



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

**Stichting Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs
Bergen op Zoom e.o.**

Plaats : Bergen op Zoom
Administratienummer : VO3001
Bestuursnummer : 21652
Onderzoeksnummer : 277632
Datum onderzoek : 16 april 2015
Datum vaststelling : 23 juli 2015

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 Voortgezet Onderwijs Bergen op Zoom e.o.' (verder: Samenwerkingsverband Brabantse Wal). Binnen de gemeenten Bergen op Zoom, Steenberg en Woensdrecht vormen acht schoolbesturen met in totaal zestien 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:

- Ondersteuningsplan 2014-2018 (d.d. 24 april 2014);
- Meerjarenbegroting (zonder datum);
- Concept (deel) jaarverslag 2014 (zonder datum);
- Monitor samenwerkingsverband (zonder datum);
- Aangepaste werktekening samenwerkingsverband (zonder datum);

- Website samenwerkingsverband (www.swvbrabantsewal.nl/voortgezet-onderwijs, geraadpleegd op 14 april 2015);
- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 14 april 2015).

Hierna vond op 16 april 2015 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

Samenwerkingsverband Brabantse Wal werkt gestaag aan de invoering van passend onderwijs. De relatief gunstige uitgangspositie en nagenoeg neutrale verevening gebruiken de schoolbesturen om de tijd te nemen en weloverwogen de overgang naar passend onderwijs te maken. Het ondersteuningsplan bevat de contouren van het beleid, dat erop is gericht om het deelnamepercentage aan het voortgezet speciaal onderwijs licht te doen afnemen. Het samenwerkingsverband werkt aan een concretisering van het beleid. Deze uitwerkingen, zoals de procedure van extra ondersteuning en het beleid met betrekking tot de herindicaties, moeten nog de formele procedures doorlopen, voordat ze deel uitmaken van het ondersteuningsplan. Het samenwerkingsverband is voornemens om dit op korte termijn te doen, zodat er per 2015/2016 een bijgesteld ondersteuningsplan ligt. Daarin verwerkt het samenwerkingsverband dan ook de invoering van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) bij passend onderwijs.

Om minder leerlingen naar het voortgezet speciaal onderwijs (vso) te verwijzen, zet het samenwerkingsverband in op professionalisering van leraren en richt het samenwerkingsverband vier bovenschoolse voorzieningen in. Een daarvan functioneert als een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc), de andere voorzieningen bieden praktijkonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs en onderwijs aan leerlingen met zware problematiek (voormalig 'Op de rails' en 'Herstart').

De scholen besteden de ondersteuningsmiddelen voor een deel aan leerlingen die voorheen in aanmerking kwamen voor leerlinggebonden financiering (lgf). Het samenwerkingsverband heeft onvoldoende zicht hoe scholen de overige middelen voor extra ondersteuning inzetten. Daardoor kan het samenwerkingsverband niet vaststellen of de scholen voldoen aan de eisen die voor extra ondersteuning gelden, zoals het opstellen van een ontwikkelingsperspectief en het realiseren van de wettelijke termijnen voor het toekennen van de extra ondersteuning.

Het samenwerkingsverband werkt toe naar een onafhankelijk georganiseerd intern toezicht en verwacht dat eind volgend schooljaar te realiseren. Een van de overwegingen is om te gaan werken met een directeur-bestuurder waarbij de schoolbesturen de raad van toezicht vormen.

Het kwaliteitsbeleid is in ontwikkeling, waarbij goede eerste stappen zijn gezet met het kiezen van het kwaliteitssysteem en het afnemen van een intern

tevredenheidsonderzoek. Zowel het samenwerkingsverband als de inspectie zien als belangrijke aandachtspunten het concretiseren van de doelen en de basisondersteuning. Verder verdient het monitoren van de afgesproken kwaliteit bij scholen en samenwerkingsverband aandacht.

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

2.2 Toelichting

Kwaliteitsaspect 1: Resultaten

Het samenwerkingsverband realiseert een dekkend ondersteuningsstructuur. Leerlingen uit de clusters 3 en 4 gaan binnen het samenwerkingsverband naar school. Het samenwerkingsverband heeft afspraken gemaakt met instellingen voor cluster 1 en 2. Hoewel alle scholen een schoolondersteuningsprofiel hebben opgesteld, werkt het samenwerkingsverband dit jaar aan het verkrijgen van een realistischer beeld van de ondersteuningsmogelijkheden en ambities op de scholen. Dit doet het samenwerkingsverband aan de hand van de vijf velden van 'Indiceren Vanuit Ondersteuningsbehoeften' (IVO).

Het samenwerkingsverband toont aan de aanvragen voor extra ondersteuning op de bovenschoolse voorzieningen en het voortgezet speciaal onderwijs tot nu toe binnen de wettelijke termijn te hebben behandeld. Daarvoor beoordeelt de 'IVO-commissie' maandelijks de aanvragen voor extra ondersteuning. De directeur geeft de arrangementen en toelaatbaarheidsverklaringen af.

Het samenwerkingsverband heeft onlangs de meerjarenbegroting bijgesteld. Daarin zijn een financiële risicoanalyse en de groeitelling voor het voortgezet speciaal onderwijs verwerkt. De leerlingentelling van 1 oktober 2014 laat een groei van twintig leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs zien. Ook dat is verwerkt in de bijgestelde begroting. Of de middelen doelmatig worden ingezet, moet blijken uit de verantwoording die de scholen gaan aanleveren. Het samenwerkingsverband kan hier meer zekerheid inbouwen door vooraf vast te leggen op welke wijze scholen zich moeten verantwoorden over de inzet van extra ondersteuningsmiddelen.

Het samenwerkingsverband monitort de leerlingenstromen, de afgegeven arrangementen en de toelaatbaarheidsverklaringen. Op grond van deze monitor blijkt een groei van het voortgezet speciaal onderwijs per 1 oktober 2014, wat een extra opdracht voor het samenwerkingsverband betekent in de realisatie van het gestelde doel het vso te laten krimpen. De inspectie neemt kennis van de overweging van de schoolbesturen om op termijn te gaan werken met audits voor het meten van de kwaliteit van de (extra) ondersteuning. Tot slot bevat het jaarverslag 2014 veel informatie over de ondernomen activiteiten en de stand van zaken, maar het samenwerkingsverband zet dat niet af tegen concrete

(tussen)doelen. Het samenwerkingsverband kan dan ook niet aantonen in hoeverre hij de kwalitatieve en kwantitatieve doelen realiseert.

Het samenwerkingsverband stemt met het Regionaal Bureau Leerplicht (RBL) af over (dreigende) thuiszitters. Deze afstemming is recent opgestart en gebeurt door de directeur, de 'IVO-transfercoach' en de coördinator van het RBL. Ten tijde van het kwaliteitsonderzoek zijn er geen thuiszitters bij het samenwerkingsverband bekend. Hierin spelen naast het bestaande beleid in de regio, ook het gebruik van verschillende definities, de wijze van registreren en bewustwording van de medewerkers op de scholen een rol. Het is dan ook de vraag of alle thuiszitters in beeld zijn. Om hier meer grip op te krijgen, stelt de coördinator van het RBL in afstemming met het samenwerkingsverband een thuiszittersprotocol op. Het samenwerkingsverband heeft de doorzettingsmacht bij moeilijk plaatsbare leerlingen belegd bij de IVO-commissie.

Het samenwerkingsverband stemt in het regionaal afstemmingsoverleg (de Regionaal Educatieve Agenda, REA) met de drie betrokken gemeenten af over jeugdhulp. In dit overleg speelt de jeugdprofessional een centrale rol. Het samenwerkingsverband kent twee jeugdprofessionals die frequent op de scholen komen en de verbindende schakel met de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) zijn. Deze jeugdprofessionals adviseren de scholen over hoe om te gaan met specifieke leerlingen, voeren gesprekken met leerlingen en kunnen verwijzen naar tweedelijns zorg. Zij zijn ook regiehouder bij een mogelijke inzet van jeugdhulp. De scholen zijn wisselend enthousiast en vragen zich af of deze werkwijze de juiste is. Dezelfde vraag leeft ook bij de ondersteuningsplanraad, met name waar het gaat om leerlingen met zware problematieken.

Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie

Het ondersteuningsplan is sterk gelieerd aan de wettelijke taakstellingen. De samenwerkingspartners zetten in deze eerste fase van passend onderwijs de bestaande werkwijze en verdeling van middelen zoveel mogelijk voort. Ondertussen werken ze de nieuwe werkwijze behorend bij passend onderwijs uit. Nu de uitkomsten van het interne tevredenheidsonderzoek en de eerste monitorgegevens over leerlingenstromen zijn verzameld, gaan het bestuur, de directeur en het scholenoverleg het beleid voor de lange termijn formuleren. Daarbij zal het samenwerkingsverband ook een eigen missie en visie opstellen. Dit moet leiden tot een bijgesteld ondersteuningsplan vanaf 2015/2016. De taken en bevoegdheden van de verschillende organen als bestuur, directeur en scholenoverleg zijn belegd, vastgesteld en staan op hoofdlijnen in het ondersteuningsplan.

Het samenwerkingsverband kent een doelmatige overlegstructuur, waarbij medewerkers van de scholen ook goed betrokken zijn. Dit is bijvoorbeeld te zien

in het scholenoverleg en de IVO-commissie, waarin een afgevaardigde per school zit.

Extra ondersteuning, in de vorm van een arrangement op de bovenschoolse zorgvoorziening en een toelaatbaarheidsverklaring voor het opdc of voortgezet speciaal onderwijs, vragen de scholen aan bij de IVO-commissie. De procedure hiervoor is uitgewerkt, maar het bestuur moet dit nog vaststellen en opnemen in het ondersteuningsplan. De scholen voorzien zelf in het deskundigenadvies. De IVO-commissie bestaat uit een afgevaardigde van het management van elke school. De directeur van het samenwerkingsverband is voorzitter, en dient als procesbegeleider zonder stemrecht. Deze geeft de arrangementen en toelaatbaarheidsverklaringen uiteindelijk ook af. De IVO-transfercoach, die als schakel tussen de scholen en de IVO-commissie in het voortraject betrokken is, participeert eveneens zonder stemrecht in de commissie. De IVO-commissie komt maandelijks bijeen en bepaalt op basis van de IVO-velden of en zo ja, welke extra ondersteuning er wordt toegekend. Scholen vragen extra ondersteuning aan, de IVO-commissie bepaalt in welke vorm dit wordt toegekend. Extra ondersteuning binnen de reguliere scholen organiseren de scholen zelf. Dit verloopt buiten het zicht van de IVO-commissie en het samenwerkingsverband. De inspectie heeft met de IVO-commissie en het bestuur gesproken over het belang van beleid met betrekking tot het toekennen van extra ondersteuning op de reguliere scholen. Dit beleid is nodig om zicht krijgen op waar deze extra ondersteuning wordt gegeven, de realisatie van de afgesproken termijnen voor het toekennen van extra ondersteuning, de kwaliteit van de extra ondersteuning en of scholen voor alle leerlingen met extra ondersteuning ook een ontwikkelingsperspectief opstellen. De procedure terugplaatsing van het opdc naar het regulier onderwijs is opgesteld, de procedure voor terugplaatsing van het voortgezet speciaal onderwijs is nog in ontwikkeling. Beide procedures moet het samenwerkingsverband opnemen in het ondersteuningsplan. Voor de communicatie naar ouders en andere betrokkenen heeft het samenwerkingsverband een website ingericht samen met het samenwerkingsverband primair onderwijs. Hierop staan ook de links naar de betrokken scholen en hun ondersteuningsprofielen. De informatie over de verschillende vormen van extra ondersteuning en hoe die aan te vragen, is nog onvoldoende duidelijk. De inspectie beveelt aan om, zodra de nieuw uitgewerkte procedures zijn vastgesteld, deze op de website van het samenwerkingsverband te plaatsen. Dat geldt ook voor het totaaloverzicht met ondersteuningsmogelijkheden van de scholen in de vijf IVO-velden dat het samenwerkingsverband opstelde. Een dergelijk overzicht kan ouders en leerlingen helpen bij het zoeken naar een school.

Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg

Het samenwerkingsverband werkt dit schooljaar ook het kwaliteitsbeleid uit. Onderdeel van dit beleid zijn zelfevaluaties met het instrument 'zelfevaluatiekader' (ZEK). Het eerste tevredenheidsonderzoek met het ZEK is recent intern afgenomen. De IVO-commissie houdt op gestructureerde wijze gegevens bij over de ondersteuningstoewijzing. Deze gegevens gebruikt het samenwerkingsverband voor de evaluatie van het beleid. De directeur en het bestuur willen de uitkomsten van de evaluaties gebruiken voor het bijstellen van beleid. Het onderzoeken van klachtbehandeling en externe tevredenheidsonderzoeken maken nog geen onderdeel uit van het kwaliteitsbeleid.

Het samenwerkingsverband werkt dit schooljaar aan verbetering van de betrouwbaarheid van de schoolondersteuningsprofielen door deze op te stellen vanuit de IVO-gedachte en werkwijze. De inspectie ziet de voorgenomen audits als een goede volgende stap in de richting van concrete evaluaties en metingen van de basis- en extra ondersteuning.

Het samenwerkingsverband verantwoordt zich jaarlijks over de gerealiseerde kwaliteit middels het jaarverslag.

Voor het borgen van de gerealiseerde verbeteringen gaat het samenwerkingsverband gebruik maken van het instrument 'Yucan'. Daarin worden alle beleidsdocumenten, metingen en plannen opgeslagen en van daaruit verwerkt tot analyses die dienen als basis voor nieuwe (jaar)plannen. De inspectie neemt met interesse kennis van deze ontwikkeling. Het systematisch nagaan of betrokkenen handelen volgens de afgesproken werkwijze is nog niet zichtbaar in de planvorming.

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

- Geheel van ondersteuningsvoorzieningen (artikel 17a WVO, lid 8a);
- Procedure en criteria plaatsing leerlingen vso (artikel 17a WVO, lid 8c);
- Procedure en beleid terug- of overplaatsing naar het voortgezet onderwijs vanuit vso (artikel 17a WVO, lid 8d);
- 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).

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.	•	
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. 25 juni 2015 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.

Het bestuur van het samenwerkingsverband geeft aan het inspectierapport in de bestuursvergadering van 23 juni 2015 te hebben besproken. Het bestuur herkent zich op hoofdlijnen in de bevindingen van de inspectie. In juli 2015 zal er een consentgesprek plaatsvinden met diverse geledingen binnen het samenwerkingsverband. Gegevens uit het tevredenheidsonderzoek (ZEK), de monitor passend onderwijs, het jaarverslag en het inspectierapport zullen de basis vormen voor het consentgesprek. De opbrengst van dit gesprek moet leiden tot een vernieuwde ontwikkelagenda. Daarnaast heeft het bestuur besloten het vigerende ondersteuningsplan een flinke update te geven en processen te beschrijven. Het bestuur geeft aan de inspectie te zijner tijd over deze ontwikkelingen te zullen informeren.