



Inspectie passend onderwijs

Kwalitatief onderzoek voor de Staat van het onderwijs 2019

Miriam Walraven, Pauline van Eck, Rianne Exalto (Oberon)
Cissy Pater (Kohnstamm Instituut)

Inhoudsopgave

1	Inleiding en onderzoeksthema's	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Onderzoeksthema's	5
2	Resultaten interviews	7
2.1	Zicht op ondersteuningsmogelijkheden	7
2.2	Verschillen in ondersteuningsaanbod	8
2.3	Lerend vermogen van het samenwerkingsverband en het onderwijsveld	9
2.4	Ontwikkeling in de kwaliteitszorg van samenwerkingsverbanden	10
3	Resultaten documentanalyse	13
3.1	Inspectie-oordelen op 'kwaliteitszorg en ambitie'	13
3.2	Aspecten van kwaliteitszorg	13
3.3	Positieve punten en verbeterpunten	14
Bijlage 1	Verantwoording	21
Bijlage 2	Interviewleidraad	23
Bijlage 3	Technische rapportage interviews	25
Bijlage 4	Samenwerkingsverbanden met het oordeel 'Goed' op Kwaliteitszorg en ambitie	35

1 Inleiding en onderzoeksthema's

1.1 Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs besteedt in de 'Staat van het Onderwijs 2019' aandacht aan het thema passend onderwijs. Passend onderwijs is ruim vier jaar geleden ingevoerd en de inspectie wil graag laten zien hoe het er nu voor staat. Verschillende onderzoeken (literatuuronderzoek, kwantitatief en kwalitatief onderzoek) geven tezamen een beeld van de huidige stand van zaken rond passend onderwijs. Hiervoor verwijzen wij naar de Staat van het Onderwijs 2019, hoofdstuk 1.4 'Kwetsbare leerlingen en studenten' en bijbehorend technisch rapport.

In deze rapportage worden de uitkomsten van het *kwalitatieve* onderzoek beschreven.¹ Voor dit onderzoek zijn verschillende inspecteurs geïnterviewd: inspecteurs die de samenwerkingsverbanden bezoeken, sectorinspecteurs (primair- en voortgezet onderwijs, inclusief speciaal onderwijs) die schoolbesturen en scholen bezoeken en financieel inspecteurs. Tevens is een aantal - door de inspectie uitgevoerde - kwaliteitsonderzoeken geanalyseerd op het thema kwaliteitszorg.

In hoofdstuk 2 geven we een samenvatting van de uitkomsten van de interviews. In hoofdstuk 3 presenteren we de uitkomsten van de documentanalyse van de kwaliteitsonderzoeken. Een verantwoording van de onderzoekaankpak is beschreven in bijlage 1. De interviewleidraad is opgenomen in bijlage 2. Vervolgens staat in bijlage 3 een matrix met een samenvatting van de antwoorden per interviewvraag per type inspectie². In bijlage 4 staan twee voorbeelden uitgelicht van samenwerkingsverbanden met het oordeel goed op 'kwaliteitszorg en ambitie'.

1.2 Onderzoeksthema's

Het kwalitatieve onderzoek is gericht op drie thema's: verschillen in ondersteuningsaanbod binnen en tussen samenwerkingsverbanden passend onderwijs, lerend vermogen van samenwerkingsverbanden en ontwikkeling van kwaliteitszorg in samenwerkingsverbanden.

1. Verschillen in ondersteuningsaanbod

Elk samenwerkingsverband heeft zijn eigen ondersteuningsaanbod, waardoor maatwerk binnen de regio mogelijk is. Hierdoor kunnen verschillen in ondersteuningsmogelijkheden voor leerlingen ontstaan. Hebben inspecteurs inzicht in verschillen in ondersteuningsaanbod (basis- en extra) binnen en tussen samenwerkingsverbanden? Kunnen zij iets zeggen over de functionaliteit of wenselijkheid van verschillen? Als hier geen inzicht in is, wat is dan nodig om dit te krijgen?

2. Lerend vermogen van het samenwerkingsverband en het onderwijsveld

De afgelopen jaren is er in de regio's veel gepioneerd op het gebied van passend onderwijs. Het is aannemelijk dat nieuwe kennis is ontstaan, bijv. over effectieve ondersteuning en randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn. Is er sprake van lerend vermogen bij samenwerkingsverbanden, besturen en scholen? Zijn er kennisnetwerken ontstaan en worden leraren gericht geprofessionaliseerd voor de uitvoering van passend onderwijs?

¹ Onderzoeks- en adviesbureau Oberon en het Kohnstamm Instituut hebben samen het kwalitatieve onderzoek uitgevoerd. Het literatuuronderzoek en het kwantitatief onderzoek zijn door de IvHO zelf uitgevoerd.

² Met type inspectie wordt bedoeld: inspecteurs samenwerkingsverbanden, inspecteurs po, vo, (v)so en financieel inspecteurs.

3. Ontwikkeling in de kwaliteitszorg van samenwerkingsverbanden

Welke ontwikkeling maken samenwerkingsverbanden door op het gebied van kwaliteitszorg? Zijn er regionale verschillen in kwaliteitsontwikkeling? Welke factoren spelen hierbij een rol? Zijn er succesfactoren?

2 Resultaten interviews

De belangrijkste uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek worden hieronder per onderzoeksthema beschreven. Daar waar relevant wordt het onderscheid in type inspectie aangegeven. De 'ruwe' resultaten waar deze paragraaf op is gebaseerd, zijn systematisch in een matrix weergegeven in bijlage 3. De voor de interviews gebruikte gespreksleidraad is opgenomen in bijlage 2.

2.1 Zicht op ondersteuningsmogelijkheden

Inspecteurs die samenwerkingsverbanden bezoeken hebben over het algemeen meer zicht op ondersteuning op het niveau van het samenwerkingsverband en de inspecteurs primair, voortgezet en speciaal onderwijs meer op school(bestuurlijk) niveau. Financieel inspecteurs hebben zicht op het financieel beheer van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Informatie op schoolniveau en op het niveau van het samenwerkingsverband wordt bijeengebracht in de zogenaamde 'samenloop': onderzoek bij één schoolbestuur (en een aantal scholen) loopt samen met het toezicht op een samenwerkingsverband waarbij het schoolbestuur is aangesloten. Het doel is om meer zicht te krijgen op het verband tussen het beleid van een samenwerkingsverband en de sturing hierop door het schoolbestuur. Door de samenloop krijgen inspecteurs beter inzicht in de relatie tussen de schoolondersteuningsprofielen van de scholen en het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Een kritische kanttekening van enkele inspecteurs hierbij is dat er bij een samenloop slechts één schoolbestuur en een beperkt aantal scholen worden uitgelicht, waardoor er geen representatief beeld over alle schoolbesturen wordt verkregen. Daarnaast is in de reguliere inspectiebezoeken van scholen en schoolbesturen passend onderwijs geen vast thema, het hangt af van de inspecteurs of ze daar op inzoomen. De verbinding tussen de inspectie van de samenwerkingsverbanden enerzijds en scholen en schoolbesturen anderzijds is daardoor nog niet optimaal.

De mate waarin inspecteurs inzicht hebben in het ondersteuningsaanbod van samenwerkingsverbanden is beperkt. Het ondersteuningsaanbod staat beschreven in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband en de schoolondersteuningsprofielen van de scholen binnen het samenwerkingsverband. De beschrijving van basis- en extra ondersteuning in deze documenten is volgens inspecteurs echter niet altijd helder, waardoor de scheidslijn tussen deze twee vormen van ondersteuning vaak niet duidelijk is. De basisondersteuning zou geoperationaliseerd en duidelijk gedefinieerd moeten zijn maar is vaak volgens het referentiekader passend onderwijs beschreven en niet verder uitgewerkt. Het beschrijven van extra ondersteuning is lastig omdat er steeds minder gelabeld wordt en ondersteuning op maat wordt gegeven, in plaats van een standaard aanpak. Tevens constateren inspecteurs dat hetgeen op papier staat, niet altijd overeenkomt met wat er in de praktijk daadwerkelijk aan ondersteuning wordt geboden. Soms schrijven scholen niet op wat zij wél bieden aan ondersteuning en aan de andere kant kunnen scholen soms niet bieden wat zij wél hebben opgeschreven in het schoolondersteuningsprofiel. Informatie die nodig is om beter inzicht in het ondersteuningsaanbod te krijgen betreft in eerste instantie vooral meer duidelijkheid in de plannen van samenwerkingsverbanden en scholen zelf. Vervolgens is het van belang dat papier en praktijk overeenkomen.

2.2 Verschillen in ondersteuningsaanbod

Verschillen in ondersteuningsaanbod kunnen zowel binnen een samenwerkingsverband (verschillen tussen scholen) als tussen samenwerkingsverbanden ontstaan.

Verschillen in ondersteuningsaanbod binnen een samenwerkingsverband

Ondanks het zojuist beschreven beperkte inzicht in ondersteuningsaanbod, zien inspecteurs wel verschillen in de ondersteuningsmogelijkheden van scholen binnen hetzelfde samenwerkingsverband, zowel in basis- als in extra ondersteuning. Samenwerkingsverbanden proberen door middel van netwerken van ondersteuningscoördinatoren (intern begeleiders en zorgcoördinatoren) meer samenwerking tussen scholen te organiseren en zo de verschillen in basisondersteuning te verkleinen. Wat extra ondersteuning betreft zijn er scholen die (met een volgens de inspecteurs gelijke leerlingpopulatie) verschillen in het aantal en type aanvragen. Sommige scholen vragen bijna alleen maar groepsarrangementen aan, andere scholen werken vooral met individuele arrangementen. Verder komt het volgens inspecteurs niet veel voor dat scholen zich profileren op mogelijkheden voor extra ondersteuning. Soms gebeurt dit wel als het gaat om een inclusieve school, plusklas of parelklas, maar profilering op gedragsproblemen of taalachterstand komt nauwelijks voor. Inspecteurs zien vooral 'dezelfde' schoolondersteuningsprofielen.

Factoren die volgens inspecteurs mogelijk een rol spelen bij de verschillen in het ondersteuningsaanbod tussen scholen binnen hetzelfde samenwerkingsverband zijn:

- onderwijskwaliteit, deskundigheid en capaciteiten van leraren;
- kwaliteit van intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en ondersteuningsstructuur;
- onduidelijke definiëring en afbakening van basis- en extra ondersteuning;
- niet voldoen aan het afgesproken niveau van basisondersteuning;
- onduidelijke afspraken over de invulling van basisondersteuning;
- een brede basisondersteuning waardoor scholen veel vrijheid hebben in de manier waarop zij de basisondersteuning in kunnen vullen;
- historie en mate van samenwerking tussen scholen en schoolbesturen;
- werkdruk en lerarentekort;
- leerlingpopulatie;
- invulling leiderschap, zowel van de schoolleider als schoolbestuurder.

Dat ondersteuning niet optimaal beschreven staat en dat er verschillen tussen scholen zijn, betekent volgens inspecteurs niet dat er in de praktijk geen passend onderwijs in de scholen wordt gegeven. Hoewel het van belang is dat de basisondersteuning van scholen binnen het samenwerkingsverband gelijk is, kunnen verschillen tussen scholen in (extra) ondersteuning maatwerk mogelijk maken. Hierdoor kunnen scholen zich richten op ondersteuningsbehoeften van specifieke leerlingen/groepen in plaats van op alle vormen van ondersteuning. Bij verschillen tussen scholen is het wel mogelijk dat een leerling op de ene school meer of andere ondersteuning krijgt dan op een andere school van hetzelfde samenwerkingsverband. Ook zal de leerling op de ene school wel een ontwikkelingsperspectief (extra ondersteuning) krijgen en op de andere school zal de ondersteuning onder de basisondersteuning vallen. Tot slot bestaat bij samenwerkingsverbanden met een hoge basisondersteuning het risico dat de school niet kan bieden wat een leerling met meer gecompliceerde ondersteuningsvragen nodig heeft. Ook gaan ondersteuningsmiddelen bij een vage beschrijving van basis- en extra ondersteuning mogelijk naar een bredere, ongedefinieerde groep leerlingen.

Verschillen in ondersteuningsaanbod tussen samenwerkingsverbanden

Naast verschillen in het ondersteuningsaanbod binnen samenwerkingsverbanden zijn er ook verschillen in ondersteuningsmogelijkheden tussen samenwerkingsverbanden. Volgens inspecteurs verschillen samenwerkingsverbanden in de organisatie van het ondersteuningsaanbod (centrale voorzieningen of niet) maar ook in het niveau van basisondersteuning, welke extra ondersteuning voor een leerling op de scholen beschikbaar is en of er voor een leerling een ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld. Ook is er verschil in de thuisnabijheid van voorzieningen en de mate waarin jeugdhulp aansluit op de scholen. Tevens worden verschillen in gehanteerde bekostigingscategorieën voor het (v)so genoemd: voor dezelfde ondersteuningsbehoefte wordt door het ene samenwerkingsverband een lagere bekostiging afgegeven dan door het andere.

Inspecteurs geven aan dat er veel variatie is, zowel in het niveau van basisondersteuning als in het aanbod voor extra ondersteuning van samenwerkingsverbanden. Tegelijkertijd geven inspecteurs aan dat er in grote lijnen ook overeenkomsten zijn: veel samenwerkingsverbanden ontwikkelen soortgelijke arrangementen voor extra ondersteuning. Ook zien zij dat het ondersteuningsaanbod van de samenwerkingsverbanden continue in ontwikkeling blijft.

Verschillende factoren spelen volgens inspecteurs een rol bij het ontstaan van verschillen tussen samenwerkingsverbanden, zoals:

- het gekozen organisatiemodel en de inrichting van het samenwerkingsverband: de verschillen in organisatiemodel zijn groot en lopen uiteen van beleidsarme schoolmodellen met enkel een administratiekantoor tot beleidsrijke samenwerkingsverbanden met eigen expertise en voorzieningen;
- missie en visie van het samenwerkingsverband;
- vereveningsopdracht van het samenwerkingsverband;
- omvang van het samenwerkingsverband (zowel geografisch als het aantal aangesloten schoolbesturen);
- rol van de aangesloten schoolbesturen;
- rol van gemeente (aansluiting jeugdhulp);
- regionale context (zoals krimp);
- werkdruk en lerarentekort;
- historische context met betrekking tot samenwerking en verwijzingen naar het (v)so.

Verschillen in ondersteuningsaanbod tussen samenwerkingsverbanden maken het mogelijk aan te sluiten bij de regionale context. Aan de andere kant heeft het volgens sommige inspecteurs mogelijk gevolgen voor de kansgelijkheid van leerlingen. Het is denkbaar dat een leerling in de ene regio beter af is dan in de andere (er is geen waarborg voor gelijke kansen). Inspecteurs verwachten niet dat het om grote verschillen gaat, meer cijfermatige informatie is volgens hen nodig om eventuele effecten inzichtelijk te maken.

2.3 Lerend vermogen van het samenwerkingsverband en het onderwijsveld

De inspecteurs geven aan dat er sprake is van lerend vermogen bij samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen maar dat het vergroten hiervan op alle niveaus wenselijk is. Het lerend vermogen binnen samenwerkingsverbanden is groeiende, onder andere door een betere samenwerking tussen bestuurders. Bij een aantal samenwerkingsverbanden is dit vermogen sterk aanwezig, bij anderen veel minder. Om het lerend vermogen te vergroten moeten bestuurders meer met elkaar gaan optrekken. Een aantal inspecteurs stelt dat er binnen veel schoolbesturen beperkte kennis is over waar het samenwerkingsverband aan werkt. Schoolbesturen participeren als bestuurders in een samenwerkingsverband en zijn tegelijkertijd schoolbestuurder. In deze laatste rol zouden zij meer sturing richting de scholen kunnen geven als het gaat om passend onderwijs.

Scholen kunnen volgens de inspecteurs meer van elkaar leren. Kennisdeling is over het algemeen nog beperkt al wisselt dit sterk per samenwerkingsverband. Er zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van de expertise van het (v)so. Er moet nog veel gebeuren binnen de scholen, want het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs stijgt en het aantal thuiszitters daalt niet. Over het algemeen worden leraren nog niet voldoende geprofessionaliseerd volgens de inspecteurs samenwerkingsverbanden. 'Learning on the job' zou goed aansluiten bij de behoefte van leraren. De schoolbesturen hebben hierin autonomie, maar zij moeten (samen) meer faciliteren om leraren te professionaliseren. Dat leraren om meer handen in de klas vragen, kan er volgens enkele inspecteurs op duiden dat zij weinig ruimte voelen voor leren en daadwerkelijke verandering. Hoewel professionalisering in principe een taak is van de schoolbesturen, hebben sommige samenwerkingsverbanden een scholingsaanbod voor leraren. Grotere schoolbesturen richten vaak een 'academie' op van waaruit scholing aan leraren wordt geboden. Het wisselt in welke mate het scholingsaanbod van het schoolbestuur aansluit bij passend onderwijs.

Sinds de invoering van passend onderwijs zijn er veel kennisnetwerken opgericht door samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld voor intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en begeleiders passend onderwijs. De ervaringen met deze netwerken zijn volgens de inspecteurs positief. Het helpt dat samenwerkingsverbanden deze netwerken aansturen en dit faciliteren. Samenwerkingsverbanden proberen door middel van de kennisnetwerken het beleid door te geven en meer samenwerking tussen scholen te organiseren. De kennis in deze netwerken moet vervolgens worden doorgegeven aan de mentoren in de scholen, zodat deze ook echt in alle lagen van de werkvloer doordringt. Voor leraren zijn er veel minder kennisnetwerken om bij aan te sluiten. Dat komt deels ook doordat leraren voor de klas moeten staan en moeilijk vrij geroosterd kunnen worden. Het lerarentekort en werkdruk spelen hierbij ook een rol en zetten het lerend vermogen onder druk. Het fundament waarop passend onderwijs gebouwd moet worden binnen de scholen is niet altijd stevig.

2.4 Ontwikkeling in de kwaliteitszorg van samenwerkingsverbanden

De kwaliteitszorg is binnen veel samenwerkingsverbanden nog niet voldoende (zie par. 3.1), maar er is op een aantal punten wel positieve ontwikkeling zichtbaar. Zo geven de inspecteurs aan dat samenwerkingsverbanden over het algemeen de kengetallen goed op orde hebben. Zij hebben steeds meer zicht op aantallen leerlingen per onderwijstype en het aantal thuiszitters. Daarnaast zijn verbeteringen geconstateerd op het punt van het verloop van procedures (afgifte tlv, toeleiding naar extra ondersteuning). Ook gaan de samenwerkingsverbanden volgens de inspecteurs steeds meer gezamenlijk beleid binnen het samenwerkingsverband voeren omdat de bestuurlijke samenwerking over het algemeen steeds beter verloopt. Deze verbeterde samenwerking komt de kwaliteitszorg ten goede omdat het samenwerkingsverband afhankelijk is van de gegevens die schoolbesturen aanleveren.

Er is echter ook ruimte voor verbetering binnen de samenwerkingsverbanden. Het formuleren van kwalitatieve doelstellingen en het actief volgen ervan gebeurt binnen de meeste samenwerkingsverbanden nog onvoldoende (denk bijv. aan het uitzetten van tevredenheidsenquêtes onder ouders). Het is volgens inspecteurs belangrijk dat samenwerkingsverbanden eerst hun doelstellingen (verder) concretiseren en meetbaar maken. Een ander belangrijk aandachtspunt binnen de kwaliteitszorg van samenwerkingsverbanden is governance en met name het zorg dragen voor onafhankelijk toezicht. Samenwerkingsverbanden moeten zichtbaar kunnen maken hoe ze functioneren en zichzelf controleren. Betere verantwoording (minder globaal) van de ingezette middelen en de behaalde resultaten (opbrengst) is nodig en een betere samenwerking met en tussen schoolbesturen kan hieraan bijdragen. Registratie van ontwikkelingsperspectieven in BRON is ook een aandachtspunt. Verder is het van belang dat alle samenwerkingsverbanden een monitor- en evaluatiesysteem inrichten.

Er zijn verschillen tussen samenwerkingsverbanden in de mate waarin zij de kwaliteitszorg op orde hebben. Een aantal samenwerkingsverbanden is hier heel ver in en heeft vaak al een kwaliteitszorgmedewerker in dienst of

voert audits uit op schoolniveau (om na te gaan hoe basis- en extra ondersteuning vorm krijgen). Deze samenwerkingsverbanden, die actief evalueren, zijn een goed voorbeeld voor andere samenwerkingsverbanden. De verschillen tussen samenwerkingsverbanden worden volgens inspecteurs met name veroorzaakt door de mate waarin de aangesloten schoolbesturen bereid zijn om samen te werken en het samenwerkingsverband ruimte te geven om eigen beleid van het samenwerkingsverband te ontwikkelen. Wederzijds vertrouwen en onderlinge openheid speelt hierbij een rol. De positionering van de directeur van het samenwerkingsverband is ook van invloed. In kleinere samenwerkingsverbanden lijkt deze samenwerking sneller tot stand te komen omdat daar kortere lijnen zijn. Naast een goede samenwerking tussen besturen en samenwerkingsverband zijn het gebruik maken van ondersteuning bij kwaliteitszorg (bijv. via het Steunpunt passend onderwijs) en het gebruik maken van een auditsysteem succesfactoren.

Door middel van een documentanalyse hebben we het thema Kwaliteitszorg verder uitgediept. De resultaten daarvan staan in het volgende hoofdstuk.

3 Resultaten documentanalyse

Dit hoofdstuk betreft een analyse van kwaliteitszorg in 35 samenwerkingsverbanden passend onderwijs, voor het primair en voortgezet onderwijs (zie bijlage 1 voor verantwoording). Deze documentanalyse omvat inspectierapporten waarin de Inspectie van het Onderwijs de samenwerkingsverbanden volgens het nieuwe waarderingskader beoordeeld heeft. Daarbij ligt de focus op de oordelen en toelichtingen onder de noemer 'Kwaliteitszorg en ambitie', met daarbinnen drie subthema's: 'kwaliteitszorg', 'kwaliteitscultuur' en 'verantwoording en dialoog'.

3.1 Inspectie-oordelen op 'kwaliteitszorg en ambitie'

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de in de analyse betrokken samenwerkingsverbanden en het oordeel dat zij kregen op het onderwerp 'Kwaliteitszorg en ambitie'.

Oordeel kwaliteitszorg	SWV Primair onderwijs	SWV Voortgezet onderwijs	SWV PO/VO gecombineerd	Totaal
Onvoldoende	7	3	1	11
Voldoende	10	12	0	22
Goed³	1	1	0	2
Totaal	18	16	1	35

3.2 Aspecten van kwaliteitszorg

In de documentanalyse onderscheiden we acht aspecten van kwaliteitszorg:

1. Monitoring en evaluatie (kwaliteitszorgsysteem)
2. Verantwoording en dialoog
3. Sturen op kwaliteit/kwaliteitscultuur
4. Expertiseontwikkeling, scholing en leren van elkaar binnen het SWV
5. Samenwerking
6. Externe communicatie, m.n. met ouders
7. Ondersteuningsplanraad
8. Organisatiestructuur – mate van onafhankelijkheid intern toezicht

Bij deze acht aspecten rapporteerde de Inspectie van het Onderwijs zowel positieve punten als verbeterpunten. Dit onderscheid wordt daarom gemaakt in de onderstaande tabel. De aspecten die naar voren kwamen als relevant, verschilden niet tussen samenwerkingsverbanden van primair en voortgezet onderwijs. Om continue dubbelingen te vermijden staan de bevindingen integraal beschreven. Waar *binnen* een aspect verschillen zijn tussen het primair en voortgezet onderwijs, geven we dat expliciet aan. Omdat het doel van de documentanalyse is om een overall beeld te geven van (ontwikkelingen in) kwaliteitszorg in de samenwerkingsverbanden, zijn positieve punten en verbeterpunten alleen opgenomen in de tabel als die meermaals terugkwamen (bij meerdere samenwerkingsverbanden) en dus het algemeen geldende beeld mede schetsen. De teksten in de kolommen dienen als voorbeelden om de positieve punten en verbeterpunten op het gebied van kwaliteitszorg in samenwerkingsverbanden te illustreren.

³ De twee samenwerkingsverbanden (één po en één vo) met het oordeel 'Goed' worden apart uitgelicht in een kader in bijlage 4.

3.3 Positieve punten en verbeterpunten

ASPECT	POSITIEVE PUNTEN	VERBETERPUNTEN
Monitoring en evaluatie (kwaliteitszorgsysteem)	<p>Er is een systeem van kwaliteitszorg Samenwerkingsverbanden hebben vanuit hun maatschappelijke opdracht doelen geformuleerd en verbeteren de uitvoering van hun taken op basis van regelmatige en systematische evaluatie van de realisatie van die doelen. Zij doen dit door het organiseren van bijeenkomsten met de schoolbesturen, in kenniskringen en in dialogen met relevante partners (gemeenten, instellingen voor jeugdhulp en de ondersteuningsplanraad). Het integrale kwaliteitszorgsysteem maakt dus sturen op kwaliteit en verbetering mogelijk.</p> <p>Ontwikkeling: Samenwerkingsverbanden hebben een plan, kaders en/of formats gemaakt voor systematische (zelf)evaluatie. Daardoor worden door scholen binnen het samenwerkingsverband gegevens steeds betekenisvoller aangeleverd. Er is een <i>systeem</i> van kwaliteitszorg ontstaan. In het VO wordt hierbij expliciet het doorlopen van een volledige PDCA-cyclus genoemd.</p>	<p>Zorgen voor een kwaliteitszorgsysteem Er ontbreekt een samenhangend kwaliteitszorgsysteem, waarbij samenwerkingsverbanden systematisch en planmatig de kwaliteit in beeld brengen. Hierdoor is onduidelijk of het SWV zijn doelen bereikt en kan er onvoldoende (bij)gestuurd worden.</p> <p>Redenen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Niet alle relevante data worden verzameld - Te bereiken doelen zijn door het SWV onvoldoende concreet uitgewerkt, te ambitieus geformuleerd of er ontbreekt een normering - Lokale/regionale resultaten worden niet geanalyseerd op het niveau van het SWV - Er worden geen conclusies of verbeterpunten verbonden aan de verzamelde gegevens, bijvoorbeeld omdat er niet gerelateerd wordt aan de gestelde doelen. - In het PO speelt onvolledige respons door scholen op gegevensverzameling - In met name het VO ontbreekt informatie van schoolbesturen over inzet en resultaten van middelen die zij ontvangen van het SWV - In het VO beschikken SWV-besturen over te weinig informatie over de kwaliteit van onderwijsopvangvoorzieningen. De kwaliteitszorg van het opdc maakt nog onvoldoende deel uit van de totale kwaliteitszorg. <p>Ontwikkeling: Samenwerkingsverbanden werken aan concretisering van hun doelen of aan verbeterde dataverzameling en zetten hier specifiek mankracht op in.</p>
Verantwoording en dialoog	<p>Goede verantwoording en brede dialoog Het bestuur van het samenwerkingsverband legt intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording af over doelen en resultaten en voert daarover actief een dialoog met alle betrokkenen (ouders, medewerkers van scholen, gemeente, ondersteuningsplanraad, intern toezichthouder, voorschoolse partijen en het onderwijs). Het beleid heeft daardoor breed draagvlak.</p> <p>In netwerkbijeenkomsten en op de scholen vindt de interne dialoog over het beleid van het SWV plaats. Samenwerkingsverbanden zijn daardoor goed op de hoogte van zaken die op de scholen spelen. Met directeuren en besturen vindt ook intensieve dialoog plaats over het jaarverslag.</p>	<p>Meer dialoog met partijen buiten de organisatie Besturen kunnen ook dialoog voeren over organisatie, het beleid en de dagelijkse praktijk met belanghebbenden buiten de eigen organisatie, zoals ouders, gemeenten of ketenpartners uit de jeugdhulp. Zij kijken vanuit een ander perspectief naar het samenwerkingsverband en kunnen vanuit dat punt als kritische partner bijdragen aan de dialoog en zo bijdragen aan een professionele organisatie.</p> <p>Meer verantwoordende informatie in het jaarverslag Besturen en intern toezichthouders kunnen in het jaarverslag beter verantwoorden in welke mate het samenwerkingsverband naar realisatie van de doelen uit het ondersteuningsplan toewerkt en of het deze ook realiseert. De verantwoording kan aan inhoud en betekenis winnen als samenwerkingsverbanden concreter uitspreken wanneer ze tevreden zijn en op welke punten bijsturing nodig is en plaatsvindt.</p>

	<p>Informatief en toegankelijk jaarverslag Besturen verantwoordden zich in het jaarverslag over de resultaten op een voor alle betrokkenen toegankelijke en transparante wijze. Er staat helder aangegeven welke ontwikkelingen er speelden, welke resultaten er zijn bereikt en het bevat een vooruitblik naar het volgende jaar.</p> <p>Ontwikkeling: Bij de start van passend onderwijs ging veel aandacht van samenwerkingsverbanden uit naar de onderlinge verhoudingen en de eventuele vereveningsopdracht. Nu richt de blik zich meer naar buiten en is er meer ruimte voor dialoog met de omgeving (bijv. andere samenwerkingsverbanden PO en VO en gemeenten in de regio). Er is nu meer afstemming over doelen met de betrokken partijen en het draagt bij aan een breed gedragen toekomstig beleid.</p>	<p>Ontwikkeling: In het verlengde van de ontwikkeling naar een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem, streven besturen ernaar zich ook zichtbaarder te verantwoorden over het gevoerde beleid en de behaalde resultaten (onder andere in het jaarverslag).</p>
<p>Sturen op kwaliteit/ kwaliteitscultuur</p>	<p>Op kwaliteit gerichte organisatiecultuur In deze samenwerkingsverbanden is een professionele kwaliteitscultuur; constructief en ambitieus, en een besturing die daarbij past. Het bestuur functioneert transparant en integer. Naast een duidelijke sturing vanuit de directie vindt veel overleg plaats dicht bij 'de werkvloer'. Hierdoor is het draagvlak voor het beleid groot.</p> <p>Kenmerken van de cultuur:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Op verschillende niveaus in de organisatie wordt overlegd, geleerd en afgestemd - De betrokkenen richten zich op het samen zoeken naar oplossingen waardoor de ondersteuning van een leerling verbetert - Binnen het bestuur kunnen mensen elkaar aanspreken op gemaakte afspraken en verantwoordelijkheden. De cultuur is er om dit te doen - De organisatie staat open voor input van buiten - De directeur betreft de schooldirecteuren en ondersteuningscoördinatoren goed bij het SWV en het te ontwikkelen en uit te werken beleid. Daarbij vindt informatie-uitwisseling en scholing plaats. Dit zorgt voor draagvlak en waardering voor de dienstverlening van het SWV - Het beleid van het SWV hangt goed samen met dat van de scholen en de gemeente. 	<p>Enkel in het VO worden verbeterpunten genoemd m.b.t. de kwaliteitscultuur.</p> <p>Scherpere doelen en resultaatbeoordeling Samenwerkingsverbanden kunnen zichzelf scherpere normen opleggen, waaraan men ook kan afmeten of de resultaten bereikt zijn. Wat verstaat iedereen in een SWV bijvoorbeeld onder 'kwalitatief goede voorzieningen' of wat bedoelt men met 'de leerkracht centraal stellen'. Dit bemoeilijkt een evaluatie en het maken van nieuw beleid: Wat doet het SWV als uit de evaluatie blijkt dat het resultaat op onderdelen achterblijft? Dit blijft in enkele samenwerkingsverbanden onduidelijk. Naast tevredenheid met het proces is het dus belangrijk dat doelen ook resultaatgericht zijn en dat deze resultaten scherp beoordeeld worden. Ook als een samenwerkingsverband zichzelf op basis van de geformuleerde missie een ambitieus doel stelt en dat niet behaalt, dan kan het daarover duidelijker zijn, ook al is het resultaat op zich onvoldoende. In termen van kwaliteitszorg kan een niet behaald ambitieus doel desondanks hebben gezorgd voor een positieve verandering, een verbetering. Door meer scherpheid komt ook beter in beeld welke onderdelen aandacht verdienen, op welke onderdelen het SWV daarbij de focus moet leggen en waar het tijd en energie in moet steken.</p>

	<p>Ontwikkeling: Samenwerkingsverbanden maken gebruik van het feit dat het 'volume' van het samenwerkingsverband groter is dan dat van afzonderlijke scholen. Zij zijn een stimulerende en faciliterende rol naar de schoolbesturen gaan vervullen en omgekeerd vragen schoolbesturen het SWV om regie en ondersteuning.</p>	<p>Meer (concrete) sturing op kwaliteit van de onderwijsopvangvoorzieningen Er zijn afspraken of een kader waar onderwijsopvangvoorzieningen aan moeten voldoen, maar die zijn niet altijd voldoende concreet en het bestuur van het SWV gaat onvoldoende na of de afspraken ook nageleefd worden. SWV-besturen moeten gericht sturen op realisatie en borging van voldoende onderwijskwaliteit op de opdc's. In het operationaliseren kunnen besturen de opdc's includeren in het kwaliteitszorgsysteem van het samenwerkingsverband.</p>
<p>Expertiseontwikkeling, scholing en leren van elkaar binnen SWV</p>	<p>Gelegenheid tot leren van elkaar/scholing Het samenwerkingsverband stelt middels scholingen een brede groep van medewerkers van de scholen in staat om te leren en zorgt dat kennis wordt gedeeld en ook van kleine initiatieven. Leraren kunnen hun eigen expertise verder uitbouwen door het aanbod van scholing. Daarnaast krijgt de scholing op teamniveau aandacht. Kleinere schoolbesturen kunnen voor scholing aansluiten bij de activiteiten van de grotere besturen in het SWV. Vanuit besturen worden inhoudelijke bijeenkomsten voor diverse geïnteresseerden georganiseerd.</p> <p>Voorbeelden hiervan zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - trainingen voor onderwijsprofessionals - incompany trajecten voor schoolteams - impulstrajecten (eenjarige trajecten om de extra ondersteuning een impuls te geven, gebaseerd op vragen die in de school spelen) - intervisie voor intern begeleiders, begeleid door een onderwijsspecialist - kenniskringen - netwerkbijeenkomsten (voor schoolleiders, ondersteuningscoördinatoren, intern begeleiders, orthopedagogen/psychologen, begeleiders passend onderwijs, e.d.), vaak met een inhoudelijk thema - uitwisselingsbijeenkomsten tussen reguliere scholen en scholen voor speciaal onderwijs (zowel in PO als VO): de scholen voor speciaal (basis)onderwijs weten hoe ze leerlingen moeten helpen die extra ondersteuning nodig hebben. Deze kennis kunnen reguliere scholen gebruiken om leerlingen beter te begeleiden. 	<p>Meer gelegenheid voor leren van elkaar en scholing op passend onderwijs Mogelijkheden voor expertiseontwikkeling zijn in sommige samenwerkingsverbanden gering.</p> <p>Redenen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er is achteruitgang in de deelname aan studiedagen en specifieke scholingen passend onderwijs. Het is onbekend of de behoefte daaraan afneemt en/of de (kwaliteit van de) inhoud onvoldoende aanspreekt. - Er is bij schoolleiders behoefte aan kennisdeling over ervaringen met passend onderwijs (zodat niet iedereen dezelfde leerervaring hoeft op te doen), maar dit vindt niet plaats op het niveau van het samenwerkingsverband. - Er is geen platform bij het samenwerkingsverband waar betrokkenen specifieke vragen kunnen neerleggen. Dat doen scholen voornamelijk bij hun eigen schoolbestuur. - Bij de inzet van Begeleiders Passend Onderwijs bleek het accent in hun werk gedurende het verstrijken van de tijd teveel te verschuiven naar begeleiding van individuele leerlingen in plaats van het professionaliseren van het team. <p>In het VO speelt specifiek dat verdere professionalisering van leraren nodig is. Er is gebrekkige kennis bij leraren over leerproblemen en relatieve onbekendheid met de bestaande mogelijkheden voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Door professionalisering kan het tijdig signaleren en de begeleiding op scholen verbeteren. Het samenwerkingsverband kan meer aandacht geven aan uitwisseling in zijn evaluatie en de aangesloten schoolbesturen binden aan afspraken hierover.</p>

	<p>Ontwikkeling: Met name in het VO leidt beleid van samenwerkingsverbanden ertoe dat de leraren steeds beter in staat zijn passend onderwijs in de praktijk uit te voeren. Er worden financiële middelen ingezet en er is veel aandacht voor de ontwikkeling van deskundigheid van de leraren. Deze scholen zijn steeds beter in staat maatwerk te leveren voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.</p> <p>Een van de besturen in het VO heeft de ambitie om een kenniscentrum te ontwikkelen voor passend onderwijs.</p>	
<p>Samenwerking</p>	<p>Goede samenwerking Betrokkenen voelen zich verantwoordelijk en werken goed samen. Ieder werkt vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheden aan het realiseren van passend onderwijs en streeft naar het bereiken van de ambities van het samenwerkingsverband. In deze professionele werksfeer weet men elkaar te vinden, kan men bij iedereen goed terecht en ervaart men daarbij geen onderlinge concurrentie. Door medewerkers van de scholen wordt het SWV gezien als positief en als een verbindende factor. Het SWV wijst scholen op hun verantwoordelijkheden en zet ze aan het werk, maar ondersteunt ze ook als dat nodig is. De lijnen van het veld met het samenwerkingsverband zijn kort, de directie is voor iedereen heel toegankelijk.</p>	<p>Samenwerking kan meer georganiseerd worden. In geen van de onderzochte samenwerkingsverbanden is de samenwerking onder de maat, al kunnen enkele besturen er meer op sturen. In plaats van een ambitieuze is er meer een 'nuchtere' samenwerking met oplossingen zoeken in het doen, meer dan in bestuurlijke structuren. Het bestuur kan taken, rollen en bevoegdheden dan duidelijker vastleggen, zodat eenieder binnen de organisatie weet wie waarvoor verantwoordelijk is. In het VO komt onvoldoende samenwerking met Orthopedagogische Didactische Centra (opdc) voor. Zicht en sturing op de kwaliteit van de opdc's en sturing op de samenwerking tussen verwijzende scholen en de opdc's is dan onvoldoende en verdient verbetering.</p> <p>Ontwikkeling: Samenwerkingsverbanden hebben stappen gezet in de samenwerking met gemeenten en jeugdhulp: de lijnen zijn korter en onderwijs en jeugdhulp weten elkaar beter te vinden. In andere samenwerkingsverbanden is zichtbaar verbetering in de samenwerking tussen de betrokken schoolbesturen: er vindt op veel fronten professioneel overleg plaats en het vertrouwen in elkaar dat nodig is voor goede samenwerking is in opbouw.</p>

<p>Externe communicatie, m.n. met ouders</p>	<p>Goede informatie beschikbaar voor ouders Samenwerkingsverbanden informeren ouders goed wanneer hun kind extra ondersteuning en/of jeugdhulp nodig heeft, bijvoorbeeld via diverse brochures met nuttige informatie die scholen aan ouders kunnen geven en via de website van het SWV.</p> <p><u>Ontwikkeling PO:</u> In het PO is door besturen geïnvesteerd in communicatie met en tussen betrokkenen binnen en rond het samenwerkingsverband. De samenwerkingsverbanden organiseren en participeren in bestuurlijke vergaderingen, in werkgroepen en netwerken. Verder is er actuele informatie geplaatst op de website van het samenwerkingsverband en zijn er nieuwsbrieven verschenen: algemene nieuwsbrieven en nieuwsbrieven speciaal gemaakt voor de ouders/verzorgers van leerlingen.</p> <p>In enkele samenwerkingsverbanden PO wordt een oudersteunpunt opgericht. Daar kunnen ouders terecht voor onafhankelijke informatie en ondersteuning, met als doel dat zij beter kunnen meepraten over het perspectief voor het leven van hun kind.</p>	<p>Meer aandacht voor communicatie en zichtbaarheid van het samenwerkingsverband Leraren, ouders en scholen zijn onvoldoende op de hoogte van de rol die het samenwerkingsverband speelt bij de extra ondersteuning van leerlingen. Hierdoor ontstaan verschillende beelden over het doel van passend onderwijs. Communicatie en voorlichting over het beleid van het samenwerkingsverband verdienen voortdurend aandacht. Bij een verdeling in subregio's binnen het SWV, weten ouders niet altijd snel de weg naar het samenwerkingsverband te vinden.</p> <p>Met name in het VO is de zichtbaarheid en vindbaarheid van het SWV voor ouders een probleem. Vaak is dan de school de belangrijkste partner van ouders bij het realiseren van ondersteuning en de betrokkenheid van het samenwerkingsverband gebeurt pas in de laatste ondersteuningsfase.</p> <p>In deze samenwerkingsverbanden kan de informatievoorziening over passend onderwijs en over het SWV beter, bijvoorbeeld door folders die de (bovenschoolse) ondersteuningsmogelijkheden beschrijven en een meer informatieve website. Deze samenwerkingsverbanden kunnen inventariseren welke kennis beschikbaar en bekend zou moeten zijn bij de verschillende doelgroepen en een verbeterde aanpak ontwerpen voor voorlichting en communicatie.</p> <p><u>Ontwikkeling VO:</u> In enkele samenwerkingsverbanden kan passend onderwijs nog meer gaan leven dan nu het geval is. Om de omgeving beter te informeren (ouders en leraren, maatschappelijke organisaties buiten het samenwerkingsverband maar binnen de regio), hebben samenwerkingsverbanden een communicatieplan opgesteld dat intern ter bespreking ligt, dan wel al in uitvoering is genomen.</p>
---	--	---

<p>Ondersteuningsplanraad</p>	<p>Goed functionerende ondersteuningsplanraad</p> <p>Besturen van samenwerkingsverbanden moeten zelf hun tegenspraak organiseren en daarvan is, naast de intern toezichthouder, een sterke ondersteuningsplanraad (opr) een onmisbaar onderdeel.</p> <p>Samenwerkingsverbanden met goed functionerende ondersteuningsplanraden zien de opr als 'critical friend' en als klankbord en betrekken hen vanuit hun rol als meedenkers bij het ontwikkelen van beleid. De opr is betrokken in de dialoog over de resultaten en het functioneren van het bestuur en denkt goed mee met het oog op de positie van ouders en leraren (bijvoorbeeld bij de inrichting van het steunpunt voor ouders dat een SWV aan het oprichten is).</p> <p>Goed functionerende opr's zijn compleet en hebben (steeds meer) aandacht voor de inhoud. Er is ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband georganiseerd (ambtelijk secretariaat, vacatievergoedingen, mogelijkheden voor professionalisering). Het bestuur overlegt periodiek met de - gemotiveerde - ondersteuningsplanraad en legt besluiten voor conform geldende wet- en regelgeving, door de opr structureel en stapsgewijs te betrekken bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld het nieuwe ondersteuningsplan. De opr is positief over de manier waarop het samenwerkingsverband zijn inbreng meeneemt en de manier waarop de communicatie verloopt.</p> <p><u>Ontwikkeling:</u></p> <p>Met name in VO-samenwerkingsverbanden (maar ook in het PO) zijn actievere ondersteuningsplanraden ontstaan die nu een waardevolle bijdrage leveren. Besturen hebben hierin geïnvesteerd nadat eerder was vastgesteld dat deze tegenspraak onvoldoende van de grond kwam. De verbetering is mede het gevolg van de inzet van externe begeleiding, diverse commissies binnen de opr en/of meer openheid van het bestuur naar de ondersteuningsplanraad.</p>	<p>Ondersteuningsplanraad niet op volle sterkte</p> <p>Zowel in het PO als in het VO functioneren veel ondersteuningsplanraden (opr) niet optimaal.</p> <p>Redenen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wisseling in leden en (regelmatige) vacatures - verlies van expertise bij ontstaan van vacatures - lage opkomst en daardoor weinig betrokkenheid - gebrek aan specifieke kennis - gebrek aan tijd en/of te korte voorbereidingstijd/tijdsdruk <p>Specifiek in het VO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ongelijke verdeling in samenstelling van personeel, ouders/leerlingen - faciliteiten voor de leden van de ondersteuningsplanraad verschillen per schoolbestuur binnen eenzelfde samenwerkingsverband <p>De meeste samenwerkingsverbanden in zowel PO als VO houden de raad wel goed op de hoogte van de ontwikkelingen, maar de voorbereidingstijd voor vergaderingen is soms erg kort en tijd voor bezinking bezinning is er nauwelijks. Daarbij helpen een ervaren gebrek aan specifieke kennis en gebrek aan tijd niet. Alleen als de opr zich grondig kan voorbereiden heeft het bestuur kans op zorgvuldige en kritische tegenspraak. Samenwerkingsverbanden kunnen sturen door de diepgang van de medezeggenschap meer te bevorderen en de ontwikkeling daarvan te faciliteren. Het bestuur zou deelname aan de ondersteuningsplanraad aantrekkelijker kunnen maken (vergoedingen, ook voor ouders) en de bekendheid onder belanghebbenden kunnen vergroten.</p> <p><u>Ontwikkeling:</u></p> <p>Met name in het VO zetten besturen zich meer in om tegenspraak vanuit de opr te organiseren. Raden ontvangen bijvoorbeeld externe begeleiding of kunnen deskundigen raadplegen/inhuren om beslissingen van de raad voor te bereiden. In een enkel geval is er ook begeleiding vanuit het bestuur, maar dat levert soms een meer en soms een minder kritisch gesprek op tussen directeur-bestuurder en opr. Enkele ondersteuningsplanraden hebben interne werkgroepen ingericht om inhoudelijk beter beslagen ten ijs te komen.</p>
--------------------------------------	---	---

<p>Organisatiestructuur – mate van onafhankelijkheid intern toezicht</p>	<p>De interne toezichthouders zijn onafhankelijk en er is ruimte voor tegenspraak</p> <p>Vanuit de wet is een verandering in bestuurlijke inrichting vereist, naar een onafhankelijk intern toezicht. In enkele van de beoordeelde samenwerkingsverbanden in PO en VO was de onafhankelijke tegenspraak al volledig geborgd. Deze SWV-en kennen een raad van toezicht bestaande uit leden zonder relatie met de schoolbesturen.</p> <p>De interne toezichthouder is dan een kritische raad die de juiste vragen stelt over de rol van de schoolbestuurders en de bestuurder van het samenwerkingsverband. Zo heeft de raad van toezicht bijvoorbeeld aangegeven dat de bestuurder de schoolbestuurders meer gegevens mag vragen ter verantwoording van de inzet van middelen en over de resultaten die schoolleiders daarmee behalen.</p> <p>De schoolleiders zijn apart verenigd in een andere raad en kunnen vanuit die positie invloed uitoefenen op het beleid van het samenwerkingsverband.</p> <p>Het bestuur van het SWV handelt volgens een code goed bestuur (en legt uit wanneer het daarvan afwijkt).</p> <p>Ontwikkeling:</p> <p>In de afgelopen jaren is er een ontwikkeling gaande naar volledig onafhankelijk intern toezicht. In de samenwerkingsverbanden PO en VO zijn governance en bestuurlijk handelen nadrukkelijk onderwerp van gesprek geworden. Sommige besturen spreken hiervoor ook met experts uit het land. De besturen die de scheiding tussen het bestuur en het toezicht daarop al hebben geborgd, hebben dat ook vastgelegd in vernieuwde statuten. Dit heeft ook geleid tot een heldere vastlegging van ieders verantwoordelijkheden.</p>	<p>Het intern toezicht is niet onafhankelijk georganiseerd</p> <p>In veel samenwerkingsverbanden PO en VO was op het moment van beoordeling het intern toezicht nog niet of niet volledig onafhankelijk. Bij de start van passend onderwijs hebben veel samenwerkingsverbanden gekozen voor een algemeen bestuur, bestaande uit aangesloten schoolbestuurders. Het bestuur houdt zich dan zowel bezig met het maken van het beleid als met het controleren van de uitvoering ervan. Schoolbestuurders dragen dus een ‘dubbele pet’. Op een aantal momenten kan het schoolbestuurlijke belang tegenstrijdig zijn of worden met het belang van het samenwerkingsverband. Soms zijn ook de stemverhoudingen binnen het samenwerkingsverband gekoppeld aan het leerlingenaantal van de schoolbesturen. De intern toezichthouder kan niet zonder last of ruggespraak vanuit een controlerende rol toezien op het maatschappelijk belang en de realisatie van de gestelde doelen. Rollen en taken moeten beter van elkaar gescheiden worden.</p> <p>Het bestuur mist de kans op waardevolle kritiek vanuit het intern toezicht en zelfcorrigerend vermogen op samenwerking tussen schoolbesturen. Bovendien is er een schijn van belangenverstrengeling in het beeld dat deze SWV-en wekken naar de samenleving. De meerwaarde van onafhankelijk toezicht is bovendien dat de toezichthouder gesprek uitlokt, nieuwe wegen zoekt en attent maakt op en bewust maakt van de bredere maatschappelijke opdracht van het samenwerkingsverband.</p> <p>Ontwikkeling:</p> <p>In zowel PO als VO is een ontwikkeling naar een organisatorische scheiding van toezicht en bestuur en een onafhankelijk functionerend intern toezicht. Besturen hebben maatregelen genomen om binnen huidige besturingsmodellen toch meer onafhankelijkheid te waarborgen, bijvoorbeeld middels een managementstatuut, audit, kwaliteits-, en renumeratiecommissie en/of het benoemen van een onafhankelijk voorzitter. Dat is nog geen deugdelijke scheiding. Veel besturen werken daarom aan daadwerkelijk onafhankelijk intern toezicht.</p>
---	---	--

Bijlage 1 Verantwoording

Het kwalitatieve onderzoek biedt input voor de beschrijving van het thema passend onderwijs in de 'Staat van het Onderwijs'. Het kwalitatieve onderzoek is in de periode december 2018 - januari 2019 uitgevoerd. De gegevens zijn verzameld door middel van gestructureerde interviews en een documentanalyse. Het onderzoek richt zich op de volgende drie thema's:

1. Verschillen binnen en tussen samenwerkingsverbanden in ondersteuningsaanbod;
2. Lerend vermogen van samenwerkingsverbanden en het onderwijsveld;
3. Ontwikkeling van kwaliteitszorg binnen de samenwerkingsverbanden.

Interviews

In week 50 en week 51 van 2018 zijn gestructureerde face-to-face interviews afgenomen bij verschillende inspecteurs (individueel of in een duo, 11 inspecteurs in totaal). De interviewleidraad is opgenomen in bijlage 2. Door omstandigheden konden de financieel inspecteurs niet aanwezig zijn bij de interviews, twee van hen hebben schriftelijk gereageerd.

Respondenten

De verdeling van het type inspectie in het onderzoek is als volgt:

- inspectie samenwerkingsverbanden/swv: vier inspecteurs;
- inspectie primair onderwijs/po: drie inspecteurs;
- inspectie voortgezet onderwijs/vo: drie inspecteurs;
- inspecteurs speciaal onderwijs/so: één inspecteur;
- financieel inspecteurs: twee inspecteurs.

Analyse

De uitkomsten van de interviews zijn systematisch geordend aan de hand van een analysekader. Vervolgens hebben we de uitkomsten kwalitatief geanalyseerd per type inspectie (onderverdeeld in de drie categorieën inspecteurs swv, inspecteurs po/vo/so en financieel inspecteurs). Zie bijlage 3 voor een overzicht van ruwe interviewuitkomsten per categorie (technische matrix). Daarna zijn deze uitkomsten samengevoegd tot een conclusie per thema in de hoofdttekst.

Documentanalyse

Voor het thema 'kwaliteitszorg binnen de samenwerkingsverbanden' zijn er naast interviews ook 35 kwaliteitsonderzoeken geanalyseerd die door de inspectie in de periode 2016-2018 zijn uitgevoerd bij samenwerkingsverbanden.

Drie onderzoeksvragen vormen het fundament voor het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs:

1. Stuurt het bestuur voldoende op de (zorg voor de) kwaliteit van de uitvoering van zijn taken?
2. Heeft het bestuur een professionele kwaliteitscultuur en functioneert het transparant en integer?
3. Communiqueert het bestuur actief over de eigen prestaties en ontwikkelingen?

Het onderzoek van de Inspectie bestaat uit bestudering van documenten, een gesprek met het bestuur van een samenwerkingsverband, rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van verschillende geledingen binnen het samenwerkingsverband en een verificatieonderzoek op een van de aangesloten scholen. De bevindingen vormen samen het inspectieoordeel op de factor 'Kwaliteitszorg en ambitie'.

Analyse

De kwaliteitsonderzoeken zijn geanalyseerd op acht aspecten van kwaliteitszorg:

1. Monitoring en evaluatie (kwaliteitszorgsysteem)
2. Verantwoording en dialoog
3. Sturen op kwaliteit/kwaliteitscultuur
4. Expertiseontwikkeling, scholing en leren van elkaar binnen het SWV
5. Samenwerking
6. Externe communicatie, m.n. met ouders
7. Ondersteuningsplanraad
8. Organisatiestructuur – mate van onafhankelijkheid intern toezicht

Bij elk van de bovenstaande aspecten rapporteerde de Onderwijsinspectie positieve punten en verbeterpunten. Van beide zijn in de samenvattende tabel voorbeelden opgenomen die meermaals terug komen in de kwaliteitsonderzoeken (bij meerdere samenwerkingsverbanden), om het algemeen geldende beeld te schetsen.

Bijlage 2 Interviewleidraad

Verschillen in ondersteuningsaanbod

Binnen het samenwerkingsverband

1. Heeft u inzicht in het ondersteuningsaanbod (basis- en extra) van de scholen in het samenwerkingsverband?
2. (Mocht dit inzicht er niet of onvoldoende zijn, waarom niet, en welke informatie is nodig om dit wel te krijgen?)
3. Ziet u binnen de samenwerkingsverbanden en verschillen tussen scholen in ondersteuningsaanbod (basis- en extra)?
4. Hoe zien deze verschillen eruit?
5. Wat zijn mogelijke oorzaken van deze verschillen?
6. Wat is uw mening over de wenselijkheid/functionaliteit van deze verschillen? (m.b.t. gevolgen voor ondersteuning van leerlingen)

Tussen samenwerkingsverbanden

7. Heeft u inzicht in de verschillen in ondersteuningsaanbod (basis en extra) tussen samenwerkingsverbanden?
8. (Mocht dit inzicht er niet of onvoldoende zijn, welke informatie is nodig om dit wel te krijgen?)
9. Hoe zien deze verschillen eruit?
10. Wat zijn mogelijke oorzaken van deze verschillen?
11. Wat is uw mening over de wenselijkheid/functionaliteit van deze verschillen? (m.b.t. gevolgen voor ondersteuning van leerlingen)

Lerend vermogen van samenwerkingsverbanden en het onderwijsveld

12. Is er sprake van een lerend vermogen van samenwerkingsverbanden, besturen en scholen en waar blijkt dat uit?
13. Is er sprake van een opkomst van kennisnetwerken in passend onderwijs en wat draagt dat bij?
14. Worden leraren gericht geprofessionaliseerd voor de uitvoering van passend onderwijs?

Ontwikkeling in de kwaliteit van het samenwerkingsverband wat betreft kwaliteitszorg

15. Heeft de kwaliteitszorg bij samenwerkingsverbanden zich ontwikkeld?
16. Op welke punten heeft u verbeteringen geconstateerd?
17. Welke aandachtspunten zijn er nog?
18. Zijn er regionale verschillen?
19. Wat zijn achterliggende (succes)factoren bij deze mogelijke verschillen?

Bijlage 3 Technische rapportage interviews

Verschillen in het ondersteuningsaanbod Binnen het samenwerkingsverband		
Inzicht in het ondersteuningsaanbod		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
De inspecteurs samenwerkingsverbanden hebben beperkt zicht op het ondersteuningsaanbod van de scholen. Dat komt doordat de beschrijving in het OP en het SOP veelal niet duidelijk is. Met name de grens tussen basis- en extra ondersteuning is vaag, zowel op papier als in de praktijk. De begrippen zijn ook niet altijd voor iedereen duidelijk, zo heerst er het idee dat 'extra ondersteuning' alleen gefinancierd kan worden met geld vanuit het samenwerkingsverband. De basisondersteuning is vaak beschreven volgens het referentiekader passend onderwijs en niet uitgewerkt. Zonder labels is het omschrijven van extra ondersteuning lastig. Door de vage scheiding gaan ondersteuningsmiddelen naar een brede ongedefinieerde groep.	Schoolinspecteurs hebben zicht op het ondersteuningsaanbod van scholen door middel van het SOP en de informatie die scholen zelf aandragen. De inspecteurs constateren dat wat er in het SOP beschreven staat, niet altijd overeenkomt met de praktijk. Ook zijn veel SOP's binnen een samenwerkingsverband hetzelfde. Daardoor is het ook de vraag hoeveel inzicht het SOP daadwerkelijk geeft. De grens tussen basisondersteuning en extra ondersteuning is vaak onduidelijk. Een duidelijke beschrijving van de ondersteuningsstructuur van de school helpt om meer zicht te krijgen op de grens tussen basisondersteuning en extra ondersteuning. De schoolinspecteurs hebben doorgaans geen zicht op wat het samenwerkingsverband omschrijft als basisondersteuning in het OP. Tijdens de samenloop krijgen zij hier wel zicht op en zien zij in welke mate er een relatie is tussen het OP en het SOP.	Financieel inspecteurs hebben op hoofdlijnen zicht op het ondersteuningsaanbod van scholen en het samenwerkingsverband. Het is nog wel een aandachtspunt om dit inzichtelijker te maken. Of wat op papier staat ook daadwerkelijk kan worden geleverd is volgens de inspecteurs de vraag.
Wat is nodig om inzicht in het ondersteuningsaanbod te krijgen?		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
Er is meer duidelijkheid nodig in het OP en het SOP. Om voor de inspecteurs samenwerkingsverbanden meer inzicht te krijgen in het ondersteuningsaanbod van scholen, is er meer informatie vanuit de scholen nodig. Bijvoorbeeld door de scholen te bezoeken. Het werk van de schoolinspecteurs en de inspecteurs samenwerkingsverbanden sluiten nog onvoldoende op elkaar aan. Het zou helpen als schoolinspecteurs indicatoren hebben waar zij bij schoolbezoeken naar kunnen vragen, want dat zegt namelijk ook iets over het samenwerkingsverband waar de school is aangesloten.	In de samenloop krijgen inspecteurs meer zicht op het ondersteuningsaanbod van scholen in relatie tot het samenwerkingsverband. Daarnaast is er meer verantwoording nodig over de financiën. Soms is de basisondersteuning heel erg opgerekt en is er weinig zicht op wat er precies met dat geld gebeurt.	/

Binnen samenwerkingsverbanden verschillen tussen scholen		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
Er zijn verschillen tussen scholen binnen hetzelfde samenwerkingsverband. Het zicht van de inspecteurs samenwerkingsverbanden is wel beperkt. Samenwerkingsverbanden proberen de verschillen (in de basisondersteuning) tussen scholen te verkleinen, bijvoorbeeld door middel van netwerken van intern begeleiders en zorgcoördinatoren te faciliteren en zo de samenwerking tussen scholen te stimuleren en het beleid aan scholen door te geven.	Er zijn verschillen tussen scholen binnen hetzelfde samenwerkingsverband. Soms is dit bewust zo ingericht (bijvoorbeeld door een inclusieve school binnen een samenwerkingsverband te creëren), maar vaak is dat ook niet bewust.	Er zijn verschillen op papier (het SOP), maar ook in de praktijk. Ook is het verschil tussen het SOP en de geboden ondersteuning in de praktijk soms groot. Soms is het zo dat men niet opschrijft wat men zeker wel kan, aan de andere kant kan men soms niet leveren wat men heeft opgeschreven.
Beschrijving van de verschillen		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
Er zijn verschillen tussen scholen in wat zij bieden binnen de basisondersteuning en wat zij bieden binnen de extra ondersteuning.	De inspecteurs zien verschillen tussen scholen in zowel de basisondersteuning als in de extra ondersteuning. Er zijn verschillen in welke ondersteuning mogelijk is binnen de basisondersteuning of in de extra ondersteuning. Bijvoorbeeld een bepaalde school vraagt veelal groepsarrangementen aan, terwijl een vergelijkbare school binnen het samenwerkingsverband vooral individuele arrangementen aanvraagt. Waar de basisondersteuning ophoudt, is ook belangrijk voor het al dan niet krijgen van een OPP van een leerling. Ook zijn er verschillen op leraarniveau, zoals didactisch handelen, klassenmanagement en de mate waarin leraren de ontwikkeling van de leerlingen volgen. Specifieke profilering van scholen in een SOP komt wel voor als het gaat om een inclusieve school, een plusklas of een parelklas, maar er zijn weinig scholen die zich profileren op gedragsproblemen of taal.	/

Oorzaken van de verschillen		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
Eén van de oorzaken is dat de basisondersteuning en extra ondersteuning onvoldoende is geoperationaliseerd. Dat leidt tot onduidelijkheid en verschillen. Andere oorzaken zijn: het beleid van het swv dat onvoldoende doorwerkt naar de werkvloer, (historische) context, ondersteuningsstructuur in de school (en de vrijheid om deze zelf in te vullen naar gelang het concept van de school), leiderschap (zowel in de school als vanuit het schoolbestuur), en de professionaliteit van leraren.	Daar waar samenwerkingsverbanden een hele brede basisondersteuning hebben, geeft dat ook veel vrijheid aan de scholen hoe zij de basisondersteuning invullen. Dit kan voor grote verschillen tussen scholen zorgen. Andere oorzaken zijn: kwaliteit van leraren, leiderschap van schoolleider, leiderschap van schoolbestuur, de leerlingpopulatie, de ondersteuningsstructuur van de school, kwaliteit van de intern begeleider of zorgcoördinator en een negatieve verevening.	Vershil in capaciteiten tussen leraren en een verschil in ondersteuningsstructuur binnen de scholen/besturen.
Wenselijkheid/functionariteiten van de verschillen		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
Vershillen in het extra ondersteuningsaanbod van scholen zijn volgens de inspecteurs samenwerkingsverbanden niet erg. Dat er verschillen zijn, betekent namelijk niet dat er geen passend onderwijs wordt gegeven. In tegendeel, er is daardoor veel meer maatwerk mogelijk.	Vershillen zorgen ervoor dat er maatwerk mogelijk is en men aan kan sluiten bij de wensen en behoeften van een leerling en de regio. Anderzijds betekent het wel dat dezelfde leerling op de ene school meer ondersteuning kan krijgen dan op een andere school. Het is belangrijk dat het schoolbestuur en het samenwerkingsverband zicht houden op de kwaliteit van de geboden ondersteuning.	Vershillen in de extra ondersteuning zijn niet erg. Het zorgt ervoor dat scholen zich kunnen richten op specifieke groepen in plaats van op alle vormen van extra ondersteuning. Dit moet echter geen concurrentie-item worden tussen scholen. Vershillen in basisondersteuning zouden niet mogen voorkomen binnen het samenwerkingsverband omdat dit iets is waar iedere school aan moet voldoen. Ouders moeten ervan uit kunnen gaan dat een kind met ondersteuningsvragen binnen de basisondersteuning op alle scholen in het samenwerkingsverband terecht moeten kunnen.

Verschillen in het ondersteuningsaanbod <i>Tussen samenwerkingsverbanden</i>		
Inzicht in het ondersteuningsaanbod		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
De inspecteurs samenwerkingsverbanden hebben voldoende zicht op het ondersteuningsaanbod van samenwerkingsverbanden. Zij zien veel variatie tussen de samenwerkingsverbanden. Maar er zijn ook overeenkomsten, namelijk dat er binnen bijna alle samenwerkingsverbanden soortgelijke arrangementen ontstaan (bijvoorbeeld een bepaalde aanpak voor een doelgroep of inzet van deskundigheid of kortdurende interventies). Het ondersteuningsaanbod van samenwerkingsverbanden blijft in ontwikkeling.	Er is veel variatie tussen de samenwerkingsverbanden. Daardoor is er ook variatie in wat onder basisondersteuning valt en wat extra ondersteuning is. Een duidelijke beschrijving van de basisondersteuning en extra ondersteuning en een goede financiële verantwoording helpt om goed inzicht in het ondersteuningsaanbod te krijgen.	De financieel inspecteurs hebben zicht op het ondersteuningsaanbod van het samenwerkingsverband door middel van het OP.
Beschrijving van de verschillen		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
Er zijn verschillen in de beschikbare voorzieningen binnen een samenwerkingsverband (bijv. wel/geen tussenvoorziening, aparte klassen voor leerlingen met een ASS). Er zijn ook verschillen in de thuisnabijheid van voorzieningen en in hoeverre jeugdhulp goed aansluit op de scholen. Ook zien de inspecteurs samenwerkingsverbanden verschillen in de bekostigingscategorieën van het (v)so. Een grote negatieve verevening speelt hierbij een rol; bij deze swv'en wordt sterk ingezet op zoveel mogelijk leerlingen in het regulier.	Er zijn verschillen in de mogelijke ondersteuning aan leerlingen (bijvoorbeeld wel of geen bovenschoolse voorzieningen), verschillen in wanneer een leerling een OPP krijgt en welke bekostigingscategorieën af worden gegeven.	De verschillen zijn groot: van beleidsarme schoolmodellen waar het samenwerkingsverband meer een administratiekantoor is tot beleidsrijke verbanden met eigen expertise en voorzieningen. Een ander verschil is de hoogte van de basisondersteuning. Sommige samenwerkingsverbanden gaan pas uit de basisondersteuning als een verwijzing naar het (v)so of het sbo aan de orde is, bij andere ligt de grens van basisondersteuning veel lager.

Oorzaken van de verschillen		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
De inspecteurs samenwerkingsverbanden noemen de volgende mogelijke oorzaken: visie en missie van het samenwerkingsverband, (de)centrale inrichting, bekostiging, grote/kleine regio (zowel geografisch als aantal besturen) en een grote negatieve verevening.	De verschillen tussen samenwerkingsverbanden hebben te maken met de visie en de inrichting van het samenwerkingsverband. Het gekozen organisatiemodel (het schoolmodel of het expertisemodel) hangt hier mogelijk ook mee samen. (Gemeenten spelen een rol in de mate waarin jeugdhulp op orde is).	Regionale verschillen in wat men aan kan op de reguliere scholen en verschil in visie op de rol van het samenwerkingsverband en de rol van de besturen.
Wenselijkheid/functionariteiten van de verschillen		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
Dat het niet optimaal geregeld is wat betreft het formuleren van het ondersteuningsaanbod en dat er verschillen tussen scholen zijn, betekent niet dat er geen passend onderwijs in de scholen wordt geboden. Doordat er verschillen tussen samenwerkingsverbanden (mogen) zijn is meer maatwerk mogelijk. Keerzijde is dat er geen waarborg is voor gelijke kansen. Zo wordt in het ene swv een leerling in het reguliere onderwijs ondersteund en in het andere swv zou dezelfde leerling naar het speciaal onderwijs gaan. Inspecteurs geven aan dat deze verschillen er voor de invoering van passend onderwijs ook al waren.	Dat het niet optimaal geregeld is wat betreft het formuleren van het ondersteuningsaanbod en dat er verschillen tussen scholen zijn, betekent niet dat er geen passend onderwijs in de scholen wordt geboden. Doordat er verschillen tussen samenwerkingsverbanden (mogen) zijn is meer maatwerk mogelijk. Keerzijde is dat er geen waarborg is voor gelijke kansen. Zo wordt in het ene swv een leerling in het reguliere onderwijs ondersteund en in het andere swv zou dezelfde leerling naar het speciaal onderwijs gaan. Inspecteurs geven aan dat deze verschillen er voor de invoering van passend onderwijs ook al waren.	In sommige gevallen, met name bij samenwerkingsverbanden met een hoog niveau van basisondersteuning ontstaat het risico dat een school niet kan bieden wat een leerling met wat gecompliceerdere ondersteuningsvragen nodig heeft.

Lerend vermogen		
Lerend vermogen bij samenwerkingsverbanden, besturen en scholen		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
<p>Er is een lerend vermogen bij de samenwerkingsverbanden, maar dit moet zich nog wel verder ontwikkelen en het verschilt per samenwerkingsverband in welke mate dit er is. De bestuurders moeten nog meer samen op gaan trekken (inspecteurs zien wel dat dit in ontwikkeling is). Op schoolniveau moet er nog veel meer gebeuren, want tot nu toe groeit het (v)so en neemt het aantal thuiszitters niet af. Het lerarentekort en werkdruk spelen hierbij ook een rol: het fundament waarop gebouwd moet worden binnen de scholen is niet altijd stevig.</p>	<p>Een goede samenwerking is voorwaardelijk voor een lerend vermogen op alle niveaus (samenwerkingsverband, schoolbestuur en school). Als er op bestuurlijk- en samenwerkingsverband-niveau onvoldoende wordt samengewerkt, heeft dat invloed op wat er in de scholen gebeurt. Scholen kunnen zich alsnog volop inzetten om goede zorg voor een kind te regelen. Op bestuurlijk niveau gaat het vaak om geld en concurrentie, voor scholen speelt dat veel minder; zij gaan voor het kind. De samenwerking tussen besturen binnen het samenwerkingsverband is aan het groeien, maar het verschilt per bestuur en per samenwerkingsverband. Er is bij de schoolbesturen weinig kennis over het samenwerkingsverband en alles wat er achter zit. Bij besturen is er sprake van 'dubbele petten' en zij bieden weinig duidelijke sturing richting de scholen op het gebied van passend onderwijs. Het lerend vermogen van scholen kan ook beter. Zij kunnen onderling nog veel van elkaar leren. Het lerarentekort zet het lerend vermogen van scholen onder druk. Een vooruitgang is dat het OPP veel meer wordt ingezet, er worden doelen in gesteld en het is handzamer in vergelijking met de dikke dossiers voor de invoering van passend onderwijs.</p>	<p>Heel divers voor de diverse samenwerkingsverbanden. Er zijn samenwerkingsverbanden waar het heel goed gaat, bij andere komt dit niet van de grond.</p>

Opkomst van kennisnetwerken		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
<p>Er zijn kennisnetwerken opgericht, hoofdzakelijk door samenwerkingsverbanden voor intern begeleiders, zorgcoördinatoren en begeleiders passend onderwijs. Het helpt dat samenwerkingsverbanden hierop aansturen en dit faciliteren. De kennis in deze netwerken moet vervolgens worden doorgegeven aan de mentoren in de scholen, zodat deze ook echt in alle lagen van de werkvloer doordringt. Er zijn landelijke bijeenkomsten en netwerken voor directeurs van samenwerkingsverbanden. Sommige directeurs van samenwerkingsverbanden blijven wat geïsoleerd doordat ze niet naar bijeenkomsten komen. Voor leraren zijn er onvoldoende kennisnetwerken. Dat komt deels ook doordat leraren voor de klas moeten staan en moeilijk vrijgeroosterd kunnen worden.</p>	<p>Er zijn kennisnetwerken opgericht, hoofdzakelijk door samenwerkingsverbanden voor intern begeleiders, zorgcoördinatoren en begeleiders passend onderwijs. De ervaringen hiermee zijn positief. Het helpt dat samenwerkingsverbanden hierop aansturen en dit faciliteren. Ook zijn er kennisnetwerken in het speciaal onderwijs met specifieke populaties.</p>	<p>De financieel inspecteurs zien dat er diverse kennisnetwerken binnen de samenwerkingsverbanden zijn.</p>
Professionalisering van leraren		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
<p>Over het algemeen worden leraren onvoldoende (en te vrijblijvend) geprofessionaliseerd volgens de inspecteurs samenwerkingsverbanden. Sommige samenwerkingsverbanden schrijven in het OP dat zij hier actief aan bijdragen, ook al is dit de taak van schoolbesturen. Het is de vraag of leraren hiermee bekend zijn. Een aantal factoren maken het moeilijk om leraren daadwerkelijk te professionaliseren, zoals het vrijroosteren van leraren, het lerarentekort, werkdruk en klassengrootte. De kennisuitwisseling met het (v)so kan nog meer plaats vinden. 'Learning on the job' zou goed aansluiten bij de behoefte van leraren. De schoolbesturen hebben hierin autonomie, maar zij moeten (samen) meer faciliteren om leraren te professionaliseren. De focus moet meer op de scholen liggen.</p>	<p>De professionalisering van leraren is zeer gering maar wel nodig. Zowel binnen het reguliere onderwijs als binnen het speciaal onderwijs. Soms bieden samenwerkingsverbanden dit aan. Het wisselt in welke mate schoolbesturen een scholingsaanbod hebben, gericht op passend onderwijs. Grote schoolbesturen richten zogenaamde 'academies' op voor scholing aan leraren. Ook volgen veel leraren de master SEN. Desalniettemin valt hier nog een hele grote slag te slaan. Veel leraren hebben echter een voorkeur voor extra handen in de klas.</p>	<p>In welke mate leraren worden geprofessionaliseerd in het kader van passend onderwijs, is zeer divers. Er zijn behoorlijke verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Sommige samenwerkingsverbanden zetten veel in op de professionalisering van leraren. Anderen zetten meer in op het bieden van ondersteuning door middel van 'extra handen in de klas'.</p>

Ontwikkeling in kwaliteit		
Ontwikkeling in kwaliteitszorg		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
De kwaliteitszorg is volgens de inspecteurs samenwerkingsverbanden in ontwikkeling, maar is vaak nog onvoldoende. De samenwerkingsverbanden zijn eerst met de kwantitatieve doelen aan de slag gegaan en dit lukt goed. Voor de kwalitatieve doelen is nog wel verbetering nodig. De formulering van doelstellingen moet helderder. Scholen die kwaliteitszorg onvoldoende op orde hebben, hebben doelstellingen vaak onvoldoende duidelijk en meetbaar geformuleerd. Bij samenwerkingsverbanden waar de kwaliteitszorg op orde is, is er vaak een kwaliteitszorgmanager aangesteld.	De kwaliteitszorg heeft zich de afgelopen jaren positief ontwikkeld. Er zijn wel verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Daarnaast zien een aantal inspecteurs ook dat de samenwerkingsverbanden steeds meer gezamenlijk beleid kunnen gaan voeren doordat de schoolbesturen beter met elkaar samenwerken. Deze samenwerking is erg belangrijk voor kwaliteitszorg, maar ook moeilijk omdat de schoolbesturen veel waarde hechten aan hun autonomie.	De kwaliteitszorg is in ontwikkeling, maar staat doorgaans nog in de kinderschoenen.
Punten waarop verbetering is geconstateerd		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
Het verzamelen van kengetallen gaat goed. Ook zien de inspecteurs verbetering op het punt van evaluatie op het verloop van tlv-procedures en het OPP.	De samenwerkingsverbanden hebben zich vooral op kwantitatief gebied ontwikkeld. Samenwerkingsverbanden hebben goed in beeld hoeveel thuiszitters er zijn, hoeveel leerlingen per bekostigingscategorie in het (v)so etc. Daarnaast kunnen steeds meer samenwerkingsverbanden beter doelen concretiseren en zichtbaar maken. De kwaliteit van de OP's is gestegen. Sommige samenwerkingsverbanden hebben een goed kwaliteitszorgsysteem opgezet.	/

Aandachtspunten		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
<p>Samenwerkingsverbanden moeten zichtbaar kunnen maken hoe ze functioneren en zichzelf controleren. Kwaliteitszorg op het gebied van kwalitatieve doelen vraagt om verbetering. Swv'en hebben informatie nodig vanuit schoolbesturen, dat moeten swv'en actiever evalueren. Ook zouden zij tevredenheid enquêtes uit moeten zetten onder ouders. Ander aandachtspunt is dat swv'en het klein moeten houden, bijv op één aandachtsgebied (zoals hoogbegaafdheid) concentreren en pilots houden. De toeleiding naar extra ondersteuning op scholen vraagt ook om kwaliteitszorg, hier zijn veel ouders ontevreden over. Registratie van OPP's in Bron kan een mooi instrument zijn voor swv'en maar wordt nog nauwelijks gebruikt. Overige verbeterpunten zijn: (meer) audits uitvoeren, kwaliteitsmedewerkers aanstellen, doelstellingen herformuleren, een goede samenwerking met besturen (meer openstellen en vertrouwen is nodig).</p>	<p>Governance is een belangrijk aandachtspunt. Er is meer onderling vertrouwen nodig tussen de besturen en het samenwerkingsverband om een goed kwaliteitszorgsysteem op te kunnen zetten. Nu is de verantwoording die besturen aanleveren vaak te globaal, vooral als er binnen het samenwerkingsverband is gekozen voor een schoolmodel. Kwaliteitszorg kan zich verder nog verbeteren door als samenwerkingsverband meer opbrengstgerichte doelen te stellen, te evalueren en te verantwoorden, om zo zicht te krijgen op wat de ondersteuning oplevert.</p>	<p>De verantwoording van de inzet van de middelen en de behaalde resultaten. Doorgaans verantwoorden de aangesloten schoolbesturen zich onvoldoende over het geld en wat daarmee is gedaan. Samenwerkingsverbanden gebruiken hiervoor nog wel een monitor maar die moeten nog verder worden ontwikkeld. Verder is het zeker bij het schoolmodel dat het geld in de grote pot verdwijnt waardoor er geen onderscheid is tussen regulier en specifiek voor ondersteuning.</p>
Regionale verschillen		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
<p>Er zijn verschillen. Er zijn een aantal voorlopers, dit verschil heeft niet te maken met het gekozen financiële model. In kleinere samenwerkingsverbanden zijn er kortere lijnen waardoor samenwerking sneller tot stand komt.</p>	<p>Er is veel variatie tussen samenwerkingsverbanden en daarmee ook verschillen.</p>	<p>Er zijn regionale verschillen. Met name veroorzaakt door de mate waarin de aangesloten schoolbesturen bereid zijn om samen te werken en het samenwerkingsverband ruimte wordt gegeven om swv-eigen beleid te ontwikkelen.</p>

Achterliggende (succes)factoren bij de verschillen		
<i>Inspecteurs swv</i>	<i>Inspecteurs scholen</i>	<i>Financieel inspecteurs</i>
Een succesfactor is dat in kleine gebieden men sneller samen moet werken. Belemmerende factoren zijn: de autonomie van schoolbesturen, passend onderwijs niet hoog op de agenda van schoolbesturen, geen concrete doelstellingen binnen het samenwerkingsverband, gebrek aan indicatoren voor een kwaliteitsmeting, positionering van directeur van het swv (kan hij/zij besturen aanspreken?).	Bereidwilligheid om samen te werken, een goed auditsysteem (om op schoolniveau na te gaan hoe basis- en extra ondersteuning vorm krijgen), cultuur binnen de schoolbesturen, beleidsrijkheid van het swv, verevening, historische context, gebruik maken van ondersteuning (bijv. vanuit steunpunt).	De mate van vertrouwen van de schoolbesturen in elkaar en in het samenwerkingsverband.

Bijlage 4 Samenwerkingsverbanden met het oordeel 'Goed' op Kwaliteitszorg en ambitie

Samenwerkingsverband Primair onderwijs (incl. speciaal onderwijs)

Deze vereniging is een landelijk samenwerkingsverband voor passend onderwijs. Het bestuur is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van passend onderwijs aan in totaal een kleine veertigduizend leerlingen. Het samenwerkingsverband heeft het oordeel 'Goed' op de onderdelen Kwaliteitszorg en Kwaliteitscultuur en 'voldoende' op het onderdeel Verantwoording en dialoog.

Kwaliteitszorg en ambitie	O	V	G
KA1 Kwaliteitszorg			Ⓜ
KA2 Kwaliteitscultuur			Ⓜ
KA3 Verantwoording en dialoog		•	

Kwaliteitszorg

De kwaliteitszorg is uitgebreid en werkt effectief

Het samenwerkingsverband kent een uitgebreid kwaliteitsbeleid dat doorwerkt tot in de scholen. Belangrijke onderdelen daarvan zijn onder meer de audits op de scholen en loketten, en de jaarlijkse gesprekken die de regiomanagers met alle scholen voeren. Mede middels deze gesprekken stuurt het SWV tot in de scholen op de uitvoering van zijn beleid. Ook vindt evaluatie van het SWV plaats in deze gesprekken. De uitkomsten worden op regionaal niveau verwerkt in verbeterplannen van de vier regio's. De input uit de regio's vormt de basis voor landelijke verbeterplannen. Het bestuur maakt bij de audits en ook andere metingen gebruik van onafhankelijke externe deskundigen. Dit uitgebreide kwaliteitsbeleid maakt dat het samenwerkingsverband goed zicht heeft op de realisatie van passend onderwijs op de scholen en de regionale loketten. De regiomanagers en de bestuurder gebruiken de informatie uit het kwaliteitssysteem om te sturen op uitvoering van het ondersteuningsplan. De uitkomsten van de verificaties op de scholen bevestigen dit beeld. De scholen hebben veel baat bij het samenwerkingsverband. De waardering met het oordeel 'goed' komt door de combinatie van het uitgebreide kwaliteitssysteem (waarbij het SWV ook gebruik maakt van onafhankelijke externen om zicht te krijgen op de realisatie van passend onderwijs), en de diverse manieren van effectieve sturing op de versterking van de uitvoering van passend onderwijs.

Kwaliteitscultuur

Een sterke kwaliteitscultuur

Het intern toezicht functioneert onafhankelijk van het bestuur en werkt met een intern toezichtkader. De raad van toezicht baseert zich op informatie die hij bij bronnen binnen en buiten het samenwerkingsverband verzamelt. Ook voert de raad van toezicht werkbezoeken uit op de scholen. Verder organiseert het SWV voor veel diverse functiegroepen binnen de scholen en het samenwerkingsverband scholings- en intervisiemomenten. Deze bijeenkomsten zijn toegespitst op desbetreffende functiegroep en vinden op regionaal en soms ook landelijk niveau plaats. Daarmee werkt het bestuur actief aan het versterken van de kwaliteit van de taakuitvoering door betrokkenen rondom leerlingen die passend onderwijs nodig hebben. De ondersteuningsplanraad wordt goed door het bestuur betrokken bij de ontwikkelingen en voorgenomen beleid. De kwaliteitscultuur is met 'goed' gewaardeerd door de sterke mate van onafhankelijk functioneren van de intern toezichthouder en de uitgebreide cultuur van scholing en afstemming binnen en tussen de regio's.

Samenwerkingsverband Voortgezet onderwijs (incl. speciaal onderwijs)

Het bestuur is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van passend onderwijs aan in totaal ruim 18.000 leerlingen. Het samenwerkingsverband heeft het oordeel 'Goed' op het onderdeel Kwaliteitszorg, en 'voldoende' op de onderdelen Kwaliteitscultuur en Verantwoording en dialoog.

Kwaliteitszorg en ambitie	O	V	G
KA1 Kwaliteitszorg			✓
KA2 Kwaliteitscultuur		•	
KA3 Verantwoording en dialoog		•	

Kwaliteitszorg

Het samenwerkingsverband houdt de vinger aan de pols

De directie van het samenwerkingsverband maakt elk half jaar een ronde langs de scholen. Tijdens een gesprek van ongeveer anderhalf uur bespreekt de directie met de orthopedagoog, de ondersteuningscoördinator en de directie van de school verschillende aspecten van passend onderwijs zoals de zorgplicht, de ondersteuningsstructuur en de kengetallen met betrekking tot de aanmelding bij het zorgplatform, het verzuim en dergelijke. Op deze manier krijgt de directie zicht op de uitvoering van de afspraken die in het kader van het ondersteuningsplan zijn gemaakt en de invulling daarvan op de verschillende scholen. Verder doet het samenwerkingsverband een tweejaarlijkse collegiale visitatie bij alle scholen, waarbij een beeld ontstaat van de stand van zaken rond de ondersteuning op de scholen van het samenwerkingsverband. Het verslag van bevindingen koppelt de directeur terug naar het bestuur van het samenwerkingsverband. Na bespreking bepaalt het bestuur of actie op het niveau van het samenwerkingsverband gewenst is.

Een monitor brengt resultaten in beeld

Het samenwerkingsverband laat een externe partij een monitor 'kwaliteit van ondersteuning' uitvoeren. De data die de monitor verzamelt, zeggen iets over de resultaten van het samenwerkingsverband als geheel en brengen trends op het gebied van zorgplicht en ondersteuning in beeld. Naast de gegevens over het totale samenwerkingsverband is er een factsheet per school beschikbaar dat in de toekomst kan dienen als onderlegger voor de collegiale visitaties. In de monitor van het samenwerkingsverband is gebruik gemaakt van het tevredenheidsonderzoek van de scholen over de ondersteuning.

De inhoud van een schoolondersteuningsprofiel

Het samenwerkingsverband reikt scholen een format aan voor het schoolondersteuningsprofiel. De vastgestelde basisondersteuning vormt de basis voor een verdere invulling door de school. Ook geeft het format ruimte aan de school om specifieke arrangementen in het kader van extra ondersteuning op te nemen.

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht

t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80

info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, januari 2019

In opdracht van de Inspectie van het Onderwijs