



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



Stichting Samenw.verb. P.P.O.S Parkstad

Onderzoek bestuur en samenwerkingsverband

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 21 juni 2018

Samenvatting

De Inspectie van het Onderwijs bezoekt een bestuur van een samenwerkingsverband passend onderwijs minstens één keer in de vier jaar. Dit jaar was het bestuur van Stichting Samenwerkingsverband Primair Passend Onderwijs Parkstad aan de beurt. Onder deze stichting valt het samenwerkingsverband voor het primair onderwijs in de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld, Onderbanken en Nuth. Het bestuur is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van passend onderwijs aan bijna 17.000 leerlingen.

We hebben onderzocht of het bestuur zorgt voor een samenwerkingsverband van voldoende kwaliteit en of het bestuur financieel in staat is om ook in de toekomst goede samenwerking te blijven verzorgen rond passend onderwijs. Dit is noodzakelijk om iedere leerling die een extra ondersteuningsbehoefte heeft, een passend onderwijsaanbod te kunnen bieden.

We onderzochten ook wat het bestuur weet over de kwaliteit van passend onderwijs op de aangesloten scholen. Verder hebben we gekeken hoe het bestuur er zélf voor zorgt dat voldoende passend onderwijs op de scholen beschikbaar blijft. Daarbij hebben wij ook gekeken in hoeverre belangrijke onderdelen van het bestuursbeleid hun uitwerking in de praktijk vinden bij twee scholen van een aangesloten schoolbestuur: Onderwijsstichting MOVARE.

Wat gaat goed?

Op een aantal scholen is al goed duidelijk dat de aanpak van het samenwerkingsverband kan leiden tot het bieden van passend onderwijs. Daarnaast zien we mooie voorbeelden van initiatieven op scholen om het onderwijs zo passend mogelijk te maken, zoals het vormen van een speciale klas en goede samenwerking met mensen rondom de school. Hiermee heeft het verband enkele goede voorbeelden.

Het samenwerkingsverband verzamelt veel informatie en deelt dit met de scholen en schoolbesturen. Dit helpt de schoolbesturen om de gemaakte afspraken te kunnen nakomen en de aanpak van passend onderwijs op scholen vorm te geven. Als scholen daar behoefte aan hebben, is het verband beschikbaar voor hulp en ondersteuning.

Vierjaarlijks onderzoek samenwerkingsverband

Het onderzoek is uitgevoerd bij:
Stichting Samenwerkingsverband
Primair Passend Onderwijs Parkstad
Bestuursnummer: 21580

Lijst met onderzochte scholen:

- OBS Harlekijn
BRIN: 00CG
- Basisschool Steltloper
BRIN: 08MW

Naast contact met gemeenten en organisaties in de eigen regio, werkt het samenwerkingsverband ook samen met mensen buiten de regio. Heel Zuid-Limburg werkt samen om rond passend onderwijs de problemen en uitdagingen in de regio aan te pakken. Het samenwerkingsverband werkt de afspraken uit binnen de eigen regio en past deze toe op de scholen.

Het bestuur is financieel gezond. Het bestuur weet hoeveel geld het nu en in de toekomst ter beschikking kan stellen voor passend onderwijs.

Wat moet beter?

Het bestuur is verantwoordelijk voor een goed bestuurd samenwerkingsverband. Hiervoor is het wettelijk verplicht dat er onafhankelijk intern toezicht is. Wij geven het bestuur de opdracht om dit in de komende periode beter te organiseren.

Wat kan beter?

Binnen het samenwerkingsverband zijn er scholen waar passend onderwijs goed werkt in de praktijk. Deze goede voorbeelden kan het samenwerkingsverband beter benutten. Enerzijds door scholen meer van elkaar te laten leren, anderzijds door deze goede voorbeelden te gebruiken bij het verantwoorden van de effecten. Beide kunnen een positieve impuls geven aan de rest van de regio.

De samenwerking tussen scholen kan beter. Zowel bij de basisscholen als bij de scholen voor speciaal (basis)onderwijs is er behoefte om meer van elkaar te leren en voor elkaar te kunnen betekenen. Het samenwerkingsverband zou dit kunnen stimuleren, om zo de eigen betrokkenheid te vergroten wat een positief effect kan hebben op het halen van doelen.

Het bestuur van het samenwerkingsverband kan de schoolbesturen indringender aansporen om stappen te zetten bij de uitvoering van passend onderwijs. Als het samenwerkingsverband als geheel de doelen wil halen, moet elk schoolbestuur flinke stappen maken in de verdere invoering en aanscherping van hetgeen nu bij de scholen gebeurt. Op dit moment is niet voor alle scholen precies duidelijk wat de betekenis of bedoeling is van afspraken. Dit is noodzakelijk, omdat

doelen anders niet of onvoldoende gehaald worden.

Schoolbesturen laten aan het samenwerkingsverband niet alleen weten wat ze met het geld van het samenwerkingsverband hebben gedaan, maar ook welk deel van hun eigen geld ze hebben ingezet voor leerlingen die extra hulp nodig hebben. Hierdoor is zichtbaar hoeveel geld de besturen besteden aan passend onderwijs. Door de besteding van de middelen te koppelen aan de effecten van die besteding, krijgt het samenwerkingsverband meer zicht op de effectiviteit van zijn beleid.

De financiële positie van het bestuur is in orde. We zien op de korte of middellange termijn geen risico's voor de financiële continuïteit van het samenwerkingsverband.

Vervolg

Ondanks dat het bestuur op alle standaarden voldoende kwaliteit laat zien, krijgt het bestuur de opdracht om uiterlijk bij het volgende inspectieonderzoek de inrichting van het intern toezicht onafhankelijk te hebben georganiseerd.

Inhoudsopgave

1.	Opzet vierjaarlijks onderzoek	6
2.	Resultaten onderzoek op bestuursniveau	8
3.	Resultaten verificatieonderzoek	17
4.	Reactie van het bestuur	21

1. Opzet vierjaarlijks onderzoek

De inspectie heeft een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij het bestuur van Stichting Samenwerkingsverband Primair Passend Onderwijs Parkstad. Bij een vierjaarlijks onderzoek staat de volgende vraag centraal: is de sturing op kwaliteit op orde en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Het onderzoek voeren we uit aan de hand van vier deelvragen:

1. Stuur het bestuur voldoende op de (zorg voor de) kwaliteit van de uitvoering van zijn taken? Kerntaak daarbinnen is dat het bestuur ervoor zorgt dat er voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplaats beschikbaar is.
2. Heeft het bestuur een professionele kwaliteitscultuur en functioneert het transparant en integer?
3. Communiqueert het bestuur actief over de eigen prestaties en ontwikkelingen?
4. Is het financieel beheer deugdelijk?

Werkwijze

Met de vier deelvragen richten we het onderzoek op de standaarden binnen de kwaliteitsgebieden Onderwijsresultaten, Kwaliteitszorg en ambitie en Financieel beheer.

We hebben dit onderzoek mede ingericht met een verificatieonderzoek. Het verificatieonderzoek is onderdeel van het onderzoek naar de kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband. We voeren het in de eerste plaats uit om vast te stellen of het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie voldoende is; het onderzoek laat zien of het bestuur van het samenwerkingsverband voldoende informatie heeft over de uitvoering van de afspraken uit het ondersteuningsplan op aangesloten scholen, en of de sturing op de kwaliteit door het bestuur ook in de praktijk werkt. Het geeft ons in de tweede plaats zicht op enkele aspecten van passend onderwijs op de aangesloten scholen.

Onderzoeksactiviteiten

De informatie die bij de inspectie aanwezig is over het bestuur en het bijbehorende samenwerkingsverband, hebben we geanalyseerd. Het gaat bijvoorbeeld om het ondersteuningsplan, het jaarverslag, resultaatgegevens en signalen.

Verder hebben we ter voorbereiding van het onderzoek rondetafelgesprekken gevoerd met betrokkenen over hun ervaringen met het samenwerkingsverband. Kort geformuleerd stonden tijdens de rondetafelgesprekken steeds de volgende drie vragen centraal:

1. Wat vindt u van passend onderwijs en wat merkt u daarvan in de dagelijkse praktijk?
2. Hoe werkt passend onderwijs binnen het samenwerkingsverband

- en welke concrete ervaringen hebt u ermee?
3. Helpt passend onderwijs de kinderen die hiermee te maken krijgen?

De rondetafelgesprekken voerden wij op 23 oktober 2017 met vertegenwoordigers van verschillende geledingen binnen het samenwerkingsverband. We spraken met een aantal intern begeleiders, trajectbegeleiders, functionarissen werkzaam binnen de jeugdhulpverlening of gemeente, enkele schoolleiders van scholen voor primair onderwijs en speciaal (basis)onderwijs en een afvaardiging van de ondersteuningsplanraad.

Ook hebben we ter verificatie van afspraken in het ondersteuningsplan gekeken hoe het beleid van het bestuur uitwerkt op twee scholen voor primair onderwijs.

Hierna stelde de inspectie samen met het bestuur en de directeur het definitieve plan vast voor het onderzoek op 14 december 2017. Het bestuur heeft daarbij geen specifieke onderwerpen benoemd. In het eerste gesprek hebben we met de directeur en een financieel adviseur gesproken over het financieel beheer. Het volgende gesprek voerden we met een trajectbegeleider en administratief medewerker over de ondersteuningstoewijzing.

Hierna voerden we een bestuursgesprek waarin we naast een aantal resterende gespreksonderwerpen ook een terugkoppeling gaven over onze bevindingen uit de voorgaande gesprekken.

Leeswijzer




Na bovenstaande uitleg over de inrichting van het inspectieonderzoek, geven we in de volgende hoofdstukken onze oordelen en conclusies weer en lichten we die nader toe. In hoofdstuk 2 geven we in paragraaf 2.1 ook de hoofdconclusie weer. In hoofdstuk 3 beschrijven we de uitkomsten van de verificaties bij aangesloten scholen. In hoofdstuk 4 hebben we de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage opgenomen.

Legenda

Beoordelingen zoals ze in de rapportages worden weergegeven:

-  Goed
-  Voldoende
-  Onvoldoende

Kwaliteitsgebieden:

-  Onderwijsresultaten
-  Kwaliteitszorg en ambitie
-  Financieel beheer

2 . Resultaten onderzoek op bestuursniveau

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van ons onderzoek, dat wil zeggen: onze oordelen op de standaarden in de gebieden Onderwijsresultaten, Kwaliteitszorg en ambitie en Financieel beheer.

2.1. Conclusie

Wij concluderen dat Stichting Samenwerkingsverband Primair Passend Onderwijs Parkstad op alle beoordeelde standaarden zodanige kwaliteit realiseert dat daarop het oordeel voldoende van toepassing is.

Het bestuur van het samenwerkingsverband slaagt erin een dekkend netwerk aan ondersteuningsvoorzieningen te realiseren, waardoor voor elke leerling in de regio die extra ondersteuning nodig heeft een passende onderwijsplek beschikbaar is. Hoewel de uitvoering van het beleid nog niet voltooid is, hebben de scholen en schoolbesturen belangrijke stappen gezet en zich positief ontwikkeld. Zo is het inzicht in het eigen functioneren verbeterd en blijft de samenwerking groeien.

De verdere implementatie van het beleid heeft nu de volle aandacht en is vanuit het bestuur van het samenwerkingsverband expliciet de opdracht aan de aangesloten schoolbesturen: zij zijn verantwoordelijk voor het realiseren van het beleid op de eigen scholen. Hierbij kan het bestuur van het samenwerkingsverband beter gebruik maken van al behaalde successen, ook al zijn ze klein. Goede voorbeelden (intern) delen en gebruiken kan de verdere implementatie positief stimuleren. Als het bestuur daarnaast ook bij andere belanghebbenden zou vragen naar ervaringen, kan het ook ervaringen van 'buitenstaanders' betrekken bij het verder aanscherpen en evalueren van het eigen beleid.

Een aandachtspunt voor het bestuur is de bestuurlijke inrichting. Per 1 januari 2018 wijzigt de inrichting waardoor de verantwoordelijkheden tussen bestuur en intern toezicht functioneel zijn gescheiden: een deel van de schoolbesturen neemt zitting in het dagelijks bestuur, de rest in het algemeen bestuur (intern toezichthoudend orgaan). Ondanks dat wij geen aanleiding hebben om op dit moment te twijfelen aan de onafhankelijkheid van de uitvoering van het intern toezicht, blijven personen een dubbelrol vervullen. Alle betrokkenen zijn zich hiervan bewust en ook daarom blijft de governance een onderwerp van gesprek binnen het bestuur.

In onderstaande tabellen zijn de oordelen samengevat.

2.2. Onderwijsresultaten

We zijn nagegaan of het bestuur voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplaats beschikbaar heeft. Aan de hand van de standaard Resultaten hebben we dat onderzocht. In de volgende tabel staat ons oordeel.

Onderwijsresultaten	V		
	O	V	G
OR1 Resultaten		•	



Het bestuur voldoet aan de standaard Resultaten, omdat het samenwerkingsverband een zodanig aanbod van voorzieningen organiseert dat er voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een plaats in het onderwijs beschikbaar is; in veel gevallen binnen de regio en in enkele gevallen daarbuiten.

Het samenwerkingsverband is dienstbaar aan de schoolbesturen
Het samenwerkingsverband ondersteunt schoolbesturen bij het invullen en uitvoeren van de zorgplicht passend onderwijs: het voorziet schoolbesturen van informatie waarmee ze gericht kunnen werken aan het realiseren van de gezamenlijk gemaakte afspraken. Het samenwerkingsverband heeft zicht op de doorloop van processen, zowel inhoudelijk als procedureel. Een voorbeeld hiervan is de route richting het speciaal (basis)onderwijs (s(b)o): het samenwerkingsverband heeft een overzicht van alle aanvragen, de termijnen en de inhoudelijke afwegingen. Bovendien verloopt de start van het proces richting toeleiding naar het sbo of so in gezamenlijkheid (mdo/rondetafelgesprek) met ouders, waardoor ouders vroegtijdig worden meegenomen in overwegingen en proces en zich kunnen vinden in en akkoord gaan met het besluit. Dit draagt positief bij aan het proces tot en met de plaatsing op de nieuwe plek.

Inrichting dekkend netwerk blijft onderwerp van gesprek
Het samenwerkingsverband beschikt over verschillende en voldoende onderwijsvoorzieningen en mogelijkheden om leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passende plek te bieden. Op dit moment zijn er geen thuiszittende leerlingen die het samenwerkingsverband niet in beeld heeft en waar het zich niet voor inspannt.

Het dekkend netwerk is binnen het bestuur wel constant onderwerp van gesprek. Met alle schoolbesturen in Zuid-Limburg is een regiovisie ontwikkeld om factoren als leerlingenkrimp en financiële gevolgen van de verevening gezamenlijk het hoofd te bieden. Met deze visie als

uitgangspunt blijft het bestuur kritisch op de huidige inrichting en blijft het zoeken naar de optimale mogelijkheden, rekening houdend met de behoeften van de leerlingen en passend binnen de context van de regio. Het (beter) benutten van de expertise van sbo- en so-scholen en de inzet van ambulante begeleiding hebben daarbij de bijzondere aandacht.

Samenwerking tussen onderwijs en zorg

Het gesprek over de inrichting en verdeling van voorzieningen gaat verder dan alleen over het onderwijs in deze regio. Naast de onderwijsvoorzieningen zijn er contacten en afspraken met gemeenten, jeugdhulp en zorgaanbieders om te zoeken naar de meest optimale samenwerking. De basis die er ligt in de regiovisie en de eerste jaren van de praktijk vragen nu concretere implementatie en het behalen van resultaten. Dit zal van alle partijen inzet vragen. De scholen die al gevorderd zijn met de inrichting van het Knooppunt laten zien dat samenwerking goed kan verlopen en succesvol kan zijn voor de leerlingen.

Realiseren eigen resultaten heeft tijd nodig

Het samenwerkingsverband werkt zichtbaar aan de realisatie van de eigen en bovenregionale doelstellingen, maar dit levert nog niet altijd de gewenste effecten op. Zo is een van de belangrijkste doelen het versterken van de basisondersteuning (verhogen ondersteuningsniveaus 1 t/m 4). Dit biedt betere kansen in een reguliere setting, doorgaans dicht bij huis. Het moet er vervolgens toe leiden dat het aantal verwijzingen naar het sbo en so afneemt. Dit laatste is nog niet het geval. Het heeft niet direct geleid tot het aanpassen van de strategie, maar het bestuur past wel het tijdsplan aan: de einddoelen zijn opgeschoven in de tijd.

Een ander punt waar het bestuur meer grip op wil krijgen en sturen is de onderinstroom. Door afspraken over en goed zicht op de instroom van jonge leerlingen in het onderwijs, ziet het bestuur kansen om de directe instroom in het sbo en so te verminderen.

Goede voorbeelden zijn hoopvol en kunnen gedeeld worden

Positief is dat scholen vooruitgang boeken in de voorwaarden om tot het beoogde resultaat te komen: de schoolondersteuningsprofielen maken scholen alerter op wat ze doen, hoe ze kritisch moeten kijken naar de eigen leerlingen en wat ze nodig hebben om leerlingen binnen het regulier onderwijs te bedienen.

Daarnaast zijn er scholen die zelf met initiatieven komen door bijvoorbeeld binnen de eigen school een kleine voorziening in te richten. Het samenwerkingsverband kan met deze scholen kijken naar het effect en de succesfactoren en dit betrekken bij de verdere implementatie van het bovenregionale beleid.

2.3. Kwaliteitszorg en ambitie

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en/of waarderingen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie.

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



Het bestuur voldoet aan alle standaarden van het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie. Wij wijken hiermee af van de beslisregels: ondanks de herstelopdracht vanwege de onvoldoende borging van de onafhankelijkheid van het intern toezicht, leidt dit niet tot onvoldoende kwaliteit op de standaard als geheel.

Kwaliteitszorg

Systeem van plannen en verantwoorden ingevoerd

Het samenwerkingsverband heeft doelen geformuleerd die richting geven aan zijn beleid. In het ondersteuningsplan heeft het bestuur de strategie bepaald en afspraken vastgelegd over de inrichting van passend onderwijs op de scholen. Met behulp van activiteitenplannen en jaarplannen bepaalt het samenwerkingsverband waar de prioriteiten en aandachtspunten per jaar liggen. De afspraken uit het ondersteuningsplan vinden hun weg naar de scholen via de schoolbesturen, die primair verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van het afgesproken beleid.

Uiteindelijk verantwoorden schoolbesturen zich door aan het samenwerkingsverband aan te geven hoeveel financiële middelen zij hebben besteed om de doelstellingen te bereiken.

Zicht en sturing op verschillende plaatsen mogelijk

Vanwege de grote autonomie van de schoolbesturen is het samenwerkingsverband afhankelijk van het beleid van de schoolbesturen en dus is het volgen van de ontwikkelingen op scholen en het aanspreken op het nakomen van afspraken van groot belang voor het samenwerkingsverband. Op verschillende manieren heeft het samenwerkingsverband zicht op de uitvoering van het beleid. Een voorbeeld hiervan is de route voor de aanvraag van een toelaatbaarheidsverklaring. Vanuit een aanvraag wordt duidelijk of de afgesproken stappen zijn gezet. Is dit niet het geval, dan gaat het samenwerkingsverband hierover in gesprek met desbetreffende school en kan het op dit niveau sturen op de afspraken.

Hiernaast verzamelt het samenwerkingsverband veel data, zoals doorstroomgegevens per school of schoolbestuur, trends en ontwikkelingen van aanvragen voor toelating tot speciale voorzieningen. Enerzijds kunnen schoolbesturen deze informatie gebruiken bij de implementatie van de afspraken op de scholen. Anderzijds geeft dit het samenwerkingsverband informatie om schoolbesturen aan te spreken als dat nodig is en dus ook om te sturen op het behalen van de doelstellingen. Binnen het bestuur kunnen mensen elkaar aanspreken op het nakomen van afspraken. De cultuur is er om dit te doen. Dit is nodig om het op een ander moment, in moeilijke tijden, ook te kunnen doen.

Kwaliteitscultuur

Bestuurlijke inrichting in transitie

Governance en bestuurlijk handelen zijn regelmatig onderwerp van gesprek binnen het samenwerkingsverband. Hiervoor spreekt het bestuur ook met experts uit het land. Dit leidt op dit moment tot een verandering van de bestuurlijke inrichting: per 1 januari 2018 kent het samenwerkingsverband een algemeen bestuur, zijnde het toezichthoudend niet-uitvoerende deel van het bestuur, en een dagelijks bestuur, zijnde het uitvoerende deel van het bestuur. Een en ander ligt vast in vernieuwde statuten, een managementstatuut en een directiestatuut. Hiermee borgt het bestuur een organieke scheiding tussen het bestuur en het toezicht daarop. Daarnaast legt het hiermee ieders verantwoordelijkheden vast.

Borging van onafhankelijk functioneren blijft uitdaging

Naast een organieke of functionele scheiding van bestuur en intern toezicht, vraagt de wet (in artikel 17a, 17b, 17c WPO) ook het onafhankelijk functioneren van het intern toezichthoudend orgaan. Ondanks de nieuwe situatie kan het beeld bij belanghebbenden zijn dat schoolbestuurders als intern toezichthouders niet geheel onafhankelijk zijn. Aangezien er op dit moment geen aanleiding is om aan de onafhankelijkheid te twijfelen, laten we dit niet doorslaggevend zijn voor het oordeel op de standaard Kwaliteitscultuur en wijken wij dus beredeneerd af. Wel krijgt het bestuur de opdracht om dit, op termijn, te herstellen.

Regionale missie kan baat hebben bij blik van buiten

Een meer onafhankelijke raad van toezicht kan ook positief bijdragen aan het realiseren van de grote (verevenings)opdracht waarvoor het samenwerkingsverband zich gesteld ziet. Schoolbesturen kunnen zich dan meer richten op de voorkant en uitvoering van het beleid. Met de regiovisie, de eigen doelen en het systeem van kwaliteitszorg heeft het samenwerkingsverband een organisatie ontwikkeld die het intern toezicht over kan laten aan personen van buiten de eigen organisatie.

Een kritische sparringspartner en klankbord voor het bestuur kan bovendien een extra impuls geven aan de realisatie van de gezamenlijke doelen.

Verantwoording en dialoog

Verantwoording over effecten is volgende stap

Het bestuur van het samenwerkingsverband legt volgens de wettelijke voorschriften en afgesproken richtlijnen verantwoording af. Het beschrijft activiteiten en geeft aan dat en hoe het aan de doelstellingen werkt, maar het beschrijven van de effecten van de activiteiten kan beter. Zoals eerder aangegeven zijn er goede voorbeelden in de praktijk zichtbaar. Het samenwerkingsverband zou deze meer kunnen gebruiken als voorbeelden van succes. Het kan hierbij ook het onderwerp doelmatigheid betrekken, aangezien het bestuur en de schoolbesturen regelmatig spreken over hoe ze de middelen inzetten. Het resultaat van deze gesprekken kan het bestuur verwerken in de verantwoording.

Dialoog over functioneren op verschillende manieren

Het samenwerkingsverband kent een informatieve website waar ook het jaarverslag en de verantwoordingsdocumenten per schoolbestuur zijn te vinden. Hiermee stelt het zich transparant op en geeft het betrokkenen en belangstellenden inzage in het functioneren. Intern voert het samenwerkingsverband via verschillende overleggen de dialoog over onderdelen van het beleid. Dit houdt het verband kritisch op procedures en afspraken en kan zonodig leiden tot aanscherping. Een goed voorbeeld van het gesprek over het beleid met externen is de ontwikkelagenda: aan de hand van deze agenda werkt het samenwerkingsverband samen met gemeenten, jeugdhulp en andere partners aan de gezamenlijke doelstellingen van de brede regio. Input en ervaringen worden gedeeld en besproken en leiden tot volgende stappen voor het geheel en ieders eigen beleid.

2.4. Resultaten verificatieonderzoek

Op twee scholen in het samenwerkingsverband hebben we gekeken in hoeverre afspraken uit het ondersteuningsplan zichtbaar zijn in de praktijk.

Afspraken zijn zichtbaar op de scholen

Beide scholen komen de onderzochte afspraken zichtbaar na en de afspraken zijn onderdeel van de dagelijkse praktijk. De bij het samenwerkingsverband bekende gegevens geven een getrouw beeld van wat op de scholen aanwezig is.

De beide scholen zetten zich ieder op hun eigen manier, maar binnen de doelstellingen van het samenwerkingsverband, in voor leerlingen met een specifieke ondersteuningsbehoefte.

Op de onderzochte scholen zijn de Knooppunten al operationeel en verder ontwikkeld dan het bestuur verwacht. Het is een nieuw beleidspunt, maar beide scholen hadden al een soortgelijke overlegstructuur met ketenpartners. Dit biedt het samenwerkingsverband de kans om beide goede voorbeelden te benutten in het verder ontwikkelen van Knooppunten op andere scholen.

Aandacht voor definities en bedoeling van het beleid

Onze verificatie levert ook op dat er soms wat onduidelijkheid bestaat over de definities van de verschillende ondersteuningsniveaus. Scholen werken met de niveaus, maar passen dit verschillend toe. Dit leidt soms tot onbegrip en extra werk. Op het niveau van het samenwerkingsverband kan het een vertekend beeld geven van de aantallen en soorten leerlingen per ondersteuningsniveau.

Het samenwerkingsverband doet er goed aan zich ervan te verzekeren dat scholen de afspraken toepassen zoals ze bedoeld zijn. Of het verband dit zelf doet, bijvoorbeeld door steekproefsgewijs scholen te bevragen en te toetsen of ze de achtergrond van de afspraken kennen, of dat het de schoolbesturen hierop aanspreekt, is aan het samenwerkingsverband.

2.5. Financieel beheer

Wij baseren ons oordeel over het kwaliteitsgebied Financieel beheer op de beoordeling van de onderliggende standaarden voor financiële continuïteit en rechtmatigheid. Wij geven in beginsel geen oordeel over financiële doelmatigheid.

Financieel beheer	V	
	O	V
FB1 Continuïteit		•
FB3 Rechtmatigheid		•



De financiële continuïteit en rechtmatigheid beoordelen we beide als voldoende. Het financieel beheer is daarmee voldoende.

Continuïteit

De geraadpleegde gegevens over de financiële positie van het bestuur wijzen uit dat de financiële continuïteit van het samenwerkingsverband zelf gewaarborgd is. Het bestuur is in staat zijn schulden op korte en langere termijn te voldoen. Het strategisch beleid is adequaat verwerkt in de meerjarenbegroting, onzekerheden zijn geïdentificeerd en vertaald in een toereikend geachte financiële reserve eind 2019.

Doelmatigheid

Wij geven geen oordeel over de financiële doelmatigheid. Wel informeren wij bij besturen naar aspecten van doelmatigheid en gaan daarover zo nodig het gesprek aan. In het gesprek kwamen de volgende onderwerpen aan de orde:

Doelmatige uitvoering passend onderwijs door de schoolbesturen

Het bestuur ziet zich geplaagd voor een aanzienlijke negatieve verevening. Het samenwerkingsverband wil de beschikbare middelen voor de reguliere scholen op peil houden. Belangrijk daarbij is het realiseren van lagere deelnamepercentages aan het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. De periode om dat te bereiken heeft het samenwerkingsverband in 2016 verlengd tot en met 2023. Daardoor zullen de bijdragen van het samenwerkingsverband aan de reguliere scholen van de aangesloten besturen tot 2023 beduidend lager uitvallen dan eerder voorzien. Het samenwerkingsverband zal daarom een nog strakkere monitoring op de resultaten van deze beleidsprioriteit uitvoeren. Dit kan enkel slagen door extra aandacht voor de uitvoering van passend onderwijs op de reguliere scholen. Elders in dit rapport komt dit reeds aan de orde. De aangesloten schoolbesturen is ook gevraagd het deel van de lumpsumvergoeding voor het algehele onderwijs, besteed aan passend onderwijs, gespecificeerd naar activiteit, op te geven. De doelmatigheid van de bestedingen van de gelden voor passend onderwijs kan daarmee verbeteren. Daarenboven geeft dat zowel de schoolbesturen als het samenwerkingsverband belangrijke informatie over de afhankelijkheid van de realisatie van een dekkend aanbod wegens de inzet van de lumpsumvergoeding voor het gehele onderwijs op de scholen.

Verslag raad van toezicht over toezicht op doelmatige aanwending van rijksmiddelen

Volgens de artikel 17c van de WPO is het de wettelijke taak van het bevoegd gezag om onafhankelijk en deugdelijk intern toezicht mogelijk te maken. Bevoegdheden die het moet beleggen bij de intern toezichthouder zijn dan onder meer dat deze toe moet (kunnen) zien op de financiële doelmatigheid. De intern toezichthouder legt verantwoording af over de uitoefening van zijn bevoegdheden in het bestuursverslag. Deze verantwoording hebben wij niet aangetroffen in het bestuursverslag over 2016. Wij verzoeken de intern toezichthouder, aandacht te besteden aan de doelmatigheid van de besteding en de verantwoording van zijn toezicht daarop in de bestuursverslagen vanaf 2017. Omdat dit aspect van het interne toezicht op dit moment sectorbreed nog in ontwikkeling is, vinden wij het vooralsnog niet gepast om naast dit verzoek ook een expliciete herstelopdracht te geven.

Rechtmatigheid

We beoordelen de financiële rechtmatigheid voor het bestuur als voldoende. Ons oordeel bij deze standaard gaat enerzijds uit van de bevindingen van de instellingsaccountants uit het eerstelijns toezicht op de financiën van het onderwijs. Anderzijds speelt aanvullende informatie een rol, zoals signalen en (lopende) onderzoeken op het gebied van financiële rechtmatigheid. Beide aspecten leiden gezamenlijk tot een gewogen oordeel. In het onderzoek hebben zich aan ons geen gegevens voorgedaan die een positieve waardering van de financiële rechtmatigheid in de weg staan.

2.6. Vervolgtoezicht

Voor de wettelijke tekortkomingen krijgt het bestuur herstelopdrachten die hieronder staan vermeld.

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
Het bestuur voldoet niet aan artikel 17a, 17b, 17c WPO	Het bestuur draagt er zorg voor dat de taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan zodanig zijn dat deze een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen.	Bij het eerstvolgende (vierjaarlijks) onderzoek beoordelen we opnieuw of het bestuur aan de deugdelijkheidseisen heeft voldaan.
Het bestuur voldoet niet aan artikel 17c derde lid WPO	Het bestuur draagt er zorg voor dat interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan ten minste tweemaal per jaar overleg pleegt met de medezeggenschapsraad en informeert de inspectie hierover. Uiterlijk 1 januari 2019 ontvangt de inspectie informatie van het bestuur waaruit blijkt dat dit overleg heeft plaatsgevonden.	

3. Resultaten verificatieonderzoek

Afspraken uit het ondersteuningsplan die we hebben geverifieerd op twee scholen zijn:

1. Ankerpunten basisondersteuning: elke school heeft een aanbod voor preventieve en licht curatieve (onderwijs)ondersteuning afgestemd op leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De school biedt autonoom ondersteuning en/of heeft in het netwerk afspraken gemaakt over ondersteuning aan leerlingen met specifieke behoeften. De school heeft de ondersteuningsstructuur zodanig ingericht dat in elk niveau de school autonoom ondersteuning kan bieden of dat de ondersteuning met behulp van netwerkpartners tijdig, flexibel en adequaat ontsloten kan worden. De regie en verantwoordelijkheid ligt bij de school (Ondersteuningsplan 2015-2019, H4.2, p.14-15; Vademecum 2, schoolondersteuningsprofiel basisondersteuning 2015).
2. Toelaatbaarheidsverklaring aanvraag: indien de leraar onvoldoende tegemoet kan komen aan de ondersteuningsbehoefte van de leerling wordt een rondetafelgesprek georganiseerd. Tijdens het rondetafelgesprek fungeert een handelingsgericht plan als gespreksleidraad en daarna dient het tevens als verslag van besprekingen en (indien nodig) als verwijzingsdocument voor s(b)o of jeugdhulp (Ondersteuningsplan 2015-2019, H5.1, p.19).
3. Inrichting Knooppunt: schoolbesturen hebben besloten dat elke school in de basisondersteuning en in de extra ondersteuning in Zuid-Limburg een Knooppunt inricht waarmee adequaat ketenpartners bij een casus betrokken kunnen worden en zorgondersteuning (indien nodig) ontsloten kan worden (Ondersteuningsplan 2015-2019, Vademecum, 12 zorg in en om de school - Knooppunt, p.121; Beleidsnotitie Het Knooppunt. Van curatie naar preventie. Ondersteuning en zorg in en om school: 'een gedeelde verantwoordelijkheid', versie 27-1-2017).

Het beeld dat het bestuur heeft over het nakomen van de afspraken is in hoofdstuk 2 beschreven en komt overeen met ons beeld. We bespreken de resultaten per school en per afspraak.

3.1. OBS Harlekijn

Afspraken	Onvoldoende	Voldoende
1. Ankerpunten basisondersteuning		•
2. Toelaatbaarheidsverklaring aanvraag		•
3. Inrichting Knooppunt		•

De school kent de afspraken zoals beschreven in het ondersteuningsplan en voert deze uit.

Ankerpunten basisondersteuning

De school heeft een aanbod voor preventieve en licht curatieve (onderwijs)ondersteuning afgestemd op leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De school biedt nog niet autonoom alle ondersteuning, maar heeft in het netwerk afspraken gemaakt over ondersteuning aan leerlingen met specifieke behoeften. Zo beschrijft de school deskundigheid te zullen ontwikkelen om signalen in gedrag of presteren te herkennen als signalen van meerbegaafde leerlingen. Het aanbod en de mogelijkheden voor leerlingen met lichamelijke beperkingen is uitgebreid en geeft het specifieke profiel van de school aan.

De school heeft de ondersteuningsstructuur zodanig ingericht dat de ondersteuning met behulp van netwerkpartners tijdig, flexibel en adequaat ontsloten kan worden. De school heeft alle leerlingen in beeld, ze benut de mogelijkheden voor extra ondersteuning goed en werkt hiervoor goed samen met de netwerkpartners. Het plan dat wordt gehanteerd vanaf niveau 3 is divers: er wordt planmatig gewerkt en er zijn gerichte overleggen over de leerling en met ouders, maar dit kan ook onderdeel uitmaken van het groepsplan en niet specifiek een individueel plan. Bij niveau 4 maakt de school dat conform afspraak wel.

Toelaatbaarheidsverklaring aanvraag

Indien de leraar onvoldoende tegemoet kan komen aan de ondersteuningsbehoefte van de leerling organiseert de school een rondetafelgesprek of mdo (multidisciplinair overleg). Tijdens het rondetafelgesprek fungeert een handelingsgericht plan als gespreksleidraad en daarna dient het tevens als verslag van besprekingen en (indien nodig) als verwijzingsdocument voor s(b)o of jeugdhulp. In casuïstiek blijkt deze werkwijze ook effectief en dienstbaar aan het proces: het helpt in het contact met de ouders en andere partijen. De school neemt ouders op deze manier mee in

het besluitvormingsproces en kunnen dan beter achter de stap naar het sbo of so staan.

Waar volgens het beleid van het samenwerkingsverband dit overleg idealiter plaatsvindt tussen niveau 3 en 4, gebeurt dit in de praktijk meer bij leerlingen die in niveau 4 zitten. Een verschil van interpretatie van wat niveau 3 en wat niveau 4 is, lijkt hieraan ten grondslag te liggen.

Inrichting Knooppunt

De school is al goed gevorderd in de inrichting van het Knooppunt, waardoor zij adequaat ketenpartners bij een casus kan betrekken en zorgondersteuning (indien nodig) ontsloten kan worden.

Dankzij het Knooppunt blijven leerlingen op deze school en kunnen dus thuisnabij onderwijs volgen. Een succesfactor is volgens de school om zelf de gemeenten en partners op te zoeken. Daarnaast bevordert schoolmaatschappelijk werk in de school de samenwerking en korte lijnen om te schakelen naar de juiste ondersteuning. Hoewel er dankzij het Knooppunt al positieve resultaten zijn, werkt de school nog in gezamenlijkheid met de partners aan de borging van het proces, onder andere door het uitwerken van een concrete werkwijze en een gezamenlijke agenda.

3.2. basisschool Steltloper

Afspraken	Onvoldoende	Voldoende
1. Ankerpunten basisondersteuning		•
2. Toelaatbaarheidsverklaring aanvraag		•
3. Inrichting Knooppunt		•

De school kent de afspraken zoals beschreven in het ondersteuningsplan en voert deze uit.

Ankerpunten basisondersteuning

De school heeft een aanbod voor preventieve en licht curatieve (onderwijs)ondersteuning afgestemd op leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De school biedt nog niet autonoom alle ondersteuning, maar heeft in het netwerk afspraken gemaakt over ondersteuning aan leerlingen met specifieke behoeften. Zo geeft de school aan voor ondersteuning aan meer- en hoogbegaafde leerlingen gebruik te maken van de kennis en kunde van een nabijgelegen school.

De school heeft de ondersteuningsstructuur zodanig ingericht dat in elk niveau de school ondersteuning kan bieden of dat zij de ondersteuning met behulp van netwerkpartners tijdig, flexibel en adequaat kan ontsluiten. De school heeft alle leerlingen goed in beeld, ze benut de mogelijkheden voor extra ondersteuning goed en werkt hiervoor goed samen met de netwerkpartners. De school heeft voor alle leerlingen een notitie onderwijsbehoefte waardoor in een oogopslag zichtbaar is wat de behoefte van de leerling is en wie, welke ondersteuning inzet.

Toelaatbaarheidsverklaring aanvraag

Indien de leraar onvoldoende tegemoet kan komen aan de ondersteuningsbehoefte van de leerling organiseert de school een rondetafelgesprek of mdo (multidisciplinair overleg). Tijdens het rondetafelgesprek fungeert onder andere de notitie onderwijsbehoefte als gespreksleidraad. Daarnaast is het leerlingvolgsysteem van de school zodanig ingericht dat zij snel en slim een ontwikkelingsperspectief kan opstellen met de juiste informatie. Hierdoor heeft de school de mogelijkheid om snel te handelen als een verwijzing naar het sbo of so noodzakelijk is. De timing van het gesprek of het schakelen naar sbo of so is niet per se gekoppeld aan de ondersteuningsniveaus 3 of 4. Dit lijkt ook op deze school te maken te hebben met hoe de school aankijkt tegen de ondersteuningsniveaus.

Inrichting Knooppunt

De school is al ver gevorderd in de inrichting van het Knooppunt, waardoor zij adequaat ketenpartners bij een casus kan betrekken en zorgondersteuning (indien nodig) kan ontsluiten. Er is voor de school weinig veranderd, omdat ze hiervoor al werkte met een Zorg Advies Team (ZAT). De grootste verandering voor de school is dat de rol van ouders steviger verankerd is in het proces. De leraren noemen de samenwerking met ouders nog een ontwikkelpunt. Verder werkt de school met veel verschillende partners goed samen, maar werkt ze nog aan het gezamenlijk vastleggen van de afspraken en procedures.

4. Reactie van het bestuur

De bevindingen van de onderwijsinspectie geven het bestuur de bevestiging dat het samenwerkingsverband Heerlen e.o. (inmiddels door middel van statutenwijziging genaamd Samenwerkingsverband Primair Passend Onderwijs Parkstad), in gezamenlijkheid met de samenwerkingsverbanden Westelijke Mijnstreek en Maastricht-Heuvelland, door krachtenbundeling passend primair onderwijs in de regio Zuid-Limburg op de kaart zet.

Deze regio kent een eigen, specifieke problematiek door leerlingdaling (krimp) en verevening. Het knelt dat alleen sprake is van de verevening van middelen passend onderwijs, terwijl overige middelen (waaronder onderwijsachterstandsmiddelen) niet verevend worden. De regio Parkstad worstelt al jaren met een zorgelijke en complexe sociaal-economische problematiek vergelijkbaar met de grote steden in de Randstad. Uit recent onderzoek van de Universiteit Maastricht blijkt dat de onderwijsachterstandsmiddelen in de Randstad blijven en deze regio niet bereiken. Dit vertaalt zich dan ook direct in de deelnamepercentages in deze regio, die sinds de invoering van passend onderwijs niet gedaald zijn terwijl de problematiek aanzienlijk verdicht. Het zou de onderwijsinspectie sieren dit aspect in de beoordeling mee te wegen.

Deze (ongelijke) uitgangspositie vraagt een specifieke aanpak van de vormgeving van passend onderwijs. Deze regio verdient de ruimte en het vertrouwen om zowel voor onderwijs als het sociale domein (waaronder jeugdhulp) veranderingen door te voeren die nodig zijn via de ingeslagen weg van eigenaarschap in elke subsidiariteitslaag. Het samenwerkingsverband legt de verantwoordelijkheden laag in de organisatie vanuit de visie dat verandering alleen dan geïnternaliseerd kan worden als eigenaarschap en persoonlijk meesterschap de basis vormen.

Ook in het derde jaar van passend onderwijs blijkt dat verankeren van de nieuwe afspraken een behoorlijke impact heeft op organisaties. Het verankeren van nieuwe afspraken betekent gelijktijdig het loslaten van oude, bekende procedures en werkwijzen. Het is niet eenvoudig hardnekkige patronen los te laten. De veranderingen die passend onderwijs met zich mee brengen zijn fundamenteel, gecombineerd met de decentralisaties in het sociale domein.

Tegelijkertijd is in dit derde jaar passend onderwijs het besef gegroeid dat de invoering passend onderwijs meer is dan een stelselwijziging. In deze regio vergt de verbinding tussen jeugdhulp en passend onderwijs een systeeminnovatie. Een systeeminnovatie die leidt tot zo inclusief mogelijk onderwijs.

Het gekozen model, waarin schoolbesturen en scholen optimale inhoudelijke en daarmee gepaard gaande financiële autonomie hebben, vormt de basis van deze aanpak. Uiteraard vraagt dit vertrouwen van besturen onderling, maar het vergt vooral de moed

om de collectieve verantwoordelijkheid vorm te geven, waarbij de variabelen meetbaar en concreet gemaakt worden op basis van het principe afspraken vooraf en verantwoording achteraf. Door verantwoording op outputindicatoren per doelstelling, laat het samenwerkingsverband zien dat vertrouwen niet alleen de basis is maar dat het inhoud en vorm geeft aan de collectieve verantwoordelijkheid voor doelmatige inzet van geoordeelde middelen ten behoeve van de kwaliteit van de ondersteuning in niveau 1 tot en met 5. De deelnemende schoolbesturen in het samenwerkingsverband geven invulling aan een transparante effectieve planning en control.

Inmiddels zijn op 19 februari 2018 de statuten gewijzigd, waarmee een eerste stap gezet is om op korte termijn te voldoen aan de actuele maatstaven van governance. Het bestuur van het samenwerkingsverband is onderverdeeld in een algemeen bestuur (toezichthoudend) en een dagelijks bestuur (uitvoerend). In de nieuwe planperiode (2019-2023) zal in gezamenlijkheid met belendende samenwerkingsverbanden vorm en inhoud gegeven worden aan een passende governance; een vorm van onafhankelijk toezicht als afgeleide en drager van gemaakte keuzes, sluitstuk van het beleid van deregulering en autonomievergroting en waarborg voor de collectieve verantwoordelijkheid.

Het inspectierapport is gedeeld met bestuurders van belendende verbanden in een gezamenlijke bestuursvergadering. De bevindingen van de onderwijsinspectie zijn behulpzaam om enerzijds de (afspraken) in het ondersteuningsplan in denken en doen van teams, scholen en schoolbesturen te verankeren, en anderzijds om de collectieve verantwoordelijkheid in het samenwerkingsverband verder vorm te geven. In het activiteitenplan 2018/2019 worden de bevindingen van de inspectie toegevoegd, niet alleen voor het samenwerkingsverband Parkstad maar ook voor de belendende verbanden Westelijke Mijnstreek (P03104) en Maastricht-Heuvelland (P03105).

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730, 3500 GS Utrecht
T-algemeen 088 6696000
T-loket (voor vragen) 088 6696060

