



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: 30 juni 2022

Samenvatting

Tenminste één keer in de vier jaar onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs elk bestuur van een samenwerkingsverband in Nederland. We hebben in april 2022 bij het bestuur van het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Heerlen e.o (PO3106) onderzocht of het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uitvoert en de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs realiseert. Daarnaast hebben we onderzocht of de sturing door het bestuur op de kwaliteit van het samenwerkingsverband op orde is en of er sprake is van deugdelijk financieel beheer (zie Onderzoekskader 2021, bijlage 1).

Context

Alle scholen binnen het samenwerkingsverband hebben een breed aanbod in de basisondersteuning waardoor leerlingen zo thuisnabij mogelijk regulier onderwijs kunnen volgen. Voor leerlingen die meer ondersteuning nodig hebben dan de eigen school kan bieden, is er plaats in het speciaal (basis) onderwijs in de regio. Het samenwerkingsverband werkt nauw samen met de samenwerkingsverbanden en de gemeenten. Extra ondersteuning komt voor leerlingen beschikbaar na zogenaamde knooppunten waarin alle ondersteuners (onderwijs, jeugdhulp, gemeente) samen met ouders vaststellen wat er nodig is voor een leerling.

De regio Zuid-Limburg, en specifiek dit samenwerkingsverband, kampt met grote sociaal-economische uitdagingen op het gebied van wonen, werken en (geestelijke) gezondheidszorg. Dit resulteert er onder andere in dat de ondersteuningsbehoefte bij relatief veel leerlingen hoog ligt en daarbij vrijwel altijd sprake is van meervoudige problematiek. De migratie van gezinnen (met name nieuwkomers) vanuit de randstad (vanwege beschikbare en betaalbare huurwoningen) draagt mede bij aan de groeiende groep leerlingen (en hun ouders) die extra ondersteuning nodig hebben. De (landelijke) politieke aandacht en financiële ondersteuning blijft volgens het bestuur van het samenwerkingsverband achter bij de opdracht die er ligt voor onderwijs, jeugdhulp en gemeenten.

Wat gaat goed?

Ondersteuning van hoog niveau

Een van de kenmerken van het samenwerkingsverband is dat het verregaand bevordert dat leerlingen in de eigen regio naar school

Bestuur:

Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Heerlen e.o (PO3106)

Bestuursnummer:

21580

Gemeenten binnen de regio:

Beekdaelen, Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Simpelveld en Voerendaal

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen:

zes schoolbesturen met in totaal 70 scholen

Totaal aantal leerlingen in de regio:

ruim 16.500 leerlingen

Scholen waarbij we verificatie-activiteiten hebben uitgevoerd:

- bs de Schakel / 05HV (Movare)
- so de Buitenhof / 01UO (Alterius)
- bs de Wegwijzer / 06NS (Innovo)
- vrije school Helianthus / 22NL (Pallas)

Onderzoekperiode:

april 2022

gaan. Dat bereikt het door de scholen te stimuleren de basisondersteuning naar een hoog niveau te brengen. Een fors deel van de bekostiging die het samenwerkingsverband ter beschikking heeft, gaat naar het verhogen van het niveau van de basisondersteuning en naar voorzieningen binnen de scholen.

Als er toch extra ondersteuning nodig is, dan zorgt het samenwerkingsverband ervoor dat de juiste deskundigen, samen met ouders, zoeken naar de geschikte school voor speciaal onderwijs. Veel van deze scholen staan in de regio.

Er is goede afstemming met de gemeenten en andere samenwerkingsverbanden

Het samenwerkingsverband heeft een belangrijke voortrekkersrol bij het goed samenbrengen van de betrokken gemeenten en aangrenzende samenwerkingsverbanden. Zo is het samenwerkingsverband betrokken bij de aanbesteding van jeugdhulp door de gemeenten. Ook is er nauwe samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp bij de startklassen. Hierdoor is een groter aantal leerlingen in staat om binnen of uiterlijk na een jaar in het reguliere basisonderwijs te blijven. Ook heeft het samenwerkingsverband geregeld dat alle leerlingen voor hun vierde jaar al in beeld zijn bij het onderwijs. Scholen zijn daardoor in staat om tijdig maatwerktrajecten in te zetten om zoveel mogelijk leerlingen thuisnabij (en regulier) onderwijs te laten volgen.

Veel inzicht door een uitgebreid kwaliteitssysteem

Om er voor te zorgen dat het goed blijft gaan met passend onderwijs en de ondersteuning aan leerlingen heeft het samenwerkingsverband een uitgebreid kwaliteitssysteem opgesteld. Hierdoor is het voor de schoolbesturen heel helder wat er gebeurt en wat er beter kan.

Wat kan beter?

Het functioneren van het bestuur zelf

Het dagelijks en het algemeen bestuur vergaderen gezamenlijk. Daarbij bespreken en besluiten ze over beleidsvoorstellen die de directeur inbrengt. De onafhankelijk voorzitter zorgt dat de rollen tussen bestuur en toezicht gescheiden zijn. De rol van het intern toezicht blijkt echter niet duidelijk uit de vergaderstukken en is ook niet duidelijk zichtbaar in het jaarverslag. Dat ziet het bestuur zelf ook.

Daarom denkt het bestuur na over hoe het zich in de toekomst nog beter kan organiseren.

Verantwoorden inzet middelen

Het bestuur kan in zijn volgende jaarverslag aandacht geven aan een goede beschrijving waaraan de middelen nu precies zijn besteed en wat daarvan de effecten zijn geweest. Daarvoor is het nodig dat schoolbesturen verantwoording afleggen aan het samenwerkingsverband over de resultaten die ze hebben bereikt. Het bestuur kan dan ook duidelijker aangeven of ze tevreden zijn over die resultaten.

Wat moet beter?

Het jaarverslag moet voldoen aan de wet

Het jaarverslag van het samenwerkingsverband voldoet op enkele onderdelen niet aan de wettelijke eisen rond verslaglegging. Er ontbreekt informatie. Het bestuur en het intern toezicht moeten dit herstellen vanaf het volgende jaarverslag.

Vervolg

Wij wijken voor het bestuur van dit samenwerkingsverband niet af van het gewone toezicht. Dit betekent dat we het samenwerkingsverband over vier jaar weer bezoeken, tenzij dat eerder nodig is.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het vierjaarlijks onderzoek	6
2.	Resultaten vierjaarlijks onderzoek	8
3.	Reactie van het bestuur	19

1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in april 2022 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij het bestuur van het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Heerlen e.o (PO3106). In een vierjaarlijks onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Voert het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uit en realiseert het de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs?
2. Waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit van het samenwerkingsverband en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Werkwijze en onderzoeksactiviteiten

Het onderzoek richt zich op onderstaande standaarden op het niveau van het bestuur.

Standaard	Onderzocht
Realisatie passend onderwijs	
RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen	•
RPO2 Regionale samenwerking	•
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid	•
Besturing, kwaliteitszorg en ambitie	
BKA1 Visie, ambities en doelen	•
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur	•
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog	•

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen voeren we onderzoeks- en verificatie-activiteiten uit. Daarbij betrekken we belanghebbenden bij het samenwerkingsverband.

Onderzoeksactiviteiten

Het vierjaarlijks onderzoek bestond uit onderstaande activiteiten.

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we documenten van en over het bestuur en samenwerkingsverband geanalyseerd, waaronder het ondersteuningsplan 2019-2023, het jaarverslag 2020 en het concept jaarverslag 2021 en documenten van de website.

We voerden een startgesprek met het bestuur en de directeur.

Vervolgens spraken we achtereenvolgens met:

- leraren;

- schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen;
- schoolleiders uit het speciaal en regulier onderwijs over hun ervaringen met het samenwerkingsverband;
- vertegenwoordigers van de gemeenten;
- ouders.

Ook hebben we gesproken met verantwoordelijken voor de toeleiding naar speciale scholen in combinatie met een dossieranalyse.

We hebben dit onderzoek mede ingericht met verificatie-activiteiten op een viertal aangesloten scholen van het samenwerkingsverband. Met verificatie-activiteiten toetsen we in hoeverre het bestuur zicht heeft op de kwaliteit van het samenwerkingsverband en het financieel beheer en hoe het bestuur daarop stuurt. We verwachten van het bestuur dat het zicht heeft op de uitvoering van de afspraken uit het ondersteuningsplan binnen het samenwerkingsverband en op de scholen en dat het hierop stuurt. Daarnaast geven de verificaties ons zicht op enkele aspecten van passend onderwijs op de bezochte scholen.

Op de onderzoeksdag voerden we gesprekken met:

- het intern toezicht, de ondersteuningsplanraad over de (kwaliteit van de) uitvoering van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband, de kwaliteitszorg en het financieel beheer;
- schoolbestuurders over de wijze waarop ze de afspraken uit het ondersteuningsplan binnen hun schoolbesturen vormgeven en zich daarover verantwoorden.

We sloten de onderzoeksdag af met een bestuursgesprek met het bestuur en de directeur over de (be)sturing van het samenwerkingsverband en de bijdrage die het levert aan de realisatie van passend onderwijs in de regio. Hierna gaven we een terugkoppeling van onze bevindingen en oordelen.

Signalen

In de voorbereiding van ieder onderzoek kijken we naar eventuele signalen die bij de inspectie zijn binnengekomen. Soms heeft dat gevolgen voor de uitvoering van het onderzoek.

Er zijn geen signalen over het bestuur bij ons binnengekomen die opvolging vereisen.

Leeswijzer

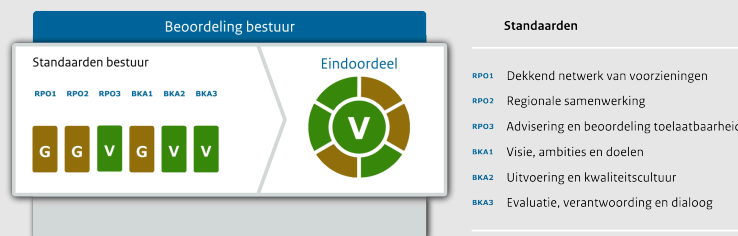
In hoofdstuk 2 staan de resultaten van het onderzoek op bestuursniveau, inclusief een samenvattend oordeel. De paragrafen 2.1 en 2.2 geven onze oordelen en bevindingen op de standaarden uit respectievelijk de kwaliteitsgebieden Realisatie passend onderwijs en Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De afspraken over het vervolgtoezicht zijn opgenomen in paragraaf 2.3. In hoofdstuk 3 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen.

2. Resultaten vierjaarlijks onderzoek

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van het onderzoek op bestuursniveau.

Samenvattend oordeel

In onderstaande figuur zijn de resultaten samengevat. Te zien is wat het eindoordeel is op bestuursniveau en de oordelen op de onderliggende standaarden.



We constateren dat het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken realiseert.

Wij concluderen dat het netwerk aan onderwijs- en ondersteuningsvoorzieningen dekkend is en van hoog niveau en dat het samenwerkingsverband een stevige samenwerking met ketenpartners in de regio nastreeft met concrete resultaten. Het samenwerkingsverband speelt hierin een actievere rol dan minimaal van een samenwerkingsverband verwacht wordt. We waarderen daarom de betreffende standaarden RPO1, Dekkend netwerk van voorzieningen, en RPO2 Regionale samenwerking als Goed. We beoordelen de standaard RPO3 Advisering en toelaatbaarheid, van het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs, als Voldoende.

We stellen daarnaast vast dat het bestuur een ambitieuze visie uitwerkt in heldere doelen en een informatierijk kwaliteitszorgsysteem heeft opgesteld. We waarderen de standaard BKA1, Visie, ambitie en doelen, daarom als Goed. We beoordelen de standaarden BKA2, Uitvoering en kwaliteitscultuur en BKA3, Evaluatie, verantwoording en dialoog, als Voldoende.

De oordelen op alle standaarden samen leiden tot het eindoordeel Voldoende.

Bij een aantal standaarden hebben we herstelopdrachten gegeven omdat het bestuur op onderdelen niet (volledig) aan de wettelijke

deugdelijkheidseisen voldoet. Dit is echter niet doorslaggevend geweest voor de beoordeling van individuele standaarden.

Context

De samenwerkingsverbanden Westelijke Mijnstreek (PO3104), Maastricht-Heuvelland (PO3105) en Parkstad (PO3106) werken nauw samen. Vanaf de start van passend onderwijs hebben deelnemende schoolbesturen op zowel beleidsmatig als uitvoeringsvlak de meerwaarde onderschreven om voor de regio Zuid-Limburg samenwerking en verbinding met elkaar te zoeken in het belang van ouders en leerlingen. Dit heeft onder andere geresulteerd in een gezamenlijk ondersteuningsplan, op elkaar afgestemde werkprocessen en gezamenlijke afspraken met de gemeenten in deze regio.

Het samenwerkingsverband werkt toe naar volledig zelfbeheer waarbij de schoolbesturen van schoolbesturen en scholen met ingang van het volgende ondersteuningsplan (2023). Het samenwerkingsverband heeft dan op afstand een meer facilitaire maar vooral toezichthoudende taak gericht op het nakomen van de resultaatafspraken in het ondersteuningsplan. Tijdens ons onderzoek constateerden we al dat het 'wat' inmiddels gezamenlijk is vastgesteld en het 'hoe' de schoolbesturen en scholen zelf invullen. De wijze waarop schoolbesturen elkaar informeren en naar elkaar verantwoorden kan nog beter, zo vinden ze ook zelf, maar komt al transparant en professioneel over.

In de regio Zuid-Limburg is de breed gedragen overtuiging dat inclusie goed is voor kinderen. Onderwijs werkt daarbij nauw samen met jeugdhulp om leerlingen zo regulier en thuisnabij mogelijk te ondersteunen in hun ontwikkeling. Samen met de gemeenten zijn scholen steeds beter in staat ondersteuning van hoog niveau aan te bieden en waar nodig in de vorm van creatief maatwerk.

In januari 2021 heeft de onderwijsinspectie het samenwerkingsverband Westelijke Mijnstreek onderzocht. Dit voorliggende rapport, over het samenwerkingsverband Heerlen e.o (Parkstad), bevat voor een deel dezelfde bevindingen. Dit is op grond van de nauwe samenwerking en onderlinge afstemming tussen de besturen van de samenwerkingsverbanden te verklaren.

2.1. Realisatie passend onderwijs

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en/of waarderingen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs. Vervolgens geven we hier een toelichting op.

REALISATIE PASSEND ONDERWIJS	O	V	G
RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen			Ⓝ
RPO2 Regionale samenwerking			Ⓝ
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid		●	

RPO1. Dekkend netwerk van voorzieningen

De schoolbesturen zorgen voor een hoog niveau van ondersteuning op de scholen zodat zoveel mogelijk leerlingen zo thuisnabij mogelijk naar school kunnen. De door ons bezochte scholen laten zien dat er heel veel maatwerk mogelijk is en dat er een hoog niveau van expertise op de scholen aanwezig is. Opvallend daarbij zijn specifieke arrangementen waardoor voor nog meer leerlingen een passend aanbod beschikbaar is. De multidisciplinaire overleggen, de knooppunten, geven ouders een goed zicht op de mogelijkheden vanuit het onderwijs en, indien nodig, de jeugdhulp voor hun kind. Hierin hebben de schoolbesturen een kwalitatieve en resultaatgerichte samenwerking neergezet met de focus op een passend onderwijsaanbod voor de leerlingen neergezet. Dit leidt tot de waardering Goed op deze standaard.

Voor vrijwel alle leerlingen is een passende onderwijsplaats beschikbaar in de regio zelf

De schoolbesturen hebben een eigen budget vanuit het samenwerkingsverband om de ondersteuning op de scholen vorm te geven. De scholen binnen het samenwerkingsverband werken vanuit de visie om alle ondersteuning op de reguliere scholen onder de basisondersteuning te laten vallen. Pas bij verwijzen naar specialistische ondersteuning spreekt het samenwerkingsverband van extra ondersteuning (vijfde niveau in het ondersteuningscontinuüm). Er zijn ruim voldoende scholen voor speciaal (basis)onderwijs binnen de regio om specialistische ondersteuning te bieden. Tijdens ons onderzoek hebben we met professionals op scholen gesproken die aangaven dat er niet altijd direct plaats is in een sbo of so. Het bestuur van het samenwerkingsverband weet dit en heeft dan de mogelijkheid een overbruggingsarrangement beschikbaar te stellen om tijdelijk extra ondersteuning te organiseren op de reguliere school. Voor een enkele leerling met een heel specifieke ondersteuningsbehoefte is er een onderwijsplaats buiten de regio beschikbaar.

Op weg naar zo inclusief mogelijk onderwijs

Sinds schooljaar 2019-2020 heeft het samenwerkingsverband binnen het regulier onderwijs kleinschalige 'startklassen' waar leerlingen gelijktijdig en geïntegreerde ondersteuning krijgen vanuit zowel het onderwijs als jeugdhulp. De regio kent een relatief hoge instroom vanuit voorschoolse voorzieningen naar speciaal onderwijs en soms ook pas op een leeftijd van zes of zeven jaar. Het

samenwerkingsverband heeft nu georganiseerd dat alle leerplichtige leerlingen vanaf drieënhalf jaar in beeld zijn.

Door bij medische kinderdagcentra, en zoveel mogelijk andere voorschoolse voorzieningen, al vroegtijdig knooppuntoverleggen te voeren helpt het samenwerkingsverband ouders tijdig bij het zoeken naar passend onderwijs voor hun kind zodra het de leerplichtige leeftijd bereikt. Hierdoor is het niet langer vanzelfsprekend dat leerlingen vanuit medisch kinderdagcentra naar het speciaal onderwijs doorstromen. Deelname in de startklas blijkt na anderhalf jaar al succesvol: ruim 75 procent van de leerlingen blijft in het reguliere onderwijs.

Doelgroepenarrangementen

Het samenwerkingsverband investeert succesvol in het bieden van doelgroeparrangementen om kinderen vanuit zorginstellingen naar onderwijs te begeleiden. Scholen voor speciaal onderwijs bieden voor deze kinderen onderwijsmogelijkheden in de vorm van onderwijszorgarrangementen waardoor een vrijstelling van de leerplicht niet langer nodig is. Het samenwerkingsverband werkt hierin nauw samen met de gemeenten en de jeugdhulporganisaties.

RPO2. Regionale samenwerking

Het samenwerkingsverband werkt nauw samen met de andere samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs in Zuid-Limburg. Zo werken de samenwerkingsverbanden primair onderwijs vanuit een gezamenlijk ondersteuningsplan en hanteren ze dezelfde procedures om de onderwijsondersteuning te faciliteren. De afstemming met de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs leidt tot continuïteit in de ondersteuning van de leerlingen. De samenwerking met gemeenten resulteert in een grote daadkracht in het vormgeven van passend onderwijs in combinatie met jeugdhulp. Hierin heeft het samenwerkingsverband een duidelijke voortrekkersrol. Dit leidt tezamen tot de waardering Goed op deze standaard.

Vindplaats is werkplaats

Het samenwerkingsverband geeft in het ondersteuningsplan 2019-2023 aan dat de doorontwikkeling van de integrale aanpak tussen onderwijs en gemeenten (jeugdhulp) essentieel is. In de regio is sprake van een breed gedragen overtuiging dat inclusie goed is voor kinderen: hierdoor ontstaat een betere (participatie)samenleving. Wij hebben geconstateerd dat het samenwerkingsverband effectief werkt aan deze integrale aanpak. Een voorbeeld hiervan is 'Vindplaats is Werkplaats' waarbij onderwijs, jeugdhulp (zorg) en de gemeenten gezamenlijke ondersteuning inzetten (en bekostigen) op de momenten dat dit het meest effectief is met als doel deze inzet van curatief naar preventief te leiden. Betrokkenen vanuit de scholen maar ook professionals vanuit de gemeenten en jeugdhulporganisaties en ook ouders geven aan erg tevreden te zijn met deze manier van

werken.

Rol voor samenwerkingsverband bij aanbesteding jeugdhulp

Het samenwerkingsverband treedt professioneel en daadkrachtig op in het samenbrengen van onderwijs, gemeenten en jeugdhulp. Dit heeft onder andere geresulteerd in de uitnodiging van de gemeente om aan te sluiten bij de nieuwe aanbesteding voor jeugdhulp in de regio. Hierdoor kan het samenwerkingsverband invloed uitoefenen op de (beperking van de) hoeveelheid aanbieders en de aansluiting met het onderwijsaanbod in onder andere de doelgroeparrangementen in het speciaal onderwijs.

Thuiszitters goed in beeld

Er zijn erg weinig thuiszitters omdat scholen, samen met jeugdhulp, en met ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband nadrukkelijk inzetten op het voorkomen ervan. Wanneer leerlingen helemaal geen onderwijs meer volgen, is over het algemeen sprake van ingewikkelde problematiek, soms op meer dan één vlak. Positief is dat bij het zoeken naar een oplossing voor individuele gevallen de scholen actief blijven inzetten op maatwerk in het bieden van onderwijs.

Aansluiting met het voortgezet onderwijs

Samenwerking met de samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs in de regio heeft geleid tot een gezamenlijke aanpak "Samen duiden - samen doen - samen door" om leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces te kunnen bieden in zowel primair als voortgezet onderwijs. Hierbij zijn de eerste afspraken gemaakt over dossieroverdracht, afstemming ondersteuning en continuïteit in de inzet van jeugdhulp.

RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid

Het samenwerkingsverband voorziet in voldoende mate voor een zorgvuldige advisering en besluitvorming bij de beoordeling van de aanvragen voor de toelaatbaarheid tot speciale onderwijsvoorzieningen. We zien, op basis van onze verificaties bij scholen, nog wel een aandachtspunt om het proces te optimaliseren.

Expertise en zorgvuldige advisering door trajectbegeleiders

Iedere school kent een onderwijsondersteuningscontinuüm op vier niveaus waarbij, naast de op school aanwezige deskundigen, externe expertise beschikbaar is. Op alle niveaus is het mogelijk een zogenaamd knooppunt (multidisciplinair overleg) te voeren waarin ouders, onderwijs en jeugdhulp samen optrekken. Vanuit het samenwerkingsverband nemen trajectbegeleiders deel aan deze overleggen. Zij hebben een belangrijke coördinerende rol en overzicht over het passend onderwijs binnen het gehele samenwerkingsverband.

Zorgvuldige en efficiënte besluitvorming voor toelating speciaal onderwijs

Communicatie tussen scholen en netwerkpartners in geheel Zuid-Limburg is vereenvoudigd door gezamenlijk te werken met eenzelfde document om de ontwikkeling van de leerling te volgen en te plannen. De scholen in het samenwerkingsverband werken met het document 'Duiden & Doen' waarin de ontwikkeling en de geboden onderwijsondersteuning staan beschreven volgens een vast format. De wettelijke onderdelen van het ontwikkelingsperspectief (opp) zijn hierin opgenomen.

Als blijkt dat voor een leerling de ondersteuning op niveau vier niet meer voldoet, en er meer specialistische ondersteuning noodzakelijk is, formuleert het knooppunt gericht op toeleiding met alle betrokkenen een aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) voor het speciaal onderwijs. Dit is het vijfde niveau in het ondersteuningscontinuüm in dit samenwerkingsverband.

Op basis van de informatie uit het knooppunt, samengevat in het document 'Duiden & Doen' beoordeelt een externe deskundige (van een extern onderwijskundig bureau) de totstandkoming en de kwaliteit van de aanvraag. Deze deskundige beoordeelt daarbij de kwaliteit van de adviezen van de deskundigen betrokken bij de knooppunten over deze leerling. Als de adviezen voldoen aan de wet- en regelgeving (qua expertise en onafhankelijkheid) formuleert deze externe deskundige een eigen onafhankelijk advies. Indien nodig schakelt deze deskundige een extra deskundige in om de advisering volledig en daarmee wettelijk correct te maken. Namens het bestuur is de directeur gemachtigd een besluit tot het al dan niet toekennen van een tlv te nemen. Wij concluderen, op basis van gesprekken met ouders, dat dit een uiterst zorgvuldige procedure is waar ouders intensief betrokken bij en tevreden over zijn.

Deskundighedsadviezen zijn zorgvuldig

Na analyse van enkele dossiers, tijdens ons onderzoek, hebben we het bestuur aangegeven de externe deskundige niet algemeen als 'gedragsdeskundige' maar met een door de wet erkende expertise te laten tekenen (artikel 34.8 besluit bekostiging WPO). Het bestuur heeft dit tijdens het onderzoek al opgepakt en aangepast bij de zeven dossiers waar dit van toepassing was.

Aandacht voor afstemming tussen professionals van de verschillende schooltypen

Tijdens verificaties op een aantal scholen bleek dat de samenwerking tussen schoolbesturen regulier en speciaal onderwijs beter kan. Het deelnemen aan de knooppunten door deskundigen vanuit het speciaal (basis) onderwijs blijkt niet altijd vanzelfsprekend vanwege tijdgebrek. Daarnaast gaven de bezochte reguliere scholen aan dat hun expertise op het gebied van de ondersteuningsbehoefte en het gelopen ondersteuningstraject over de vier niveaus niet altijd serieus

wordt genomen. Dit illustreerden zij aan de hand van enkele dossiers waarbij deskundigen vanuit het speciaal (basis)onderwijs zelf onderzoeken en observaties deden terwijl deze informatie al in het dossier van de leerling stond. De bezochte scholen gaven aan dat dit het besluitvormingsproces naar een toelaatbaarheidsverklaring (onnodig) vertraagd.

De gesproken professionals van zowel het regulier als het speciaal (basis) onderwijs gaven ook aan dat ze elkaars ondersteuningsmogelijkheden ook niet echt goed kennen; het ontbreekt hen aan kennis over het (hoge) niveau van ondersteuning en daardoor wellicht ook het vertrouwen in elkaar. Ondanks heldere afspraken kan het bestuur hier nog eens goed naar kijken waarna de procedure voor toeleiding de beoogde efficiency kan krijgen.

2.2. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en/of waarderingen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Vervolgens geven we hier een toelichting op.

BESTURING, KWALITEITSZORG EN AMBITIE	O	V	G
BKA1 Visie, ambities en doelen			☑
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur		●	
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog		●	

BKA1. Visie, ambities en doelen

Wij waarderen de kwaliteit op de standaard Visie, ambities en doelen als Goed. In het ondersteuningsplan zijn hoge ambities vanuit een brede maatschappelijke vise uitgewerkt in heldere doelen. Daarnaast is een zeer informatief stelsel van kwaliteitszorg ingericht waardoor de schoolbesturen kunnen sturen op het behalen van de doelen uit het ondersteuningsplan.

Visie op kwaliteitszorg 'make them plan-do-act-check'

Binnen het samenwerkingsverband is gekozen voor een decentrale verantwoordelijkheidstoedeling. Schoolbesturen spreken samen af wat ze willen bereiken op het gebied van basis- en extra ondersteuning en beschrijven dat in het ondersteuningsplan en in de kwaliteitsdocumenten als 'samenwerkingsverband aan zet' en 'schoolbesturen aan zet'. Vervolgens zijn de schoolbesturen zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop dit binnen hun schoolbestuur vorm krijgt: het 'hoe'.

Het kwaliteitszorgsysteem bevat informatie op drie niveaus: de school, het bestuur en het samenwerkingsverband. Op het niveau van

het samenwerkingsverband geeft het systeem inzicht in de mate van realisatie van de gemaakte afspraken en monitort het daarmee de ontwikkeling van de kwaliteit ervan. Deze informatie is ter beschikking van de schoolbesturen om als input te gebruiken voor hun eigen kwaliteitszorgsysteem.

Door een helder geformuleerde visie, uitgewerkt in consistente beleidslijnen in combinatie met stevige ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband, zijn de schoolbesturen in staat het onderwijs zo te organiseren dat de leerlingen passende ondersteuning ontvangen op een school zo thuisnabij mogelijk. Het kwaliteitszorgsysteem helpt hen daarbij dit proces te monitoren, bij te sturen en zich over te verantwoorden.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

Wij beoordelen de kwaliteit op de standaard Uitvoering en kwaliteitscultuur als Voldoende. Wel is er aandacht nodig voor de verdere ontwikkeling van de verantwoording door de schoolbesturen, de rolvastheid van de schoolbestuurders en de verantwoordelijkheid van het bestuur voor invullen van vacatures in de ondersteuningsplanraad. Tijdens ons onderzoek constateerden we echter een hoog niveau van professionaliteit gericht op het behalen van de gezamenlijk geformuleerde doelen en de waarneembare cultuur van elkaar aanspreken en willen verbeteren. Daarom zijn de geconstateerde aandachtspunten niet doorslaggevend geweest voor de beoordeling van deze standaard.

Zicht op uitvoering van het beleid verder ontwikkelen

In het document 'schoolbesturen aan zet' beschrijft elk schoolbestuur hoe de sturing is belegd en geborgd in de interne processen en werkt daarbij een indicator uit als voorbeeld. Dit is een eerste stap in het verantwoorden welke resultaten zijn bereikt met de middelen vanuit het samenwerkingsverband. Het bestuur geeft aan dat dit nog vrij summier is en vooral gericht op achteraf bespreken van het uitgevoerde beleid. Door meer aandacht te geven aan het opstellen en vooraf met elkaar bespreken van 'schoolbesturen aan zet' krijgt het samenwerkingsverband meer mogelijkheden om tussentijds bij te sturen op de gezamenlijk geformuleerde beoogde resultaten en daarbij van elkaar te leren (best practices).

Rolvastheid van bestuur en intern toezicht is een aandachtspunt

Het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur vergaderen gezamenlijk onder voorzitterschap van een onafhankelijk voorzitter. We constateren dat genoemde betrokkenen proberen te komen tot gedrag dat past bij de eigen rol, maar daar ook nog wel zoekende in zijn. Dit blijkt onder andere uit de notulen van bestuursvergaderingen die wij inzagen. Deze documenten lijken meer op stukken van een bestuursvergadering dan een vergadering van een intern toezichthouder die het bestuur scherp moet houden. De

onafhankelijk voorzitter geeft tijdens ons onderzoek aan hier in het vervolg nadrukkelijker aandacht voor te hebben bij de verslaglegging.

Het bestuur van het samenwerkingsverband herkent deze constatering en geeft aan dit kalenderjaar nog toe te werken naar een nieuwe bestuurlijke inrichting in de vorm van een vereniging met schoolbestuurders in een deelnemersraad en externe toezichthouders. De governance zal daarmee beter aansluiten met de wijze waarop de schoolbesturen graag willen werken binnen het samenwerkingsverband.

De ondersteuningsplanraad is actief maar heeft vacatures

De ondersteuningsplanraad krijgt voldoende informatie van de directeur, die hiervoor mandaat heeft namens het bestuur, en voert dialogen over het beleid en de resultaten. Er zijn echter lastig in te vullen vacatures, en dan met name bij ouder- en personeelsvertegenwoordiging vanuit de grotere besturen. Daarvoor zoekt de ondersteuningsplanraad zelf naar nieuwe leden waarbij de directeur hen ondersteunt. Dit heeft nog niet geleid tot een complete ondersteuningsplanraad. Het bestuur krijgt een herstelopdracht om de inrichting aan de wettelijke vereisten aan te passen (artikel 4a, WMS).

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

Wij beoordelen de kwaliteit op de standaard Evaluatie, verantwoording en dialoog als Voldoende. Er is binnen het samenwerkingsverband een stevige basis om op deze standaard op termijn tot een oordeel Goed te komen. Onderstaande toelichting is expliciet bedoeld om het bestuur daarbij te ondersteunen.

Heldere taal en daarmee voldoende communicatiemogelijkheden

Het bestuur van het samenwerkingsverband laat een heldere en informatieve wijze van communiceren zien in de verschillende documenten en op de website. Niet alleen in tekst maar vaak ook in beeld uitgewerkt aan de hand van schema's en diagrammen. We constateren tijdens ons onderzoek, mede op basis van die ruim beschikbare informatie en de gevoerde gesprekken, een consistente manier van communiceren; in dezelfde 'taal', binnen alle geledingen van het samenwerkingsverband maar ook bij de gemeenten. Het samenwerkingsverband spreekt zelf over het 'verknopen van veel verantwoordelijkheden voor vooruitgang.'

Meer en zichtbaar conclusies trekken bij evaluaties

Het bestuur legt verantwoording af in het jaarverslag over de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband. Door in de toekomst meer aandacht te geven aan het formuleren van beoogde (tussen)resultaten en het gebruiken van de data uit het uitgebreide kwaliteitszorgsysteem, komt het bestuur tot betere (tussentijdse) sturing en kan het ook duidelijker conclusies trekken over de mate van

tevredenheid over de bereikte resultaten. Met name de invloed van externe factoren zoals de demografische en sociaal-economische ontwikkelingen ontbreken nu nog terwijl het bestuur tijdens het onderzoek aangeeft dat dit heel bepalend is voor de wijze waarop het samenwerkingsverband kan functioneren en tot resultaten komt. Het jaarverslag krijgt een meer verantwoordend karakter als (beoogde) resultaten en conclusies aan zowel interne als externe invloedsfactoren gekoppeld worden. Het intern toezicht kan hierbij een belangrijke rol spelen.

Het jaarverslag is niet volledig

Het verslag van de intern toezichthouder gaat onvoldoende in op de uitvoering van het intern toezicht en de conclusies die de intern toezichthouder daarbij trekt. Er ontbreekt informatie over hoe het intern toezicht het bestuur met raad terzijde staat, het handelen van het intern toezicht en de resultaten die het daarbij bereikt, de uitvoering van het intern toezicht op naleving door het bestuur van de code Goed Bestuur, en verantwoording over de uitvoering van het intern toezicht op de doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen.

Het bestuur moet deze tekortkomingen vanaf het eerstvolgende jaarverslag herstellen en krijgt hiervoor een herstelopdracht (artikel 17c, eerste lid onder e, WPO en artikelen 3 en 4 van de Rjo).

De rapportage over de aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem is niet volledig. De eventuele resultaten die het bestuur met het systeem heeft bereikt en de aanpassingen die zijn doorgevoerd, ontbreken. Dit kan het bestuur vanaf het eerstvolgende jaarverslag aanpassen.

Het bestuur heeft een eigen vermogen dat boven de signaleringswaarde van het ministerie van OCW ligt en heeft een plan om te komen tot afbouw van het bovenmatig vermogen. Wij constateren dat het bestuur de realisatie van de afbouw monitort.

Tegenspraak vanuit de opr optimaliseren

De raad geeft aan dat de directeur van het samenwerkingsverband haar goed informeert over ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband. We stellen echter vast, op basis van de tijdens ons onderzoek gevoerde gesprekken, dat bij de ondersteuningsplanraad (opr) het inzicht in de effectiviteit van de besturing en de uitvoering beperkt is waardoor ze vooral volgend zijn. Het bestuur kan de ondersteuningsplanraad helpen in het zich verder ontwikkelen als kritische gesprekspartner voor het bestuur als het vanuit de toezichthoudende rol onderwerpen bespreekt met de raad. Daarmee kan de opr ook een, voor het bestuur, waardevolle tegenspraak invullen. Het wettelijk verplichte overleg tussen de toezichthouder en de opr is nog niet gepland en dat moet het bestuur gaan organiseren (artikel 17c, vijfde lid WPO).

2.3. Afspraken over vervolgtoezicht

We houden voor dit bestuur de reguliere termijn aan van vier jaar. Dat betekent dat we het bestuur in principe over vier jaar weer onderzoeken.

Voor de wettelijke tekortkomingen krijgt het bestuur herstelopdrachten die in onderstaand schema staan vermeld.

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
Bestuur		
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur Het samenwerkingsverband heeft een ondersteuningsplanraad ingesteld, maar deze voldoet qua inrichting niet aan de wettelijke voorschriften (artikel 4a, WMS).	Het bestuur spant zich in om een ondersteuningsplanraad conform de wettelijke voorschriften in te richten.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur het oppakt en komen er niet meer actief op terug.
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog De verantwoording van het intern toezicht in het jaarverslag is niet volledig. Hiermee voldoet het bestuur niet aan artikel 17c, eerste lid onder e., WPO.	Het bestuur zorgt ervoor dat de intern toezichthouder in het eerstvolgende jaarverslag verantwoording aflegt over hoe hij het bestuur met raad terzijde staat, over zijn handelen en de resultaten die het daarbij bereikt, en over de naleving door het bestuur van de code Goed Bestuur. En daarnaast ook aangeeft hoe hij het toezicht op een doelmatige besteding van rijksmiddelen heeft uitgevoerd.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur de verantwoording van het intern toezicht vanaf het eerstvolgende jaarverslag opneemt.
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog Het wettelijk verplichte overleg tussen de toezichthouder en de opr is nog niet gepland (artikel 17c, vijfde lid WPO).	Het bestuur organiseert tweemaal per jaar een overleg tussen de toezichthouder en de opr.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur het oppakt en komen er niet meer actief op terug.

De reden dat wij het herstel overlaten aan het bestuur is dat we constateren dat het bestuur op dit moment in staat is de kwaliteit van de uitvoering van zijn taken voldoende te waarborgen.

3. Reactie van het bestuur

Hieronder geeft het bestuur aan op welke wijze het de bevindingen uit het onderzoek betreft bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband en de bestuurlijke kwaliteitszorg.

De bevindingen van de Onderwijsinspectie geven het bestuur de bevestiging dat het samenwerkingsverband Parkstad (PO3106), in gezamenlijkheid met de samenwerkingsverbanden Maastricht-Heuvelland (PO3105) en Westelijke Mijnstreek (PO3104), door krachtenbundeling passend primair onderwijs in de regio Zuid-Limburg op de kaart zet en dat dit van goede kwaliteit is. Vanaf 2014 is er hard gewerkt om in een complexe omgeving een goed doordacht en goed werkend systeem neer te zetten, waarbij de vele verschillende raderen effectief in elkaar grijpen, zowel binnen het onderwijs als in de verbinding naar onze netwerkpartners. We hebben kernwaarden en doelstellingen geformuleerd en deze vertaald in een passende en werkbare aanpak die elke dag uitvoering krijgt in de praktijk. Natuurlijk realiseren we daarmee niet van de ene op de andere dag het einddoel, maar we zijn wel op weg. Onderweg sturen we waar nodig bij. Een consistent geheel, waarbij aanpak en samenwerking ertoe bijdragen dat heel veel leerlingen de ondersteuning -onderwijs en zorg- krijgen die nodig is.

De dagelijkse uitdagingen in de regio Parkstad zijn groot. Deze regio kent grote sociaaleconomische uitdagingen die voor Nederland van ongekende omvang zijn. Vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw brak een lastige tijd aan. Het mijnverleden bleef niet zichtbaar, maar is tot op de dag van vandaag wel voelbaar. De regio veranderde zowel in fysiek als sociaal opzicht en viel ten prooi aan 'sloop en dope'. In vergelijking met de rest van Nederland zijn de schoolprestaties lager, de woningen slechter, het gevoel van veiligheid lager, worden mensen minder oud en zijn de zorgkosten enorm veel hoger. Met de verbinding onderwijs-jeugd proberen we een bijdrage te leveren om dit tij te keren. We blijven de afweging voor de best passende plek voor de leerling maken op basis van inhoud en dialoog. Het gegeven dat in deze regio alle budgetten (zorg en onderwijs) zwaar onder druk staan en de korting van bijna 20% op de beschikbare middelen zijn hierbij niet helpend. Ondanks zware negatieve verevening en krimp zijn we er tot nu toe middels zorgvuldig (financieel) beleid en beheer in geslaagd om redelijk evenwichtig koers te houden op adequate ondersteuning in niveau 1 t/m 5. De bijdrage vanuit het Samenwerkingsverband aan de basisondersteuning daarin is nog maar marginaal vanwege het hoge deelnamepercentage. Zonder kwalificatie of nadere duiding daarvan gaat deze trend, gecombineerd met krimpeffecten, in ieder geval fikse negatieve gevolgen hebben voor het bedrag dat resteert voor de Terugploegregeling (TPR) ter aanwending voor de basisondersteuning. Desalniettemin moeten schoolbesturen het zien te rooien met middelen waarop door de verevening zwaar gekort is de afgelopen periode. Scholen en schoolbesturen pakken grootstedelijke problematiek aan met

kleinstedelijke middelen.

Mooi om te zien dat de inspectie bij haar onderzoek tot de conclusie komt dat de gepleegde effort gezien en onderkend wordt en dat deze vruchten afwerpt; sprekend uit waardering en bevindingen, zowel in de normering van de resultaten als in beschrijvende zin. In het bijzonder doet het goed dat de inspectie constateert dat het samenwerkingsverband een voortrekkersrol vervult en daarbij meer doet dan verwacht wordt, bijvoorbeeld in de verbinding van onderwijs en jeugdhulp - Vindplaats als Werkplaats. Het adagio was en is om samen te werken in vertrouwen en met oog voor de menselijke maat; ook hier geeft de inspectie aan dat het samenwerkingsverband erin slaagt om zorgvuldige procedures en zakelijke ordelijkheid te realiseren zonder te vergeten dat het mensenwerk is. Mensenwerk met actieve betrokkenheid van ouders, scholen en veel ketenpartners als kernkenmerk.

De inspectie waardeert de standaarden (RPO₁) dekkend netwerk van voorzieningen, (RPO₂) regionale samenwerking en (BKA₁) visie, ambitie en doelen als de met het predicaat goed. We beschouwen dat als een groot compliment en stimulerende erkenning.

Wat betreft de standaarden die door de inspectie als voldoende zijn gewaardeerd (RPO₃) advisering en beoordeling toelaatbaarheid, (BKA₂) uitvoering en kwaliteitscultuur en (BKA₃) evaluatie, verantwoording en dialoog, zal het bestuur in de komende periode de gegeven adviezen ter harte nemen. Het functioneren van het Bestuur en het inrichten van een toekomstbestendig governance model staat hoog op de bestuursagenda; de eerste (noodzakelijke) stap tot statutenwijziging is al gezet.

Vanaf de start van passend onderwijs heeft het samenwerkingsverband oog gehad voor de importantie en noodzaak van transparante en effectieve verantwoording; een uitdagende en doorlopende zoektocht. In dit voortdurende proces is en wordt stapsgewijze toegewerkt naar een meer verantwoordend karakter van het jaarverslag, gelieerd aan de onlangs ingezette optimalisering van de eigen sturing en verantwoording door de afzonderlijke schoolbesturen (Schoolbesturen aan Zet) binnen het collectief.

In de nog lopende planperiode (2019-2023) en in opmaat naar de nieuwe planperiode (2023-2027) zal in gezamenlijkheid met de samenwerkingsverbanden van Maastricht-Heuvelland (P03105) en Parkstad (P03106) verder vorm en inhoud gegeven worden aan een passende governance, waarbij de (nader uitgewerkte) richtlijnen vanuit de landelijke evaluatie en Verbeteraanpak Passend Onderwijs en de welkome inspectieadviezen mede als bouwstenen dienen. Functie en opdracht van intern toezicht heeft hierbij nadrukkelijk de aandacht. Een traject waarin ook de OPR meegenomen wordt en waarbij tevens de rolname van de OPR als kritische gesprekspartner,

en wat daarvoor nodig is, onderwerp van gesprek zal zijn.

Het inspectierapport zal worden gedeeld met bestuurders van het eigen samenwerkingsverband en met de OPR. De definitieve versie van het rapport wordt gepubliceerd op de site van het samenwerkingsverband en op passende wijze gecommuniceerd binnen het netwerk.

Met een groot deel van de 25 verbeterpunten passend onderwijs van minister Slob, zijn wij al geruime tijd aan de slag. Wij hopen dat we de ingeslagen weg nog beter kunnen vervolgen en hopen vooral dat de knellende regelgeving bij de verbinding van onderwijs en zorg snel opgelost wordt. Inclusie staat centraal als uitgangspunt en streven. Daadwerkelijke inclusie vraagt maatwerk voor kinderen, ouders, leerkrachten en scholen. Dat vraagt om passende mindsets, bekostiging en kaderafspraken met een variëteit aan handelingsmogelijkheden in verbinding en afstemming met alle relevante partners. It takes a village to raise a child.

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

