



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

BEKNOPT VERSLAG

SIMULATIE BIJ

SAMENWERKINGSVERBAND VO GELDERSE VALLEI

Plaats : Wageningen
Bestuursnummer : 42643
Samenwerkingsverband : VO2510
Onderzoek uitgevoerd op : 24 april 2014
Rapport vastgesteld te Utrecht op 27 juni 2014

1. INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een simulatie uit bij het samenwerkingsverband 'Samenwerkingsverband VO Gelderse Vallei'. Binnen de gemeenten Ede, Rhenen en Wageningen vormen negen schoolbesturen met in totaal vijftien vestigingen gezamenlijk het samenwerkingsverband. In dit verslag geeft de inspectie haar bevindingen uit het onderzoek weer.

Simulatie

Een simulatie houdt in dat de inspectie een kwaliteitsonderzoek nabootst ook al is het samenwerkingsverband nog niet volledig ingericht. In het schooljaar 2013/2014, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de zorgplicht, wil de inspectie simulaties uitvoeren bij alle samenwerkingsverbanden. Het doel van een simulatie is tweeledig:

1. het stimuleren van de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden door een kwaliteitsonderzoek na te bootsen en zo een beeld te geven van de ontwikkeling op dat moment, afgezet tegen het waarderingskader van de inspectie;
2. toezicht houden op de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden, zowel inhoudelijk als op de totstandkoming van de rechtspersoon en de inspraak door de ondersteuningsplanraad.

Voor de inspectie levert die simulatieronde informatie op over de wenselijke en redelijke normering van de indicatoren, de werking van het risicomodel en de kwaliteit van het toezichtkader.

Toezichtkader

De inspectie baseert zich bij deze simulatie 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.

Onderzoeksoepzet

De simulatie start met een bureauanalyse van documenten en gegevens over het samenwerkingsverband die bij de inspectie aanwezig zijn en een analyse van documenten die het samenwerkingsverband aan de inspectie toestuurd of uitreikte. Het betreft de volgende documenten, op volgorde van versiedatum en voor zover relevant voor dit onderzoek:

- Meerjarenbegroting Gelderse Vallei (versie 2.1, 26 februari 2014);
- Ondersteuningsplan Samenwerkingsverband VO Gelderse Vallei (versie 2.4, 12 maart 2014);
- Website: <http://swvgeldersevallei.nl/> (geraadpleegd op 22 april 2014);
- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 22 april 2014).

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

- presentaties kreeg van het samenwerkingsverband over:
 - de stand van zaken binnen het samenwerkingsverband;
 - de context van het samenwerkingsverband;
 - ontwikkelingen in het voortgezet speciaal onderwijs.

- een gesprek voerde met onder andere een vertegenwoordiging van de ondersteuningsplanraad (ouders, leerling, leraren) en andere betrokkenen uit de scholen van het samenwerkingsverband;
- een gesprek voerde met het bestuur met speciale aandacht voor onder andere de wijze van financieel beheer en de ontwikkeling van het management en de organisatie.

Aan het eind van het onderzoek besprak de inspectie haar bevindingen met het bestuur en het management van het samenwerkingsverband.

Opbouw verslag

In hoofdstuk 2 staan de bevindingen uit het onderzoek op hoofdlijnen, een beeld van de ontwikkeling van het samenwerkingsverband op het gebied van management en organisatie en een overzicht van de bevindingen van het ondersteuningsplan. Hoofdstuk 3 vermeldt de reactie van het bevoegd gezag.

2. BEVINDINGEN

2.1 Hoofdlijn

Het 'Samenwerkingsverband VO Gelderse Vallei' maakt een doorstart vanuit het oude samenwerkingsverband voortgezet onderwijs (vo). De vo-scholen en schoolbesturen kennen elkaar daarom al; nieuwe deelnemers zijn de schoolbesturen van het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so). Het bestuur van het samenwerkingsverband heeft vanuit die context gekozen voor een pragmatische aanpak en een groeimodel. Dit houdt in dat het de hoofdlijnen van zijn beleid heeft vastgelegd en daarnaast nog veel zaken nader wil uitwerken en de ervaringen met passend onderwijs daarbij gaandeweg wil betrekken.

Het bestuursmodel betreft een stichting met een directeur en een dagelijks bestuur. De deelnemende scholen werken samen in alle bestuurlijke en uitvoerende overleggen van het samenwerkingsverband. Er vindt ook samenwerking plaats met de gemeenten in de voorbereiding op passend onderwijs en de zorg voor de jeugd, en wat betreft thuiszitters zijn er actietafels waar het samenwerkingsverband en de gemeenten aanzitten.

De wettelijke termijnen zijn en worden alle gehaald. De meeste benodigde documenten (reglementen/statuten) zijn vastgesteld. Er is een goed leesbaar ondersteuningsplan dat de instemming heeft van de ondersteuningsplanraad, onder de positief-kritische voorbehouden van nadere uitwerkingen van de hoofdlijnen, en van evaluatie en de benodigde bijstellingen na één jaar. De ondersteuningsplanraad wil daarbij de vinger aan de pols houden. Het bestuur onderschrijft die voorbehouden en pakt ze op als beleidsvoornemens voor de komende periode.

In het 'op overeenstemming gericht overleg' (oogo) kreeg het ondersteuningsplan in februari 2014 de instemming van de betrokken gemeenten.

Het samenwerkingsverband behoort tot de kleinere samenwerkingsverbanden. Van de circa 9000 leerlingen die in de regio wonen, gaan er relatief veel (circa 1400) naar een school buiten dit samenwerkingsverband, waarvan 165 naar het vso.

Het deelnamepercentage leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) is 1,7 procent lager dan het landelijk gemiddelde. Het deelnamepercentage van het praktijkonderwijs is daarentegen ruim 1 procentpunt hoger dan landelijk gemiddeld (2,93).

Het deelnamepercentage van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) is de laatste jaren toegenomen en ligt 0,5 procentpunt hoger dan het landelijk gemiddelde van 3,6 procent. Het aantal leerlingen met een indicatie voor vso (cluster 3 en 4) dat regulier onderwijs volgt met leerlinggebonden financiering ('rugzakje') ligt met 1,41 procent ruim 0,5 procent onder het landelijk gemiddelde (van 1,94). Het saldo van de deelname aan het vso en de leerlinggebonden financiering leidt voor dit samenwerkingsverband tot een negatieve verevening van zo'n €353.000, waarbij de negatieve effecten van een (eventuele) toename na augustus 2012 nog niet zijn meegenomen.

Daarmee is sprake van een ongunstige financiële uitgangspositie en is de noodzaak aanwezig (op korte termijn) maatregelen te nemen om het gevoerde beleid te wijzigen.

Naast de financiële situatie, ziet de inspectie enkele aandachtspunten en risico's bij dit samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft deze ook zelf als 'speerpunten' voor de verdere ontwikkeling benoemd.

- In de eerste plaats verdient de communicatie naar ouders (en docenten) de aandacht. De websites van de afzonderlijke scholen voorzien niet op vergelijkbare wijze in informatie over passend onderwijs en de website van het samenwerkingsverband is nog niet geactualiseerd.
- De werkwijze en de te hanteren criteria van de commissie van toelating, die het bestuur al spoedig over de toelaatbaarheidsverklaringen moet adviseren, zijn niet concreet uitgewerkt.
- De voorgenomen arrangementen vragen een nadere uitwerking. De reboundvoorziening is gestopt en 'de scholen zijn elkaars rebound'. Hoe dat concreet gaat werken, zowel wat toelatings- en kwaliteitscriteria betreft als hoe dit binnen de mogelijkheden van de regelgeving (onder andere symbiose) gaat plaatsvinden, is nog niet uitgewerkt.
- Een volgend aandachtspunt betreft de relatie met de clusters 1 en 2. Met cluster 1 is geen contact geweest. De uitwerking van de relatie met cluster 2 is vertraagd door verschillen van inzicht tussen het samenwerkingsverband en de cluster 2-voorziening. Het bestuur denkt op dit punt er wel tijdig uit te komen.
- Het samenwerkingsverband kent nog geen dekkend netwerk van voorzieningen voor lichamelijk gehandicapten (lg) en meervoudig gehandicapten (mg), noch voor leerlingen met een verstandelijke beperking in combinatie met ernstige gedragsproblemen ('zmolkers'). Op dit moment is nog niet duidelijk of het samenwerkingsverband per 1 augustus 2014 voor deze groepen in een passend aanbod kan voorzien; het bestuur is bezig met een inventarisatie en analyse van deze 'witte vlekken'. De inspectie heeft met interesse kennis genomen van de 'pilots' die het samenwerkingsverband ter zake heeft gestart.
- De inspectie heeft verder besproken dat er in deze regio relatief veel overlap is van postcodes tussen de beide landelijke reformatorische samenwerkingsverbanden (primair- en voortgezet onderwijs) en het Samenwerkingsverband VO Gelderse Vallei. Dit kan tot oneigenlijke situaties leiden omdat niet is uit te sluiten dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, afkomstig van reformatorische huize, zich melden bij het Samenwerkingsverband VO Gelderse Vallei, of andersom. Dat zou het Samenwerkingsverband VO Gelderse Vallei onevenredig kunnen belasten. De inspectie heeft erop geattendeerd dat het Samenwerkingsverband VO Gelderse Vallei steeds hierover contact zou moeten houden met de beide landelijke reformatorische samenwerkingsverbanden.
- Als laatste noemt de inspectie het kwaliteitszorgbeleid dat het samenwerkingsverband nog zal moeten opzetten, inclusief een vorm van verantwoording voor de door de scholen ingezette middelen die onder de verantwoordelijkheid vallen van het samenwerkingsverband.

Resumerend stelt de inspectie vast dat het samenwerkingsverband nog flink wat onderwerpen zal willen uitwerken om voldoende operationeel te zijn per 1 augustus 2014.

2.2 Management en organisatie van het samenwerkingsverband

Als bestuursvorm voor het samenwerkingsverband hebben de betrokken schoolbesturen gekozen voor een stichting, waarvan alle betrokken schoolbesturen deel uitmaken. Dit zijn dezelfde partners als betrokken bij het huidige samenwerkingsverband vo, aangevuld met de schoolbesturen voor vso cluster 3 en 4 in de regio.

Dit bestuur wil fungeren als intern toezichthouder; een rol die het bestuur nog zal uitwerken in werkwijze en inhoudelijk kader (kwaliteitszorg), waarbij het ook de scheiding tussen besturen en intern toezichthouden nader vorm wil geven.

Uit het bestuur is een tweehoofdig, dagelijks bestuur (DB) gekozen, momenteel bestaande uit één vertegenwoordiger van het regulier vo en één van het vso.

Onder verantwoordelijkheid van het bestuur is, conform de statuten, een directeur werkzaam, belast met taken en toegerust met bevoegdheden op basis van een, nog op te stellen, managementstatuut.

De doelen van passend onderwijs heeft het samenwerkingsverband in het ondersteuningsplan helder beschreven en stevig verankerd in zijn visie, beleid en ambities. Daarop aansluitend heeft het bestuur de activiteiten voor de komende periode op hoofdlijnen gepland in het ondersteuningsplan. Het boeken van resultaten voor de schoolloopbaan van elke leerling, staat daarbij voorop.

Verder vindt het bestuur het van belang ook zicht krijgen op de daadwerkelijke effecten van de inspanningen van de scholen en het samenwerkingsverband. Daarvoor wil het samenwerkingsverband een toegesneden systematiek ontwikkelen voor monitoring en evaluatie, mede door vertaling van het toezichtkader van de inspectie naar het kwaliteitsbeleid van het samenwerkingsverband.

2.3 (Concept)ondersteuningsplan

Kerndocument voor het samenwerkingsverband is het ondersteuningsplan. In deze paragraaf beschrijft de inspectie de stand van zaken bij de ontwikkeling, de opbouw, de inhoud en de status van het (concept)ondersteuningsplan.

Het samenwerkingsverband heeft zijn ondersteuningsplan opgesteld voor de periode van vier jaar: van 1 augustus 2014 tot en met 31 juli 2015. Om goed te kunnen aansluiten bij de ontwikkelingen rond de invoering van passend onderwijs en de actualiteit in het onderwijs, heeft het bestuur besloten het ondersteuningsplan na één schooljaar te evalueren en waar nodig bij te stellen en opnieuw vast te stellen. In die zin ziet het bestuur de komende periode als een tijd waarin het zaken verder wil ontwikkelen en verbeteren; er is dus gekozen voor een 'groeimodel'. Aanpassingen kan het samenwerkingsverband opnemen in de volgende versie van het ondersteuningsplan; (wezenlijke) aanpassingen daarin behoeven uiteraard de instemming van de ondersteuningsplanraad en overleg met de gemeenten (oogo).

Om te voldoen aan de wettelijke voorschriften is het nodig dat het samenwerkingsverband onderstaande onderdelen opneemt in het ondersteuningsplan en/of waar hieronder vermeld, nader uitwerkt. Het onderstaande overzicht dient niet als een beoordeling van het samenwerkingsverband, maar als een handreiking om de ontwikkeling van het beleid van het samenwerkingsverband verder te ondersteunen.

1 Instemming, overleg, vaststelling en toezending (Artikel 14a Wms, Artikel 17a Wvo lid 7, 9, 10)

Het bestuur heeft een ondersteuningsplanraad ingesteld, waarvoor elk aangesloten schoolbestuur twee personen afvaardigt: één lid namens het personeel en één namens de ouders/leerlingen. Het samenwerkingsverband wil de komende tijd de ondersteuningsplanraad beter gaan betrekken. De inspectie stelt vast dat de raad nu niet alles in beeld heeft waarmee hij zou moeten instemmen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanpak van de thuiszittersproblematiek, die het samenwerkingsverband wel heeft geregeld, maar waarvan de ondersteuningsplanraad zegt geen weet te hebben. Ook heeft bijvoorbeeld de meerjarenbegroting de instemming van de raad nodig, maar de voorliggende versie is van

latere datum dan de instemmingsdatum (in casu 27 januari 2014), dus is het de vraag waarmee de raad heeft ingestemd.

Het 'op overeenstemming gericht overleg' (oogo) tussen het samenwerkingsverband en de betrokken gemeenten heeft plaatsgevonden op 24 februari 2014. De gemeenten Ede, Wageningen en Rhenen hebben schriftelijk ingestemd met het ondersteuningsplan. De verplichte toezending aan de inspectie voor 1 mei 2014 is geen probleem voor het bestuur.

2 *Geheel van ondersteuningsvoorzieningen (Artikel 17a Wvo lid 8a)*

Het geheel van ondersteuningsvoorzieningen heeft het samenwerkingsverband in het ondersteuningsplan overzichtelijk beschreven met behulp van een piramide met vier lagen:

- fundament (iedere leerling op de juiste plek);
- een sterke basis (basisondersteuning in alle scholen);
- steun waar nodig (extra ondersteuning binnen of buiten de school; tijdelijke plaatsing op collega-school: 'elkaars rebound') en
- speciaal als het moet (-tijdelijke- plaatsing in het vso).

Uit de beschrijving blijkt ook op welk niveau de scholen over de financiering van extra ondersteuning verantwoording moeten afleggen aan het bestuur van het samenwerkingsverband. Hoe die verantwoording gaat plaatsvinden, wil het samenwerkingsverband nog uitwerken.

Bijlage 4 van het ondersteuningsplan geeft een heldere beschrijving van wat ouders en leerlingen mogen verwachten van de basisondersteuning op alle scholen. Het samenwerkingsverband zal willen weten of dit niveau al op alle scholen aanwezig is en moeten bedenken hoe het gaat handelen als een school dit niveau (nog) niet haalt.

Het samenwerkingsverband heeft de 'witte vlekken' in het ondersteuningsaanbod geïnventariseerd en werkt actief aan de invulling daarvan.

3 *Procedures en criteria toewijzing middelen (Artikel 17a Wvo lid 8b)*

Het samenwerkingsverband wil op een zorgvuldige manier vaststellen welke onderwijs- en ondersteuningsbehoeften een leerling heeft (indiceren). Daartoe richt het onder meer een centrale commissie in (Commissie Toewijzing en Plaatsing) die de ondersteuningstoewijzing toetst op het niveau van het samenwerkingsverband en de huidige commissies vervangt. De procedures rond deze commissie (onder meer passend binnen de wettelijke termijnen) en de toewijzingscriteria wil het samenwerkingsverband binnenkort concreter uitwerken. In het ondersteuningsplan spreekt het samenwerkingsverband ter zake over -een uit te werken- 'protocol'.

4 *Procedures en criteria plaatsing leerlingen (Artikel 17a Wvo lid 8c,8d, 12 en 13 en Artikel XVII Wet passend onderwijs lid 1)*

Het is de inspectie niet duidelijk welke overwegingen of indicatoren meespelen bij het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring. Ook hierover zal de uitwerking van procedures rond de Commissie Toewijzing en Plaatsing meer duidelijkheid moeten geven. De basis daarvoor is al ruimschoots gelegd in het ondersteuningsplan (onder andere pagina 52).

Voor de bestaande situaties met leerlinggebonden financiering (rugzakjes) heeft het samenwerkingsverband een overgangsregeling opgesteld. Het samenwerkingsverband verdeelt in schooljaar 2014/2015 de beschikbare middelen op basis van de gemiddelde aantallen rugzakleerlingen op de teldatum 1 oktober in 2011, 2012 en 2013. Deze middelen

ontvangen de vo-scholen uit het zware ondersteuningsbudget van het samenwerkingsverband. De beschikbaarheid van voldoende budget hiervoor van het samenwerkingsverband is nog een vraagteken.

5 Kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (Artikel 17a Wvo lid 8e)

Het samenwerkingsverband heeft het voornemen een monitor in te richten om kwalitatieve en kwantitatieve resultaten inzichtelijk te maken. Indicatoren heeft het samenwerkingsverband opgenomen in het ondersteuningsplan; de aanpak is een uitwerkingpunt.

Het ondersteuningsplan bevat een meerjarenbegroting (mjb) over de jaren 2014 tot en met 2021 met een toelichting. De cijfers wijken enigszins af van die van de website van het passend onderwijs (landelijke norm). In het eerste jaar is het resterend ondersteuningsbudget €0,9 miljoen met een verevening van €0,35 miljoen. Het samenwerkingsverband geeft aan dat dit onvoldoende is om de voorgenomen activiteiten van het samenwerkingsverband te bekostigen. Als het deelnamepercentage van het vso op het landelijk gemiddelde is gebracht, dan ontstaat een besteedbaar budget van €1,7 miljoen, zo heeft het bestuur berekend. Men heeft echter nog geen gericht beleid ontwikkeld om naar dit percentage te streven. Dit is een van de belangrijkste risico's van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband zal nog een risicoanalyse uitvoeren waarbij het ook het benodigde weerstandsvermogen zal vaststellen.

6 Informeren ouders (Artikel 17a Wvo lid 8f)

Het bestuur is zich ervan bewust dat ouders al voldoende informatie ter beschikking moeten hebben voordat passend onderwijs start.

Zo heeft het samenwerkingsverband uitvoerig beschreven over welke ondersteuningsmogelijkheden ouders kunnen beschikken bij eventuele geschillen. In het ondersteuningsplan noemt het samenwerkingsverband een commissie Beroep en Bezwaar binnen het samenwerkingsverband. Verder somt het samenwerkingsverband onafhankelijke ondersteuningsvoorzieningen op: de Landelijke Arbitragecommissie Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs, de Regeling landelijke tijdelijke geschillencommissie ontwikkelingsperspectief en de Tijdelijke geschillencommissie toelating en verwijdering (alle met verwijzing wetsartikel en website). Als ouders dat willen kunnen zij ook de onderwijsconsulenten inschakelen en/of een bemiddelaar via het samenwerkingsverband.

In het ondersteuningsplan besteedt het bestuur op diverse plaatsen aandacht aan de positie van de ouders. De informatievoorziening daarover aan de ouders vraagt nog wel de nodige activiteiten (vullen van de website, informatie over het samenwerkingsverband in de schoolgidsen, eventuele nieuwsbrieven, en dergelijke).

7 Peildatum en bekostigingsaspecten (Artikel 17a Wvo, lid 8g en 8h)

Als tweede teldatum voor het vso (groei-bekostiging) heeft het samenwerkingsverband 1 februari (wettelijk verplicht). Als er sprake is van groei, dan draagt het samenwerkingsverband de middelen voor ondersteuningsbekostiging over aan het vso. De hoogte van de middelen berekent het samenwerkingsverband op basis van het aantal leerlingen en de toegekende categorie (ondersteuningszwaarte).

Als de middelen die aan het samenwerkingsverband zijn toegekend voor zware ondersteuning worden overschreden, dan is geregeld dat de directeur van het samenwerkingsverband tijdig het bestuur informeert en voorstellen doet voor beleidsmaatregelen.

Overschrijdt de ondersteuningsbekostiging vso het normbudget van de zware ondersteuning, dan zal het samenwerkingsverband dit verrekenen met de lumpsum van de scholen binnen het samenwerkingsverband.

3. REACTIE VAN HET BESTUUR

Het bestuur heeft in zijn schriftelijke reactie d.d. 25 juni 2014 meegedeeld dat het de bevindingen uit dit verslag bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband op de volgende wijze zal betrekken of al heeft betrokken.

- Met de ondersteuningsplanraad is overleg gaande om tot een modus te komen aangaande meedenken met de inhoud van het ondersteuningsplan.
 - De werkwijze en criteria van de Commissie van Toewijzing en Plaatsing (CTP) zijn in concept opgesteld en zullen voor de zomer 2014 aan het bestuur ter goedkeuring voorgelegd worden.
 - De CTP gaat zich ook bezig houden met de plaatsing van leerlingen binnen de scholen bij wijze van interne rebound.
 - Het bestuur heeft diverse pilots gestart om de opvang van leerlingen uit het sbo te kunnen hanteren:
 - pilot cluster 3/pro;
 - pilot leerlingen Mariëndael (cluster 3, lz)/schakelklas;
 - pilot extra ondersteuning binnen de praktijkscholen ten behoeve van een volume aan sbo-leerlingen;
 - pilot I Class.
- Diverse andere pilots zijn in voorbereiding.
- Er is contact gelegd met de reformatrische samenwerkingsverbanden met betrekking tot de mogelijk onevenredige belasting van 'Samenwerkingsverband VO Gelderse Vallei'.
 - Op basis van het toezichtkader van de inspectie geeft het bestuur een kwaliteitszorgbeleid vorm. Streefdatum is 1 december 2014.
 - Aan de scholen van het samenwerkingsverband is dringend geadviseerd schoolgids en website aan te passen met betrekking tot informatie aan/voor ouders. Waar nodig zal de directeur van het samenwerkingsverband ondersteunen en sturen.
 - In het kader van good governance is het bestuur actief bezig om de scheiding tussen besturen en intern toezichthouden tot stand te brengen.