



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

Vereniging Reformatorisch Passend Onderwijs voor Voortgezet Onderwijs

Plaats : Ridderkerk
Administratienummer : VO0001
Bestuursnummer : 42663
Onderzoeksnummer : 277481
Datum onderzoek : 14 januari 2015
Datum vaststelling : 7 mei 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 de 'Vereniging Reformatorisch Passend Onderwijs voor Voortgezet Onderwijs'. Binnen de gemeenten Rotterdam, Dordrecht, Gorinchem, Apeldoorn, Rijssen-Holtten, Gouda, Nederlek, Leiden, Goes, Middelburg, Reimerswaal, Tholen, Amersfoort, Nijkerk, Neder-Betuwe, Barneveld, Kampen, Staphorst, Urk, Barendrecht, Ede, Zwolle en Kapelle vormen 12 schoolbesturen met 34 vestigingen gezamenlijk het samenwerkingsverband. In dit verslag 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 (versie 31 maart 2014);
- Document Ondersteuningstoewijzing (zonder datum);
- Begroting 2014/2015 met toelichting (19 september 2014);

- Informatie over een kwaliteitsmeting in het samenwerkingsverband (14 oktober 2014);
- Nieuwsbrieven 8 en 9 (resp. oktober en december 2014);
- Nieuwsbrief ouders en docenten (december 2014);
- Website samenwerkingsverband (www.refsvo.nl, geraadpleegd op 13 januari 2015);
- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 13 januari 2015).

Hierna vond op 14 januari 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.

Bij de reactie op de conceptrapportage ontving de inspectie aanvullend het volgende document dat ook bij het onderzoek is betrokken.

- Rapport kwaliteitsbezoek Pieter Zandt Scholengemeenschap Kampen (18 maart 2015).

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 is een landelijk samenwerkingsverband dat alle in Nederland gelegen reformatorische scholen voor voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs omvat. De geografische spreiding van scholen is groot in vergelijking met andere samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. Om die reden heeft het samenwerkingsverband gekozen voor een decentrale organisatie met veel autonomie voor de schoolbesturen, aangevuld met een netwerkstructuur om de inhoudelijke ontwikkeling van passend onderwijs op landelijk niveau te stimuleren, hierover afspraken te maken en kwaliteit te borgen.

In dit samenwerkingsverband is het verwijzingspercentage relatief laag. Dit leidt tot een positieve verevening van ruim €4 miljoen. Het lage percentage verwijzingen past bij de ambitie van de scholen binnen het samenwerkingsverband om leerlingen zo veel als mogelijk thuisnabij en in een reguliere setting te plaatsen, zo nodig in een aangepaste leeromgeving.

Het samenwerkingsverband heeft met een bont palet aan organisaties en verschijningsvormen van jeugdhulpverlening te maken. Daarmee heeft het rekening te houden en legt daarom de coördinatie van de activiteiten in dit kader ook op decentraal niveau, bij daarvoor ingestelde contactpersonen. Aandachtspunt hierbij is dat het samenwerkingsverband voldoende bevoegdheid moet houden om daar te interveniëren, waar lokaal achterstand dreigt te ontstaan of sprake is van tekortschietende kwaliteit, veroorzaakt door een deelnemend schoolbestuur of door externe partijen zoals gemeenten.

De inspectie heeft een positief beeld gekregen van de manier waarop het samenwerkingsverband zijn taken uitvoert. De inspectie ziet ruimte voor verbetering bij de kwaliteitszorg en verwacht dat het samenwerkingsverband zich hier harder voor gaat inspannen. Waar het bestuur in zijn reactie op het rapport van bevindingen van de simulatie op 13 december 2013 nog de verwachting uitsprak een en ander gereed te hebben voor de zomer van 2014, blijkt het pas recent gestart met de uitwerking.

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

2.2 Toelichting

Kwaliteitsaspect 1: Resultaten

Het uitgangspunt en tegelijkertijd de ambitie van het samenwerkingsverband is om de scholen in staat te stellen een zo breed mogelijk ondersteuningsaanbod te realiseren (een sterke basis) en zo leerlingen thuisnabij regulier onderwijs te kunnen bieden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de scholen zelf. Het samenwerkingsverband faciliteert, zowel financieel als door initiatieven te nemen om de ondersteuningsstructuur op de scholen te verbeteren. De scholen richten voor de extra ondersteuning naar eigen inzicht voorzieningen in zoals trajectklassen, integratieklassen of satellietklassen. Daarnaast zorgen de scholen voor de aanwezigheid van gespecialiseerde docenten en de overige benodigde expertise. De basisondersteuning is op aspectniveau in het ondersteuningsplan vastgelegd. Voor leerlingen met ernstige psychiatrische problematiek zoekt het samenwerkingsverband een oplossing in het stichten van een nieuwe voorziening zodat het netwerk van voorzieningen meer dekkend is.

Voor de toewijzing van extra ondersteuning die leidt tot het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring, heeft het samenwerkingsverband een centraal loket ingericht dat per 14 januari 2015 twaalf toelaatbaarheidsverklaringen afgaf, alle binnen de wettelijke termijnen. Dit loket functioneert naast het al bestaande loket op de Jacobus Fruytier Scholengemeenschap (JFSG). De criteria die het centraal loket en de JFSG hanteren zijn gelijk. De inspectie merkt in dit kader op dat de afstemming tussen beide loketten belangrijk is, zodat het samenwerkingsverband voldoende zicht houdt op de inhoudelijke afwegingen die het niet-centrale loket maakt bij de bepaling of een leerling toelaatbaar tot extra ondersteuning is of niet. Daarmee voorkomt het samenwerkingsverband dat ongewenste ongelijkheid in ondersteuningstoewijzing ontstaat. Het samenwerkingsverband toetst om die reden alle dossiers van JSFG procedureel en steekproefsgewijs ook inhoudelijk.

Ook scholen kunnen volgens het ondersteuningplan zelf in mandaat van het samenwerkingsverband beslissen om een toelaatbaarheidsverklaring af te geven. Dit is onjuist. Wel kan het samenwerkingsverband op een lager niveau besluitvorming laten plaatsvinden, mits dit met de vereiste deskundigheid gebeurt. Het besluit zelf kan het samenwerkingsverband niet mandateren.

In de periode augustus 2014 t/m juli 2016 dient het samenwerkingsverband de zittende vso-leerlingen te herindiceren. Het samenwerkingsverband heeft de aantallen in beeld, een verdeling gemaakt en de herindicatie in een planning gezet. De procedure voor herindicatie is niet in het ondersteuningsplan beschreven.

In het vigerende ondersteuningsplan is geen meerjarenbegroting opgenomen. Het samenwerkingsverband kon bij het onderzoek een meerjarenbegroting en een bijbehorende toelichting laten zien. Deze begroting sluit goed aan bij het beleid, waarbij zo veel mogelijk de autonomie bij de schoolbesturen ligt en de bovenschoolse activiteiten - weliswaar niet uitgesplitst - zichtbaar zijn. De inspectie geeft in overweging meer financiële armslag te begroten voor het ontwikkelen van initiatieven zoals in Dordrecht. De verantwoording van de besteding van de financiële middelen in termen van kwantiteit en kwaliteit vanuit de schoolbesturen vereist aandacht. Op dit moment zijn hier onvoldoende afspraken over gemaakt.

Het samenwerkingsverband identificeert vijftien thuiszitters in zijn regio en kent bij deze leerlingen ook de achterliggende problematiek. Het zijn er twaalf meer dan bij de simulatie in 2014. Het is echter te vroeg om deze toename te verklaren. Er is samenwerking met de gemeenten waar het probleem zich voordoet en er is een thuiszittersprotocol waarin is opgenomen dat de scholen zich inspinnen een passend aanbod te doen. Ook is de thuiszittersproblematiek onderwerp voor het op overeenstemming gericht overleg met alle gemeenten. Het is tevens niet altijd direct duidelijk of een thuiszittende leerling moet worden toegerekend aan het reformatorische samenwerkingsverband of aan een niet-landelijke samenwerkingsverband van de regio waar de leerling woont.

De afstemming met jeugdhulp vindt op subregionaal niveau plaats. De inspectie heeft nader kennis kunnen nemen van de stand van zaken in de regio's Barneveld, Nijkerk en Scherpenzeel, waar de gemeenten gezamenlijk optrekken met het samenwerkingsverband in het proefproject 'Gezin, school en jeugdhulp samen' en in de gemeente Leiden, waar een ontwikkelagenda aan de hand van thema's is afgerond. Beide regio's functioneren op een andere manier, uiteraard afhankelijk van de context. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn de mate waarin al initiatieven bestonden waarop kon worden aangesloten, de mate waarin de aanpak al was afgestemd, de medewerking van gemeenten en ook de mate waarin de gemeenten en soms ook provincie willen investeren in de samenwerking met onderwijs. Voor het samenwerkingsverband roept dit de vraag op hoe zicht te houden op ontwikkelingen en hoe te interveniëren als dat nodig is. Het samenwerkingsverband ziet zich in dat opzicht voor een extra taak gesteld op het terrein van kwaliteitszorg.

Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie

Het samenwerkingsverband baseert zijn visie nadrukkelijk op het geloof, heeft de Bijbel als grondslag en wil voorzien in een onderwijsondersteuningsaanbod

waarbij de behoefte van de leerling centraal staat en in lijn is met de opvoeding thuis.

Vanwege de landelijke spreiding en de veelkleurige contexten waar het samenwerkingsverband mee te maken heeft, kiest het samenwerkingsverband voor een vertegenwoordiging bij gemeenten en andere partijen door een dertigtal contactpersonen. Deze zijn gemandateerd tot het voeren van overleg en voor het nemen van besluiten op subregionaal niveau. Deze contactpersonen zorgen ook voor de informatievoorziening in hun gebied, voor het organiseren van bijeenkomsten en andere vormen van kennisdeling. Zij zijn verbonden aan de scholen in het samenwerkingsverband. Alle formele afspraken die de contactpersonen maken lopen via het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft het karakter van een netwerkorganisatie: meerdere gelijkwaardige eenheden en/of personen functioneren naast elkaar en voeren soortgelijke taken uit. Hierbij houdt iedereen rekening met de specifieke omstandigheden van de regio, maar zoekt tevens naar de verbinding op het niveau van het samenwerkingsverband als het gaat om kwaliteitsverbetering, leren van elkaar en het maken van afspraken op het niveau van het samenwerkingsverband als dat wenselijk of nodig is. In dat kader zijn er ook netwerkgroepen ingesteld.

Ondanks de complexiteit die een netwerkorganisatie met zich meebrengt is het samenwerkingsverband in staat om voldoende de regie te houden. Het samenwerkingsverband heeft de opdracht om elke leerling binnen het samenwerkingsverband te voorzien van passende ondersteuning. De grote fysieke afstand tussen de scholen brengt een extra uitdaging met zich mee. Toch treft de inspectie geen duidelijke kwalitatieve en kwantitatieve doelen aan die sturend zijn voor het beleid om juist dit doel te verwezenlijken. Een voor de hand liggende vraag bij een zo forse positieve verevening is bijvoorbeeld ook waar het bestuur van het samenwerkingsverband op koerst om te komen tot een doelmatige besteding van deze nieuwe financiële ruimte.

Een laatste aandachtspunt is de positie van de directeur-bestuurder. Hoewel de inspectie geen aanleiding heeft te veronderstellen dat het tegendeel het geval is, blijft het belangrijk dat hij voldoende armslag heeft om de regie te voeren die van hem wordt verlangd. Temeer daar het een decentraal georganiseerd samenwerkingsverband is. Alleen een coördinerende rol lijkt onvoldoende. Hij moet voldoende bevoegdheden hebben om daar waar nodig te interveniëren. Dit kan onder meer tot uitdrukking komen in de begroting door meer financiële armslag in te boeken op het niveau van het samenwerkingsverband.

Het samenwerkingsverband heeft een informatieve website, werkt met nieuwsbrieven en organiseert bijeenkomsten voor allerlei doelgroepen. Daarnaast legt zij de verantwoordelijkheid voor de 'lokale' informatievoorziening voor een deel bij de scholen. De primaire verantwoordelijkheid om te voorzien in duidelijke informatie blijft echter bij het samenwerkingsverband. Met de cluster 1- en 2-voorzieningen zijn in goed overleg afspraken over de ondersteuning gemaakt en in overeenkomsten voor twee jaar vastgelegd. Het samenwerkingsverband heeft een raad van toezicht, die onafhankelijk is van de aangesloten besturen. Om het toezicht op voldoende niveau te krijgen, is de raad afhankelijk van de informatie die zij heeft over het functioneren van het samenwerkingsverband. In dat opzicht staat de raad op achterstand nu geen sprake is van een werkend systeem van kwaliteitszorg. Het samenwerkingsverband wil de rollen van de algemene ledenvergadering en de raad van toezicht nader uitwerken.

Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg

Het samenwerkingsverband heeft de inspectie geïnformeerd over de plannen die het heeft met betrekking tot de ontwikkeling van de kwaliteitszorg. Met de inspectie stelt het samenwerkingsverband vast dat deze achterblijft. Het systeem van kwaliteitszorg is vastgesteld. Het is nu zaak werk te maken van kwaliteitszorg, zodat het samenwerkingsverband voldoende sturing kan houden op de ontwikkeling.

De directeur-bestuurder heeft daarom in oktober 2014 de aangesloten besturen geïnformeerd over zijn doel en zijn aanpak. Hij wil zicht krijgen op de kwaliteit van de ondersteuning op de scholen en voert hiervoor gesprekken over aspecten van kwaliteit, vooraf vastgesteld in een kwaliteitskader. Deze gespreksronde loopt tot het einde van schooljaar 2014/2015. Het verslag van het kwaliteitsbezoek aan de Pieter Zandt Scholengemeenschap laat zien dat het samenwerkingsverband werk maakt van de kwaliteitszorg. De inspectie waardeert deze aanpak positief. Daarbij is het te overwegen het niet te laten bij deze aanpak alleen, maar tevens de bestaande netwerkcontacten te benutten bij deze inventarisatie en later ook bij ontwerp en sturing.

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:

- Criteria toewijzing middelen (artikel 17a WVO, lid 8b);

- Procedure en criteria plaatsing leerlingen vso (artikel 17a, 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);
- 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).

Voor enkele punten is wel beleid uitgewerkt, vastgesteld en zelfs bekendgemaakt, maar niet in het ondersteuningsplan opgenomen.

In zijn reactie op het conceptrapport d.d. 19 maart 2015 heeft het bestuur aangetoond dat de volgende tekortkomingen zijn hersteld:

- Procedure en criteria plaatsing leerlingen vso (artikel 17a, lid 8c);
- Herindicatie zittende vso-leerlingen (artikel XVII Wet passend onderwijs, lid 2).

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.	•	

Naleving wet- en regelgeving		Voldoende	Onvoldoende
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. 19 maart 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.

De inspectie heeft in de rapportage enkele kritische opmerkingen gemaakt over de kwaliteitszorg. In zijn reactie meldt het bestuur dat de planning van de gesprekken rond is en dat de directeur tussen 18 maart 2015 en 18 juni 2015 alle twaalf scholen van het samenwerkingsverband bezoekt en dat er voor de zomervakantie een eindrapportage ligt, waarin een uitspraak wordt gedaan over de stand van zaken binnen het samenwerkingsverband met betrekking tot de indicatoren uit het toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs. Deze eindrapportage zal tevens input geven voor verdere doorontwikkeling van de kwaliteitszorg. Het bestuur gaat ervan uit dat hiermee het tempo voldoende is opgevoerd en stuurt het verslag van het eerste kwaliteitszorgbezoek mee.

De inspectie heeft opgemerkt dat in het ondersteuningsplan staat dat scholen zelf in mandaat van het samenwerkingsverband kunnen beslissen een toelaatbaarheidsverklaring af te geven. Het bestuur zal het ondersteuningsplan aanpassen door desbetreffende passage in het ondersteuningsplan te vervangen door: 'Besluitvorming over het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring kan binnen de school zelf plaatsvinden (als de school dit schriftelijk aanvraagt bij het samenwerkingsverband), maar het samenwerkingsverband neemt uiteindelijk de beslissing. Dit kan namelijk niet gemandateerd worden.'

Met betrekking tot de opmerking van de inspectie over de herindicatie van zittende vso-leerlingen neemt het bestuur in het ondersteuningsplan op: 'Aanvraag van een TLV voor leerlingen met een indicatie die afloopt tussen 1 augustus 2014 en juli 2016 zal gebeuren volgens de procedure 'aanvraag verlenging TLV'.'