrag geen hele dag onderwijs kunnen volgen, vragen bijzondere aandacht.

Al een aantal jaren functioneert een regiegroep 'Passend Onderwijs Kennemerland'. Door passend onderwijs en met name door het 'Regionaal Beleidsplan Jeugd' is deze groep opgewaardeerd en gemandateerd om de wethouders te adviseren over de beleidsterreinen onderwijs en jeugdzorg. Er is een werkagenda opgesteld. Op deze werkagenda staan onder meer de aansluiting onderwijs-jeugdzorg, de veranderende Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de aanpak dyslexie. Heel concreet heeft dit overleg geleid tot een zorgexpert, die structureel contact heeft met de werkgebieden van het samenwerkingsverband. In praktijk blijkt dat de aanpak binnen de verschillende gemeenten min of meer gelijk is, maar dat benamingen verschillen: 'jeugd en gezin coach', 'schoolwijkteam', 'zorgexpert'. Naast het contact met de gemeenten is er frequent overleg met de omringende samenwerkingsverbanden en een structureel overleg met het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs (vo).

### **Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie**

De missie en visie zijn geformuleerd. Toch lijken ook concurrentie en verzuiling terugkomende aspecten binnen de onderwijspraktijk te zijn. Een goede afstemming tussen het belang van een schoolbestuur en de missie van het samenwerkingsverband is belangrijk. Het afgelopen jaar is er een aantal hobbels

genomen. De benoeming van een algemeen directeur als centraal aanspreekpunt en aanjager van verandering voorziet in een duidelijke behoefte. Het implementatieplan, dat op stapel staat, bevat naar verwachting een aantal concrete, kortetermijndoelen. Het is daarbij belangrijk om leraren en ouders te betrekken bij de ontwikkelingen. In de snelheid van de ontwikkeling is het van belang de belangrijkste doelgroepen te blijven betrekken en niet kwijt te raken bij de invoering van passend onderwijs.

Het organisatieschema dat in het ondersteuningsplan is opgenomen, geeft slechts globaal de verschillende organen binnen het samenwerkingsverband weer. Tijdens het inspectiebezoek bleek dat de indeling in regio's leidend is. Aan elke regio is een onderwijsexpert gekoppeld, die een rol speelt bij het evalueren en monitoren van processen. Voor de afstemming tussen de onderwijsexperts is een coördinator onderwijsexpert verantwoordelijk.

De rol van de ondersteuningsplanraad lijkt onduidelijk. Het bestuur heeft tijdens de aanstellingsbijeenkomst de rol van de ondersteuningsplanraad benoemd en beperkt tot de wettelijke taken. Tegelijkertijd constateert de inspectie dat de ondersteuningsplanraad een rol als klankbord voor ogen heeft.

De ondersteuningsplanraad mist een duidelijk aanspreekpunt en hoopt dat met de aanstelling van een algemeen directeur hierin voorzien is. Een jaarplanning en informeel vooroverleg met de voorzitter van de ondersteuningsplanraad lopende zaken en voorgenomen beleid bevordert de communicatie. Ook bij de wijzigingen van de beleidskaders in het ondersteuningsplan heeft de raad een duidelijke vaststellende rol waarbij het raadzaam is om hen in de ontwikkelingen te betrekken.

De procedure voor 'op overeenstemming gericht overleg' (oogo) met de gemeenten is vastgesteld en het overleg met omringende samenwerkingsverbanden is operationeel. Of de indeling in acht werkgebieden functioneel gaat zijn, is op dit moment niet duidelijk. De afstemming met ambulante begeleiders en de coördinatoren van de acht werkgebieden moet nog plaatsvinden. Het conceptgroeidocument speelt hierbij een belangrijke rol.

In het conceptgroeidocument dat tijdens het inspectiebezoek is toegelicht staat in grote lijnen beschreven op welke wijze de toewijzing verloopt. Het document bevat een procesbeschrijving en omschrijft ondersteuningsniveaus. Ook opschaling en het tijdspad krijgen in het groeidocument aandacht. De invoering van het groeidocument zal na de herfstvakantie 2014 plaatsvinden. Een evaluatie van het proces en van het groeidocument vindt plaats in maart 2015. Overigens is ook de samenstelling van de toewijzingscommissie veranderd. In

deze commissie zal naast een onafhankelijk orthopedagoog en een arts ook een deskundige op afroep plaatsnemen. Daarnaast hebben de algemeen directeur en de coördinator van de onderwijsexperts zitting in de toewijzingscommissie. Het samenwerkingsverband moet nog beleid maken voor terugplaatsing en afspraken over de herindicatie van zittende so-leerlingen.

De website van het samenwerkingsverband is zeer informatief. De website biedt de mogelijkheid om via een contactformulier informatie te krijgen. Ook het oudersteuningspunt dat het samenwerkingsverband wil inrichten, bevordert het draagvlak voor passend onderwijs. Desalniettemin is er een wereld te winnen. Dit blijkt uit het feit dat de informatie, die via scholen naar ouders gaat, kan verschillen. Ook de regierol die het samenwerkingsverband heeft, verdient verdere uitwerking. Eenduidige informatie voorkomt het ontstaan van onrust onder ouders en leraren. Zo gaan over de inzet van ambulante begeleiders verschillende verhalen binnen het samenwerkingsverband rond.

Het samenwerkingsverband kent een stichtingsvorm met een algemeen bestuur en een gemandateerd algemeen directeur. Het bestuur zal binnenkort een directiestatuut vaststellen. Het samenwerkingsverband voldoet (nog) niet aan governance principes, maar werkt daar de komende twee jaar naartoe. Op dit moment is er sprake van een mandaatmodel. Dit houdt in dat er een bestuur is en een gemandateerd directeur. De bestuurders van de deelnemende schoolorganisaties vormen het bestuur waardoor de onafhankelijkheid van bestuur en intern toezicht onvoldoende is geborgd. De ondersteuningsplanraad heeft in het erratum, dat als bijlage is toegevoegd aan het ondersteuningsplan, een aantal voorwaarden bij vaststelling geformuleerd. Een van de voorwaarden betreft het raad van toezichtmodel met bestuurder, waarbij de ondersteuningsplanraad een rol zou moeten hebben bij de opstelling van de procedure en de voordracht voor een lid raad van toezicht. Op welke manier het intern toezicht de komende twee jaar vorm en inhoud krijgt staat geformuleerd in de statuten. Op grond van deze statuten werkt het bestuur een toezichtkader uit en beschrijft het bestuur het mandaat van de algemeen directeur.

### **Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg**

Het samenwerkingsverband maakt een implementatieplan en een activiteitenplan. Verder zullen de onderwijsexperts aan de hand van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren de inzet en expertise van (preventief) ambulant begeleiders in beeld brengen. In de loop van 2015 richt het samenwerkingsverband de kwaliteitszorg verder in met behulp van een instrument. Hierbij zullen klanttevredenheidsonderzoeken, trimesterverslagen en

jaarverslagen een plek krijgen. Het voornemen is om eind 2015 een eerste jaarverslag te kunnen presenteren.

### 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 nodig dat het samenwerkingsverband onderstaande onderdelen alsnog opneemt of nader uitwerkt:

- Geheel van ondersteuningsvoorzieningen (artikel 18a WPO, lid 8a);
- 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);
- 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).

### 3 REACTIE VAN HET BESTUUR

In zijn reactie d.d. 11 december 2014 meldt het bestuur dat het terugkijkt op een prettig en constructief bezoek waar vele aspecten met betrekking tot de ontwikkeling van het samenwerkingsverband de revue hebben gepasseerd. Het bestuur ervaart een bezoek op deze wijze als waardevol en wil graag enkele punten uit het verslag toelichten:

#### Groeidocument

In het verslag geeft de inspectie aan positief te zijn over het groeidocument als een aanvulling op het ondersteuningsplan. Het groeidocument is meer een uitwerking van het ondersteuningsplan en voldoet aan de criteria zoals vermeldt in het ondersteuningsplan. De clusters van onderwijsbehoeften is een aanvulling. Hiermee wil het samenwerkingsverband de gevraagde arrangementen in beeld krijgen ten behoeve van het dekkend aanbod. Voor het in beeld krijgen van en het blijven werken aan een dekkend aanbod ontwikkelt het samenwerkingsverband een matrix. Het ondersteuningsplan zal op dit punt aangevuld worden.

#### Ondersteuningsplan en begroting

Het samenwerkingsverband is op dit moment druk bezig om het ondersteuningsplan te verrijken en aan te vullen. Het ondersteuningsplan is een evoluerend plan dat aangepast wordt op basis van voortschrijdend inzicht door het toepassen van plan-do-study-act. Daarnaast is het bestuur bezig om een beleidsrijke begroting op te stellen zonder p.m.-posten en met een post weerstandsvermogen. De door de inspectie genoemde aandachtspunten worden hierbij meegenomen.

#### Ondersteuningsplanraad (opr)

Er is inmiddels een inhoudelijke planning gemaakt voor de bestuursvergaderingen. De planning is gedeeld met de opr. Deze planning vormt de basis voor de agenda en de planning van de opr. De algemeen directeur is aanwezig bij de opr-vergaderingen en heeft een vooroverleg met de voorzitter van de opr. Hiermee wil het samenwerkingsverband en de opr de samenwerking vanuit een gezamenlijk belang vormgeven.

#### Governance principes

Het bestuur gaat komend voorjaar aan de slag met het ontwikkelen van een bij het samenwerkingsverband passende bestuursfilosofie. Zoals in het ondersteuningsplan staat, is het samenwerkingsverband voornemens de onafhankelijkheid van bestuur en toezicht te waarborgen. Ter overbrugging

heeft het bestuur een mandaat voor de algemeen directeur opgesteld waarin de uitgangspunten van de code goed bestuur opgenomen zijn. Dit mandaat wordt in december bekrachtigd.

#### Trimesterrapportages

Het samenwerkingsverband start in januari 2015 met de trimesterrapportages. Deze zullen het komend jaar verder doorontwikkeld worden. Hierin krijgen ook de vorderingen ten aanzien van de werking van het ondersteuningsplan een plaats. Het samenwerkingsverband maken we samen. Daarom zullen het komend jaar ook de diverse geledingen, zoals de onderwijsexperts en de ambulante begeleiders, een bijdrage leveren aan deze rapportage.