



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

bestuur Stg. Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland PO

**Onderzoek bestuur en
samenwerkingsverband**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 17 september 2024

Samenvatting

Tenminste eens in de vier jaar onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs elk bestuur van een samenwerkingsverband in Nederland. We hebben bij Stichting Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland PO 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

De regio Zuid-Limburg kampt met grote sociaaleconomische uitdagingen op het gebied van wonen, werken en (geestelijke) gezondheidszorg. Er is een groeiende groep leerlingen (en hun ouders) die extra ondersteuning nodig heeft. Daarnaast groeit de groep leerlingen waarbij sprake is van meervoudige problematiek nog voordat ze starten in het onderwijs. 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.

De samenwerkingsverbanden Westelijke Mijnstreek (PO3104), Maastricht en Heuvelland (PO3105) en Parkstad (PO3106) werken nauw samen om alle uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Vanaf de start van passend onderwijs hebben deelnemende schoolbesturen op zowel beleidsmatig gebied als op 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.

De drie samenwerkingsverbanden werken toe naar volledig zelfbeheer van schoolbesturen en scholen. Het samenwerkingsverband heeft dan op afstand een meer faciliterende maar vooral toezichhoudende taak gericht op het nakomen van de resultaatafspraken in het ondersteuningsplan.

Bestuur: Stichting Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland PO
Bestuursnummer: 21625

Nummer samenwerkingsverband: PO3105

Gemeenten binnen de regio:

Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Maastricht, Meerssen, Vaals, Valkenburg aan de Geul

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen:

tien schoolbesturen met 63 scholen (55 baso, 2 sbo en 6 so)

Totaal aantal leerlingen in de regio: ongeveer 12.000

Scholen waarbij we verificatie-activiteiten hebben uitgevoerd:

- ABB Tangram 24NV (Stichting Kom Leren, 42669)
- Montessori BS De Poort 24EE (Stichting Kom Leren, 42669)

Onderzoekperiode:

mei en juni 2024

Wat gaat goed?

Er is een dekkend netwerk van voorzieningen

Voor leerlingen die extra ondersteuningsbehoeften hebben, zijn voldoende en verschillende mogelijkheden binnen de regio. Hierbij werkt het onderwijs nauw samen met gemeenten en jeugdhulp. Als voor een leerling gespecialiseerd onderwijs passender is, zorgt het samenwerkingsverband voor de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring en houdt zich hierbij aan de wettelijke voorschriften.

Professionele ondersteuning op de scholen

Scholen zijn goed in staat om voor hun leerlingen passende ondersteuning te organiseren en besteden hier veel aandacht aan. Er is veel expertise en gedrevenheid om leerlingen zo goed mogelijk in het reguliere onderwijs te kunnen houden. Scholen geven aan zich verder te willen ontwikkelen, zodat leerlingen vanuit het gespecialiseerd onderwijs terug kunnen keren.

Wat kan beter?

Monitoren en sturen op verbeteringen met betrekking tot effectiviteit en efficiency

Het ondersteuningplan biedt een stevige basis waarop schoolbesturen en scholen de onderwijsondersteuning kunnen vormgeven. Het samenwerkingsverband heeft, ter ondersteuning daarvan, documenten en procedures vastgesteld zodat er een eenheid van uitvoeren en verantwoorden mogelijk is. Niet alle documenten en processen zijn even efficiënt en/of effectief of worden überhaupt toegepast. Het samenwerkingsverband kan nagaan of de huidige werkwijze nog volstaat.

Financieel beheer aanscherpen

Het samenwerkingsverband heeft op de korte termijn voldoende middelen om zijn wettelijke taken en ondersteuning van passend onderwijs in de regio uit te voeren. Het bestuur kan het financieel beheer verbeteren waardoor schoolbesturen beter kunnen inschatten welke middelen beschikbaar komen voor het uitvoeren van de doelen uit het ondersteuningsplan. Dit kan door meer gebruik te maken van realistische prognoses, het beschrijven van het risicobeheersings- en controlesysteem en het opheffen van de tekortkomingen in de financiële verantwoording (meerjarenbegroting en meerjarenbalans).

Wat moet beter?*Verantwoording over het gevoerde beleid*

Het sluitstuk van het stelsel van kwaliteitszorg, het evalueren van het beleid en de doelen, gebeurt nog onvoldoende. In het jaarverslag ontbreken conclusies, verantwoording en voornemens tot aanpassen van het beleid.

Verantwoording intern toezichthouder

Het intern toezicht moet rapporteren over de wijze waarop het toeziet op de doelmatigheid waarmee de overheidsbekostiging wordt besteed en daarnaast beschrijven wat de effecten zijn van zijn toezicht.

Vervolg

Omdat het bestuur op een enkele standaard onvoldoende kwaliteit realiseert, voeren we over een jaar een herstelonderzoek uit. Het bestuur moet de vastgestelde tekortkomingen dan hebben hersteld.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het vierjaarlijks onderzoek	6
2.	Resultaten vierjaarlijks onderzoek	9
3.	Resultaten verificatie-activiteiten	21
4.	Reactie van het bestuur	25
5.	Bijlage: Zienswijze bestuur	26

1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in mei en juni 2024 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij Stichting Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland PO. 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

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 onderzoeksactiviteiten uit. Daarbij betrekken we belanghebbenden bij het samenwerkingsverband.

Onderzoeksactiviteiten

Het vierjaarlijks onderzoek bij Stichting Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland PO maakt deel uit van de pilot regionaal toezicht Zuid-Limburg. Het doel van deze pilot is onderzoeken hoe we het toezicht optimaler kunnen inrichten, binnen een vooraf gedefinieerde geografische regio, om beter zicht te krijgen op de doorstroom van kinderen van voorschool naar vroegschool, van (speciaal) basisonderwijs naar voortgezet (speciaal) onderwijs en naar het middelbaar beroepsonderwijs, zodat ze een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen (sectoroverstijgend). Het vierjaarlijks onderzoek hebben we op maat ingericht en bestond uit

onderstaande activiteiten.

Documentanalyse

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we documenten van en over het bestuur en samenwerkingsverband geanalyseerd, waaronder het ondersteuningsplan 2023-2027, de jaarverslagen 2022 en 2023(*) en overige toegestuurde documenten met betrekking tot de werkwijze, de kwaliteitszorg en het financieel beheer van het samenwerkingsverband.

(*) bij het schrijven van het onderzoeksrapport hebben we het jaarverslag van 2023 gebruikt om te toetsen of er nog sprake was van de vastgestelde tekortkomingen.

Rondetafelgesprekken

In het kader van de pilot regionaal toezicht hebben we, in overleg met het bestuur van het samenwerkingsverband, meer gesprekken gevoerd dan standaard. Hieronder volgt het totaaloverzicht.

We voerden achtereenvolgens (verspreid over twee dagen) gesprekken over passende ondersteuning op reguliere en gespecialiseerde scholen met:

- verantwoordelijken voor de advisering voor toeleiding naar speciale scholen;
- trajectbegeleiders samenwerkingsverband;
- procesbegeleiders schoolbesturen;
- schooldirecteuren regulier basisonderwijs;
- beleidsmedewerkers en onderwijsadviseurs schoolbesturen en samenwerkingsverbanden van zowel primair als voortgezet onderwijs;
- leden van de stuurgroep po-vo;
- leraren po en vo over de overstap van voorschool naar po en van po naar vo;
- een ouder met een kind in het voortgezet onderwijs;
- de ondersteuningsplanraad;
- beleidsadviseurs en managers vanuit de gemeenten en de jeugdhulp;
- schooldirecteuren gespecialiseerd onderwijs;
- jeugdhulppartners betrokken vanuit de jeugdhulpverlening en vanuit de doelgroeparrangementen;
- vertegenwoordiger vanuit lerarenopleiding De Nieuwste Pabo.

De rondetafelgesprekken sloten we af met een gesprek met het bestuur waarbij we de verdere opzet van het onderzoek door hebben genomen.

Verificatie-activiteiten

We hebben dit onderzoek mede ingericht met verificatie-activiteiten op twee scholen van een schoolbestuur waar we tegelijkertijd een vierjaarlijks onderzoek hebben uitgevoerd. Dit bestuur is, met zijn scholen, aangesloten bij 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.

Onderzoeksdag

We zijn de dag gestart met een gesprek met de directeur van het samenwerkingsverband PO3105 Maastricht en Heuvelland en PO3106 Parkstad en de directeur van het samenwerkingsverband PO3104 Westelijke Mijnstreek. We hebben gesproken over de (be)sturing door het bestuur (de kwaliteitszorg) en de resultaten van het samenwerkingsverband (de realisatie van de wettelijke taken).

Ook voerden we gesprekken met:

- de directeur en de controller over het financieel beheer;
- het intern toezicht over de (kwaliteit van de) uitvoering van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband, de kwaliteitszorg en het financieel beheer.

We sloten de onderzoeksdag af met 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.

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.

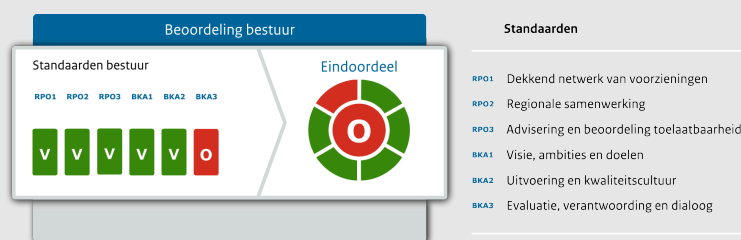
In hoofdstuk 3 staan de resultaten van de verificaties op de scholen beschreven. In hoofdstuk 4 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen.

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.



Het samenwerkingsverband realiseert zijn wettelijke taken. Voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zijn er verschillende voorzieningen beschikbaar, zowel in het regulier als het gespecialiseerd onderwijs (sbo en so). Het aantal beschikbare onderwijsplaatsen in het gespecialiseerd onderwijs staat onder druk, maar is nog afdoende. Het toelaatbaar verklaren van leerlingen tot deze scholen verloopt zorgvuldig maar kost daardoor ook veel capaciteit. De regionale samenwerking voldoet ook aan de basiskwaliteit. De samenwerking met de gemeentelijke (zorg)partners verloopt op onderdelen nog niet naar tevredenheid van het onderwijs, onder andere door wisselingen van (zorg)aanbieders.

De basis voor bestuurlijke kwaliteit is op orde, maar daarbij zien we ook verbetermogelijkheden. De inrichting en uitvoering van het stelsel van kwaliteitszorg kent verbeterpunten evenals de uitvoering van bepaalde taken van het intern toezicht. Het sluitstuk van de kwaliteitszorg, de analyse, evaluatie en verantwoording (onder andere in het jaarverslag) voldoen niet aan de daarvoor gestelde wettelijke vereisten. Het bestuur ontleemt zich daardoor ook een podium om duidelijk te maken wat er goed gaat en waar uitdagingen liggen en wat daarvoor nodig is. Mede op basis van gevoerde gesprekken met de intern toezichthouder, verwachten we dat het bestuur de tekortkomingen op korte termijn kan wegnemen.

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 waardoor zoveel mogelijk leerlingen zo thuisbij mogelijk naar school kunnen. Uitgangspunt op de scholen is maatwerk in combinatie met een hoog niveau van expertise. Specifieke (groeps)arrangementen bieden voor veel leerlingen een passend aanbod in regulier en speciaal (basis)onderwijs. De multidisciplinaire overleggen, knooppunten, zijn zorgvuldig maar de organisatie ervan kost veel tijd.

Basisondersteuning

De schoolbesturen hebben een eigen budget vanuit het samenwerkingsverband om de ondersteuning op de scholen vorm te geven. Deze ondersteuning valt binnen de basisondersteuning. Binnen het samenwerkingsverband is afgesproken dat deze ondersteuningsmogelijkheden in een schoolondersteuningprofiel (sop) staan beschreven. We constateren echter dat deze sop's niet actueel zijn.

Beschikbaarheid gespecialiseerd onderwijs onder druk

De scholen voor speciaal onderwijs (sbo en so) hebben afgelopen jaar aangegeven dat het aantal beschikbare plaatsen afneemt. Op dit moment is er geen sprake van een wachtlijst. Het bestuur geeft aan dat de leerlingen die nu zijn aangemeld direct na de zomervakantie kunnen starten. Deze leerlingen zijn in beeld en krijgen tot die tijd passende ondersteuning vanuit school al dan niet met ondersteuning vanuit jeugdhulp en zitten niet thuis. Het bestuur van het samenwerkingsverband zet in op meer samenwerking met jeugdhulp en de scholen voor speciaal onderwijs (so) om dergelijke overbruggingsarrangementen te faciliteren. Het inzetten van deze arrangementen is een besluit wat het knooppunt kan nemen.

Tijdens gesprekken met professionals van de scholen is de ambitie uitgesproken om meer mogelijkheden te creëren voor terugkeer vanuit het speciaal naar het regulier onderwijs. Dat geeft ook meer

ruimte in het so. Onze gesprekspartners gaven aan dat hiervoor nog geen concrete doelen en activiteiten zijn gepland. Hier kan het samenwerkingsverband het voortouw nemen.

Op weg naar zo inclusief mogelijk onderwijs

De regio kent een relatief hoge instroom vanuit voorschoolse voorzieningen naar het speciaal onderwijs. Het samenwerkingsverband heeft georganiseerd dat alle leerplichtige leerlingen vanaf drieënhalf jaar in beeld zijn en vanaf vier jaar in een vorm van onderwijs instromen. Door bij voorschoolse voorzieningen al vroegtijdig knooppuntoverleggen te voeren, helpt het samenwerkingsverband ouders tijdig bij het zoeken naar passend, zo regulier mogelijk, onderwijs voor hun kind zodra het de leerplichtige leeftijd bereikt. Hierdoor is het niet langer vanzelfsprekend dat leerlingen direct het speciaal onderwijs instromen.

Aandacht voor de organisatie van knooppunten

Knooppunten vormen een belangrijk instrument om de ondersteuning voor een leerling te organiseren met alle betrokken partijen. Dit ziet er op papier erg goed uit en in de basis zijn professionals erg tevreden over deze manier van werken. Wij hoorden echter in de gesprekken en tijdens de verificaties op de scholen dat de belanghebbenden ook wel knelpunten ervaren:

- Het afstemmen van de agenda's kost (veel) tijd, dit kan oplopen tot drie en soms wel zes maanden om te komen tot een eerste knooppunt gericht op toeleiding naar gespecialiseerd onderwijs.
- De frequente wisselingen onder de vertegenwoordigers vanuit jeugdhulp en gemeenten bieden weinig continuïteit in het nakomen van (vervolg)afspraken.
- Het is niet altijd duidelijk wat de scheidslijn is van de verantwoordelijkheden van onderwijs en jeugdhulp; dit vertraagt het maken en uitvoeren van afspraken.
- Het organiseren van extra ondersteuning of het starten van een procedure voor toelaatbaarheid gespecialiseerd onderwijs kan pas nadat er een knooppunt heeft plaatsgevonden.
- Het gespecialiseerd onderwijs heeft aangegeven dat de personele belasting om aan te sluiten bij ieder knooppunt te veel van de professionals op die scholen vraagt.
- De gemeenten nemen niet meer standaard deel aan knooppunten omdat zij deze ervaren als vragen om geld en niet als inhoudelijk afstemmen van de ondersteuning.

In de evaluaties vanuit de schoolbesturen naar het samenwerkingsverband lazen wij dat de knelpunten rondom de knooppunten al meerdere jaren worden aangegeven. Uit de door ons gevoerde gesprekken vernemen wij dat hier nog geen actie op is ondernomen. Het bestuur kan op basis van bovenstaande nagaan of de wijze waarop de scholen met knooppunten werken efficiënter kan.

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 samenwerking met gemeenten resulteert in een grote daadkracht in het vormgeven van passend onderwijs in combinatie met jeugdhulp maar behoeft op onderdelen aandacht en bijstelling. De afstemming met de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs leidt tot continuïteit in de ondersteuning van de leerlingen.

Vindplaats is werkplaats kan efficiënter

In de regio is sprake van een breedgedragen overtuiging dat inclusie goed is voor kinderen: hierdoor ontstaat een betere (participatie)samenleving. Wij hebben geconstateerd dat de scholen in het samenwerkingsverband effectief werken 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. Deze afspraken maken ouders en professionals in de zogenaamde knooppunten. Betrokkenen geven aan tevreden te zijn met het resultaat van deze manier van werken. De organisatie ervan vinden zij niet altijd tijdig en efficiënt. Het samenwerkingsverband kan samen met de gemeenten toewerken naar een beter werkbaar vorm van multidisciplinaire overleggen.

Afstemming met gemeenten behoeft aandacht

Uit onze gesprekken met de gemeenten vernamen wij dat ze zich zorgen maken over de vanzelfsprekendheid van het meebetalen aan ondersteuning op de scholen. Zo voorzien zij bezuinigen op korte termijn en om daarbij goede keuzes te maken hebben zij meer informatie nodig. Ze hebben bij het samenwerkingsverband aangegeven meer verantwoordingsinformatie te willen over de opbrengsten van de inzet van de middelen vanuit de jeugdhulp op de scholen. Ook ervaren zij de effectiviteit van hun aanwezigheid bij en bijdrage aan de knooppunten niet altijd als inhoudelijk.

Tijdens ons onderzoek spraken gesprekspartners op de scholen de wens uit dat het leerlingenvervoer flexibeler, en meer op inclusie gericht, ingezet zou mogen worden. Zo is leerlingenvervoer naar het speciaal onderwijs blijkbaar geen probleem terwijl een passende ondersteuning op een reguliere school, wat verder weg, niet vanzelfsprekend is. Dit staat haaks op het toewerken naar zo regulier en thuisnabij mogelijk onderwijs door het samenwerkingsverband verwoord in het ondersteuningsplan.

Om de afspraken over effectieve samenwerking tussen onderwijs en gemeenten in de nabije toekomst goed na te kunnen komen, kan het

samenwerkingsverband met de gemeenten nadere afspraken maken over bovenstaande.

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 (po) als voortgezet onderwijs (vo). Voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte zijn afspraken gemaakt over dossieroverdracht, afstemming ondersteuning en continuïteit in de inzet van jeugdhulp. Als nog niet duidelijk is welke vo-school de voorkeur heeft, kan er een knooppuntgesprek georganiseerd worden met leerling, ouders en vertegenwoordigers van po en vo. Dit kan al vanaf groep 7 om een succesvolle overstap voor te bereiden. Dit is nog niet op alle scholen standaard maar we hebben een ouder en een aantal professionals, vanuit zowel po als vo, gesproken die tevreden zijn over deze werkwijze.

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 samen optrekken. Vanaf niveau drie kunnen ook professionals van buiten de school aansluiten. Vanuit het samenwerkingsverband nemen trajectbegeleiders vanaf ondersteuningsniveau vier deel aan deze overleggen. Zij hebben, naast een belangrijke faciliterende en coördinerende rol, goed overzicht over het passend onderwijs binnen het gehele samenwerkingsverband.

Logistieke uitdaging organiseren knooppunten

De agenda's van alle betrokkenen vormen een beperkende factor in het snel kunnen plannen van knooppunten. Met name de inzet vanuit het speciaal (basis)onderwijs en de jeugdhulp zijn cruciaal voor een effectief overleg als het gaat om toeleiding naar speciaal (basis)onderwijs. Betrokkenen geven aan dat met name in de laatste paar maanden van een schooljaar de planning daarom stagneert. Ook geven ze aan dat dit bij ouders, leerlingen, maar ook bij henzelf voor onrust zorgt. Het bestuur van het samenwerkingsverband weet hiervan en zegt te sturen op het op voorhand al meerdere overlegdata vast te laten leggen bij betrokken professionals. Scholen erkennen dat

dit wel gebeurt maar nog niet de gewenste resultaten oplevert. Het samenwerkingsverband kan nagaan of deze manier van werken efficiënter kan voor alle partijen en in het belang van een vlotte verwijzing van leerlingen.

Zorgvuldige besluitvorming voor toelating speciaal (basis)onderwijs
 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 (basis)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 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. Ouders zijn in het gehele traject intensief betrokken. Deze laatste stap in het proces naar een tlv gaat vlot.

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

In het ondersteuningsplan zijn hoge ambities vanuit een brede maatschappelijke visie uitgewerkt in heldere doelen. Een veelvoud aan instrumenten en gespreksrondes leveren veel kwalitatieve en kwantitatieve data op. Het bestuur heeft een zeer informatieve database ingericht op basis waarvan 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 verantwoordelijkheid. 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 schoolbestuur en het samenwerkingsverband (het collectief). De informatie dient als onderbouwing voor het kunnen vaststellen of de beoogde resultaten uit het ondersteuningsplan zijn bereikt. Schoolbesturen kunnen de informatie gebruiken als input voor hun eigen kwaliteitszorgsysteem en verantwoording naar het samenwerkingsverband. Het is echter niet duidelijk of en wanneer het samenwerkingsverband deze beoogde resultaten aanpast als evaluaties daar aanleiding toe geven.

De begroting is beleidsrijk maar kan realistischer

In de meerjarenbegroting is de koppeling tussen middelen en doelen duidelijk zichtbaar. De programma's komen overeen met de doelen vanuit het ondersteuningsplan. In de begroting wordt vastgesteld hoe groot de verwachte ruimte is nadat alle verplichtingen in mindering zijn gebracht. Deze ruimte wordt uitgekeerd aan de schoolbesturen (terugploegregeling). Schoolbesturen hebben afgesproken dat deze middelen worden ingezet voor het behalen van de doelen uit het ondersteuningsplan en formuleren daar beoogde resultaten bij. Dit leggen ze vast in een samenwerkingsplan schoolbesturen.

Omdat de bekostiging van besturen mede afhangt van het aantal leerlingen is het belangrijk dat het bestuur zicht heeft op een realistische ontwikkeling van het aantal leerlingen nu en dat daar beleidsmatig en financieel op stuurt. Wij zagen dat de leerlingprognoses van het bestuur niet geheel aansluiten bij de prognoses van DUO. Het bestuur kan in volgende jaarverslaggevingen meer aandacht besteden aan de (onderbouwing van) de prognoses.

Aandacht voor het interne risicobeheersings- en controlesysteem

Van besturen wordt verwacht dat zij goed zicht hebben op hun omgeving. Daaronder vallen ook de risico's waar het bestuur mogelijk mee geconfronteerd wordt. In het jaarverslag benoemt het bestuur ook risico's zonder bijbehorende beheersmaatregelen. Daardoor is onduidelijk of het bestuur controle heeft op deze risico's. Belanghebbenden moeten kunnen zien dat het bestuur stuurt op het voorkomen van risico's en wat het doet om het negatieve effect zo klein mogelijk te houden als een risico zich inderdaad voordoet.

Bestuurlijke inrichting op papier in orde

Het intern toezicht is deugdelijk gescheiden van het bestuur. De schoolbestuurders vormen met elkaar het algemeen bestuur van de stichting. Het algemeen bestuur heeft de rol van intern toezichthouder en heeft de bestuurs- en beheertaken gemandateerd aan de directeur. Het bestuur heeft een onafhankelijk voorzitter aangesteld om de vergaderingen te leiden en de leden te ondersteunen in hun rollen. In het managementstatuut beschrijft het bestuur de taken en bevoegdheden van het bestuur, de onafhankelijk voorzitter en de directeur.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

Wij beoordelen de kwaliteit op de standaard Uitvoering en kwaliteitscultuur als Voldoende. Wel is er aandacht nodig voor de kwaliteit van de verantwoording door de schoolbesturen op basis waarvan het bestuur tussentijds kan nagaan of de scholen de gemaakte afspraken nakomen. Tijdens ons onderzoek constateerden we een hoog niveau van professionaliteit en daadkracht op de scholen gericht op het willen en kunnen ondersteunen van leerlingen thuis nabij en zo regulier mogelijk. Daarom zijn de geconstateerde aandachtspunten niet doorslaggevend geweest voor de beoordeling van deze standaard.

Zicht op kwaliteit schoolondersteuning is niet beschreven...

Volgens afspraken in het ondersteuningsplan beschrijven de scholen hun ondersteuningsmogelijkheden in het schoolondersteuningsprofiel (sop). Op basis van ankerpunten beschrijft iedere school zijn basisondersteuning (en het gespecialiseerd onderwijs zijn extra ondersteuning). Hiermee heeft het samenwerkingsverband een beeld van het dekkend netwerk van voorzieningen in de regio.

Wij constateren echter dat deze informatie niet actueel is. Het samenwerkingsverband stuurt daar ook niet op; het bestuur geeft aan de landelijke norm basisondersteuning af te wachten. Het samenwerkingsverband heeft daardoor geen volledig en actueel zicht op de kwaliteit van de basisondersteuning en het dekkend netwerk.

...maar trajectbegeleiders hebben wel een goed zicht

Scholen kunnen een trajectbegeleider vanuit het samenwerkingsverband uitnodigen voor een knooppuntoverleg als er voor een leerling mogelijkheden buiten de eigen school onderzocht moeten worden. Trajectbegeleiders hebben een goed beeld van de ondersteuningsmogelijkheden in de regio. Via hen is informatie beschikbaar over de kwaliteit van de ondersteuning op de reguliere scholen voor schoolbesturen om te kunnen monitoren en sturen. Voor het bestuur van het samenwerkingsverband biedt deze informatie input voor de evaluatie en het jaarverslag.

Verantwoording schoolbesturen geeft beperkte informatie

Schoolbesturen en scholen hebben eigen kwaliteitszorgsystemen die

hen inzicht geven in de resultaten binnen de collectieve verantwoordelijkheid. Deze informatie vormt de basis voor de managementgesprekken op de eigen scholen. De schoolbesturen verantwoorden zich (achteraf) ook naar elkaar aan de hand van het document 'samenwerkingsverbanden aan zet'. Volgens afspraken in het ondersteuningsplan verantwoorden de schoolbesturen zich over de behaalde resultaten (het 'wat' in plaats van het 'hoe'). Dit zien wij in de verantwoordingsdocumenten echter niet terug. Wel zien we uitgebreide beschrijvingen van processen en activiteiten.

Op basis van deze documenten stellen we vast dat niet duidelijk is welke (beoogde) resultaten zijn behaald met de inzet van de middelen passend onderwijs. De verantwoordelijkheid voor het monitoren en tussentijds bijsturen ligt bij de schoolbesturen. Op het niveau van het samenwerkingsverband is dit niet inzichtelijk. Omdat de schoolbesturen zelf mogen kiezen welke indicatoren ze uitwerken bij de jaarlijkse verantwoording is er geen totaaloverzicht. Ook is een onderlinge vergelijking niet mogelijk. Het bestuur erkent dat de verantwoording nog ontwikkeling behoeft.

Meerwaarde intern toezicht versterken

Het algemeen bestuur moet, als toezichthouder, toezien op een goede uitvoering van het beleid en dus ook de uitvoering van het stelsel van kwaliteitszorg. Op basis van de gestelde doelen en de beoogde resultaten en de uitgebreide dataset kan het bestuur de directeur bijstaan in het sturen op betere verantwoording, tussentijds en achteraf, door de schoolbesturen. In het jaarverslag geeft de toezichthouder aan dat het bestuur tijdens bestuursvergaderingen beoordeelt of de (tussentijdse) realisatie binnen de kaders van het beleid past, consistent is en tot de gewenste resultaten leidt. Het is ons tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden op basis van welke (kwalitatieve) informatie het bestuur dit doet en tot welke aanpassingen van beleid dit leidt.

Dat de toezichthouders als schoolbestuurders ook uitvoerenden van het beleid zijn, maakt het complex volgens henzelf.

Ontwikkelingen bestuurlijke inrichting

Het bestuur van het samenwerkingsverband heeft de wijze waarop het samenwerkingsverband bestuurlijk is ingericht geëvalueerd onder leiding van een externe deskundige. Alle leden zijn op diverse thema's bevraagd via een zelfevaluatie-scan. Dit heeft onder andere geleid in het voornemen de rol en verwachtingen ten aanzien van de directeur en de onafhankelijk voorzitter te verduidelijken. Het bestuur is voornemens komend jaar een toezichtkader en toezichtvisie te ontwikkelen.

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

Het bestuur van het samenwerkingsverband geeft in het jaarverslag weliswaar veel informatie maar het is niet duidelijk tot welke conclusies deze informatie leidt. De verantwoording over het

gevoerde beleid en de doelmatigheid ervan is niet inzichtelijk. Het intern toezicht is hierbij ook in gebreke gebleven. Het verantwoordt zich niet over het uitgevoerde toezicht en de resultaten die dit heeft opgeleverd.

Systematische evaluatie, analyse en verantwoording ontbreekt

Het jaarverslag bevat een weergave van (algemene) data maar er is daarbij onvoldoende concrete koppeling naar de doelen uit het ondersteuningsplan want er ontbreken evaluaties en conclusies. Daarmee willen we aangeven dat de systematiek van evalueren en analyseren niet zichtbaar is. Hiervoor is al toegelicht dat de verantwoordingslijn van schoolbesturen naar het samenwerkingsverband, een onvoldoende inhoudelijk karakter heeft. Op grond daarvan concluderen wij dat een betekenisvolle evaluatie (en analyse) van het realiseren van de eigen ambities en doelstellingen en met name het waarborgen van de bereikte gezamenlijke kwaliteit, niet mogelijk is.

Met name de invloed van externe factoren zoals de demografische en sociaal-economische ontwikkelingen ontbreken 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 samenwerkingsverband kiest expliciet voor een organisatie van ondersteuning waarbij alleen de gespecialiseerde scholen extra ondersteuning bieden. Als gevolg hiervan worden er geen opp's geregistreerd. Daarnaast is er geen actueel beeld van de (kwaliteit van de) basisondersteuning op school. Het is (mede) hierdoor niet duidelijk welke leerlingen profiteren van ondersteuning, met welk resultaat en waarom er middelen passend onderwijs worden ingezet. De verantwoording over doelmatigheid van de besteding van de middelen passend onderwijs ontbreekt. Het blijft ook onduidelijk wanneer en waarom de wettelijke taak van het schoolbestuur (en de daarbij behorende bekostiging) overgaat naar de wettelijke taak van het samenwerkingsverband. We stellen vast dat het ontbreekt aan inzicht in de – wettelijk vereiste – verantwoording door het samenwerkingsverband over het voorgenomen en uitgevoerde beleid en de daarmee behaalde resultaten. Het bestuur moet dit herstellen in het eerstvolgende jaarverslag (artikel 165 WPO en artikel 1, 3 sub f en 4, vierde lid, RJO).

Boekhoudkundige tekortkomingen in het jaarverslag

In de aangereikte meerjarenbegroting – onderdeel van het jaarverslag – zijn enkele balansen opgenomen die niet in evenwicht zijn. Daarnaast zijn mutaties opgenomen in de meerjarenbalans die boekhoudkundig onjuist zijn. Het gaat hierbij om het – als gevolg van afschrijvingen – laten dalen van de waarde van materiële vaste activa,

waardoor vervolgens de omvang liquide middelen toeneemt. Ook is geconstateerd dat opgevoerde afschrijvingskosten (in de opvolgende meerjaren exploitatieoverzichten) hoger zijn dan de boekwaarde van de materiële vaste activa, zonder dat nieuwe investeringen in materiele vaste activa worden opgevoerd.

Deze informatie kan het bestuur vanaf de volgende jaarverslaglegging gebruiken om de balansen boekhoudkundig correct te maken.

Verantwoording intern toezichthouder over uitgevoerde toezicht moet beter

De intern toezichthouder moet zich in het jaarverslag verantwoorden over de resultaten die met het toezicht zijn bereikt en over de manier waarop het bestuur wordt ondersteund bij beleidsvraagstukken of bij belangrijke financiële vraagstukken. Van een intern toezichthouder verwachten wij betrokkenheid bij het organisatorische beleid en de keuzes van het bestuur en bij de vertaling daarvan in het financieel beleid. Inzicht in beide aspecten treffen we onvoldoende aan in het verslag van de intern toezichthouder.

Ook is het van belang dat de intern toezichthouder erop toeziet dat het geld dat het bestuur van de overheid krijgt doelmatig wordt besteed en ten goede komt aan leerlingen waarvoor die middelen bedoeld zijn. In het bestuursverslag moet de intern toezichthouder zich verantwoorden over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan die taak. De informatie daarover ontbreekt in de jaarverslaggeving.

Daarmee voldoet het bestuur niet aan de verplichtingen in artikel 17c, eerste lid, sub c en e, en vijfde lid, WPO. Hiervoor krijgt het bestuur een herstelopdracht.

Tegenspraak vanuit de ondersteuningsplanraad optimaliseren

De ondersteuningsplanraad (opr) geeft aan dat de directeur van het samenwerkingsverband haar goed informeert over de ondernomen activiteiten binnen het samenwerkingsverband. We stellen echter vast, op basis van de tijdens ons onderzoek gevoerde gesprekken, dat bij de opr het inzicht in de effectiviteit van de besturing en de uitvoering beperkt is waardoor ze vooral volgend zijn. De opr wil dit graag anders en het bestuur kan de opr 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 dit schooljaar voor het eerst gevoerd. Beide partijen geven aan dat dit nog wel inhoudelijker ingevuld kan worden. Een volgende afspraak is inmiddels gepland.

2.3. Afspraken over vervolgtoezicht

We wijken voor het vervolgtoezicht af van de reguliere termijn van vier jaar. Een jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse en/of urgente signalen kunnen de inspectie aanleiding geven het vervolgtoezicht verder aan te scherpen.

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

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
Bestuur		
<p>BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog Het ontbreekt aan inzicht in de, wettelijk vereiste, verantwoording over het voorgenomen en uitgevoerde beleid en de daarmee behaalde resultaten (artikel 165, WPO en artikel 1, 3 sub f en 4, vierde lid, RJO).</p>	<p>Het bestuur moet inzicht in de, wettelijk vereiste, verantwoording over het voorgenomen en uitgevoerde beleid en de daarmee behaalde resultaten geven in het eerstvolgende jaarverslag.</p>	<p>Aan het begin van het schooljaar 2025/2026 voeren we een herstelonderzoek uit en moet het bestuur de tekortkoming hebben weggenomen.</p>
<p>BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog Het ontbreekt aan een verantwoording van de intern toezichthouder over de resultaten die met het toezicht zijn bereikt en van de manier waarop het bestuur wordt ondersteund bij beleidsvraagstukken of bij belangrijke financiële vraagstukken. Ook ontbreekt de verantwoording van de intern toezichthouder over de wijze waarop het toezicht heeft gehouden op het doelmatig en rechtmatig besteden van de middelen (artikel 17c, eerste lid, onder c en e, en vijfde lid, WPO).</p>	<p>Het bestuur zorgt er met de raad van toezicht voor dat in het jaarverslag (over) 2024 een verslag van de toezichthouder is opgenomen dat voldoet aan de wettelijke vereisten.</p>	<p>Aan het begin van het schooljaar 2025/2026 voeren we een herstelonderzoek uit en moet het bestuur de tekortkoming hebben weggenomen.</p>

3. Resultaten verificatie-activiteiten

Wij hebben verificatie-activiteiten uitgevoerd op twee scholen uit het samenwerkingsverband aan de hand van een aantal thema's uit het ondersteuningsplan.

Tijdens verificatie-activiteiten gaan we na of scholen de afspraken uit het ondersteuningsplan nakomen. We verwachten van het bestuur van het samenwerkingsverband dat het zicht heeft op deze uitvoering in de praktijk en dat het hierop stuurt.

We zijn dit nagegaan op de volgende scholen:

- 24EE|00 Montessori BS De Poort (Stichting Kom Leren, 42669)
- 24NV|00 ABB Tangram (Stichting Kom Leren, 42669)

Wij hebben met de scholen onder andere gesproken over onderstaande thema's gebaseerd op afspraken uit het ondersteuningsplan 2023-2027:

- basis- en extra ondersteuning;
- knooppunten en toeleiding speciaal (basis)onderwijs;
- verantwoording middelen passend onderwijs.

Basis- en extra ondersteuning

Schoolbesturen en scholen geven inhoud aan het onderwijsondersteuningscontinuüm: de basis- en extra ondersteuning. Het bestaat uit vijf niveaus waarbij het vijfde niveau bestaat uit de extra ondersteuning in een gespecialiseerde onderwijsvoorziening. De eerste vier niveaus vallen onder de basisondersteuning op de school al dan niet met externe specialisten. De schoolbesturen en scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop ze deze basisondersteuning vorm geven. (ondersteuningsplan 2023-2027, p. 11).

Vanuit het schoolbestuur zijn er deskundigen vanuit het ondersteuningsteam passend onderwijs (OPO) betrokken bij het vormgeven van de ondersteuning op de scholen. Hier zijn de scholen tevreden over. Als een leerling een vorm van onderwijsondersteuning krijgt (vanaf niveau drie) maken de scholen voor deze leerlingen individuele ondersteuningsplannen (IOP's). De scholen noemen dit zelf ook wel ontwikkelingsperspectieven (opp's). Wij hebben vastgesteld dat deze documenten bijna volledig voldoen aan de wettelijke criteria voor een opp. De scholen registreren deze opp's echter niet in het register onderwijs deelnemers (ROD) omdat ze een beschrijving geven van de onderwijsondersteuning op de reguliere school (en dus basisondersteuning). De scholen evalueren deze IOP's (of opp's) met de ouders. De scholen zeggen weinig tot geen informatie te hebben over ondersteuningsmogelijkheden van scholen

buiten het eigen schoolbestuur. Uitwisseling van kennis en expertise of van leerlingen vindt niet plaats.

De beschrijving van de ondersteuning zou terug te vinden moeten zijn in het schoolondersteuningsprofiel (sop) of de schoolgids. We stellen vast dat we tijdens onze gesprekken een ander beeld van de vele mogelijkheden op schoolniveau krijgen dan we vanuit de sop's hadden verwacht. Beide scholen organiseren een breed aanbod aan ondersteuning en verwijzen weinig leerlingen naar het gespecialiseerd onderwijs.

Knooppunten en toeleiding speciaal (basis)onderwijs

Het knooppunt is het verbindingsinstrument tussen onderwijs- en netwerkpartners. Doel van het knooppunt is een integraal beeld verkrijgen van de leerling en afspraken te maken over interventies van onderwijs, gemeente en/of zorg gericht op thuis en school. Elke school werkt met de systematiek van knooppunten (ondersteuningsplan 2023-2027, p. 16).

Op beide scholen troffen wij ondersteuningsteams die alles uit de kast halen om voor iedere leerling, zoveel en zolang mogelijk, thuis nabij op de school van inschrijving de juiste ondersteuning te organiseren. Er is gesproken over verschillende soorten knooppunten:

- Intern: waarbij alleen deskundigen van de school of het schoolbestuur betrokken zijn;
- Extern: waarbij expertise van buiten de school maar ook jeugdhulpverlening of gemeenten betrokken zijn;
- Toeleiding: als voor de leerling geen passende ondersteuning op de eigen, reguliere, school meer mogelijk lijkt.

De trajectbegeleider van het samenwerkingsverband sluit meestal pas aan bij het knooppunt toeleiding. Het kan dan zomaar drie maanden duren voor iedereen ruimte heeft in de agenda. Vanuit het samenwerkingsverband is gestuurd op het vooraf vastleggen van data waarop een knooppunt toeleiding kan plaatsvinden (en alle betrokken dus op die data de agenda vrijhouden).

Er worden nog geen problemen ervaren met plaatsing op een gespecialiseerde school. Als het knooppunt eenmaal loopt dan worden er vrij snel beslissingen genomen. De scholen geven aan op te zien tegen het organiseren van de knooppunten maar wel tevreden te zijn over de uitkomsten ervan.

Als er een knooppunt toeleiding georganiseerd wordt dan zet de intern begeleider het IOP om in een "Duiden & Doen" formulier. Dit is het basisformulier voor een aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring voor gespecialiseerd onderwijs. De scholen geven aan dat de ervaringen met de formulieren Duiden & Doen niet positief zijn. Ze kwalificeren het als tijdrovend, een administratieve last en niets toevoegend op het eigen dossier.

Scholen geven aan dat met name bij externaliserend gedrag ze overgaan naar een verwijzing naar extra ondersteuning. Ook noemen de scholen dat soms het welbevinden van de leerling kan leiden tot een verwijzing naar een gespecialiseerde school (sbo of so).

De scholen spreken de wens uit om betrokken te blijven bij een leerling die 'tijdelijk' naar gespecialiseerd onderwijs gaat. Contact met het s(b)o op deze manier is nog niet van de grond gekomen. Beide scholen staan open voor terugplaatsing van leerlingen maar geven aan dat zij hier nog nooit over benaderd zijn.

Verantwoording middelen passend onderwijs

Scholen en schoolbesturen beschrijven in jaarlijkse plannen de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de afgesproken doelen uit het ondersteuningsplan volgens de afgesproken methodiek: afspraken vooraf, verantwoording achteraf. Schoolbesturen verantwoorden zich door middel van een afgesproken format "schoolbesturen aan zet"(ondersteuningsplan 2023-2027, p. 29).

De bezochte scholen gaven aan geen zicht te hebben op de hoogte van of de bestedingsafspraken over de middelen passend onderwijs vanuit het samenwerkingsverband. Voor hen is er in de te besteden middelen op schoolniveau geen duidelijk onderscheid gemaakt vanuit het schoolbestuur. Ook konden zij ons geen duidelijke informatie geven over hoe zij zich verantwoorden aan hun schoolbestuur over de opbrengsten die met de middelen passend onderwijs zijn bereikt. Het samenwerkingsverband hanteert verantwoordingsdocumenten bij de bestuursgesprekken met de schoolbesturen. Dit document is bij de schooldirecteuren niet bekend. Tijdens onze gesprekken hebben we deze besproken. De schooldirecteuren kennen het format noch de inhoud.

Tijdens onze gesprekken met de schooldirecteuren hebben we gesproken over de collectieve verantwoording passend onderwijs van het samenwerkingsverband. Zij gaven aan hun scholen niet te herkennen in deze verantwoording. Zo gaven zij aan andere, minder positieve, ervaringen te hebben over de effectiviteit van de knooppunten en dan met name over de inbreng van de gemeenten daarbij.

Conclusie

We stellen vast dat, zoals ook in het ondersteuningsplan staat beschreven, het samenwerkingsverband de schoolbesturen en scholen vrij laat om het 'hoe' in te vullen maar hier weinig zicht op heeft. Dit baseren we op onderstaande conclusies.

- De scholen realiseren een hoog niveau van ondersteuning. Dit komt echter niet overeen met de informatie uit het schoolondersteuningsprofiel (sop).
- De ondersteuning leggen de scholen vast in andere documenten dan dat in het samenwerkingsverband is afgesproken. Het

omzetten van deze dossiers (bij een aanvraag toeleiding gespecialiseerd onderwijs) kost de scholen veel tijd en wordt niet gezien als nuttig.

- De knooppunten worden, als instrument, waardevol ervaren maar de organisatie ervan kost heel veel tijd vanwege het afstemmen van de agenda's van alle betrokkenen.
- De scholen geven aan niet betrokken te zijn bij verantwoording over de inzet en opbrengsten van de middelen passend onderwijs. De verantwoordingssystematiek en de documenten die dit oplevert is hen niet bekend.

4. 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 Inspectie van het onderwijs heeft een uitgebreid onderzoek uitgevoerd in het samenwerkingsverband PO 3105 Maastricht en Heuvelland. Dit resulteerde in een rapport met ook een groot aantal bevindingen, conclusies en suggesties.

Een blik van buiten spiegelt je, onderstreept punten van aandacht die je al scherp had en maakt je bewust van blinde vlekken. Het kan wat schuren en confronteren. Zo ook dit rapport. Een aantal punten herkennen we, en daar zullen wij ook zeker verder op inzetten.

Wat wij herkennen is:

- We hebben een dekkend aanbod en de professionele ondersteuning op de scholen is van hoog niveau. Dat we inzetten op terugplaatsingen vanuit het gespecialiseerd onderwijs is merkbaar geweest in de gesprekken en uit onze documenten komt onze visie duidelijk naar voren.
- Het inspectiebezoek onderstreept dat we nog wat te doen hebben als het gaat om de vertaalslag in de praktijk. We hebben de visie en de plannen, maar als die in de praktijk niet goed ten uitvoer komen dan betekent dit dat we daar meer energie in moeten steken. Hier ligt een grote rol voor de schoolbesturen, zij zijn aan zet. Ook komt naar voren dat de knooppunten en de samenwerking met de gemeente aandacht vragen. Op beide is de afgelopen jaren al specifiek ingezet. Voor de knooppunten ging het specifiek om de vraag hoe we er voor kunnen zorgen dat die in de praktijk ook effectief zijn. Om de samenwerking met de gemeente te verbeteren is veel tijd gestoken in de afstemming en afspraken met de gemeente. Zowel door het samenwerkingsverband als ook door de schoolbesturen.

Dat we aan de slag moeten als intern toezicht is helder. We hebben daarvoor zoals genoemd al verbeterstappen gezet. In het gesprek met de Inspectie werd aangescherpt wat de aandachtspunten zijn, wat verhelderend was. We zullen de conclusies van de Inspectie zeker ter harte nemen.

Wij maken echter bezwaar tegen een aantal constatering, en tegen de conclusie van het rapport. Na overleg met de inspectie van het onderwijs is afgesproken dat dit is opgenomen in de Zienswijze in dit rapport.

5 . Bijlage: Zienswijze bestuur

Naast de herkenbare en heldere punten waar we ons voordeel mee doen, zijn er zoals aangegeven ook bevindingen en conclusies die ons bevreedden en waar wij bezwaar tegen maken.

Ten eerste. Het samenwerkingsverband PO 3105 Maastricht en Heuvelland is door de Inspectie met vijf keer voldoende en een keer onvoldoende gewaardeerd. Dit laatste op de standaard Evaluatie, verantwoording en dialoog (BKA3). De conclusie van de Inspectie is dat de verantwoording over het gevoerde beleid en de doelmatigheid ervan niet inzichtelijk is en dat het intern toezicht hierbij in gebreke is gebleven. Er mist informatie in het jaarverslag en het verslag van het intern toezicht voldoet niet aan de wettelijke verplichtingen.

We realiseren ons dat we een verbeteringslag moeten maken en zijn daar ook al mee gestart. Dat deze standaard met een onvoldoende wordt gewaardeerd vinden we echter onterecht:

- Twee jaar geleden gaf de Inspectie in het onderzoeksrapport voor het samenwerkingsverband PO 3106 Parkstad bij BKA3 nog aan: “Er is binnen het samenwerkingsverband een stevige basis om op deze standaard op termijn tot een oordeel Goed te komen.” Het onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs is op dit punt niet gewijzigd en de beide samenwerkingsverbanden hebben dezelfde werkwijze.
- Op basis van het inspectiebezoek aan het samenwerkingsverband PO 3106 Parkstad is een aantal interventies door het bestuur gedaan (zoals ook destijds besproken): statutenwijziging (toezichthoudend bestuursconcept), de benoeming van een onafhankelijk voorzitter, een gewijzigd managementstatuut, een gewijzigde procuratieregeling, het benoemen van een werkgroep verantwoording, inrichting OPR conform wettelijke voorschriften en overleg tussen de toezichthouder en de OPR. Ook zijn verbeterstappen gezet als het gaat om het versterken van het intern toezicht. Zo is gebruik gemaakt van de zelfevaluatie toezichthouden, die ontwikkeld is door Goodijk Strategisch Partnerschap en Riskchanger, en is daaruit volgend een concept toezichtkader opgesteld. Hierover is de Inspectie door ons geïnformeerd (schriftelijk en tijdens het bezoek).
- Een van de punten die in het rapport wordt genoemd is dat het jaarverslag niet voldoet aan de wettelijke eisen. Het verbeteren van het jaarverslag is een aandachtspunt, die slag moet nog gemaakt worden. Het jaarverslag is echter door de accountant gecontroleerd op de wettelijke vereisten en goedgekeurd. Sterker nog, de herstelopdracht vanuit het samenwerkingsverband PO 3106 Parkstad met de wijziging in het jaarverslag is door de inspectie goedgekeurd in het kader van de herstelopdracht. Eenzelfde opzet is in samenwerkingsverband PO 3105 Maastricht en Heuvelland gehanteerd.

Het is voor ons onverklaarbaar en niet acceptabel dat de Inspectie van het Onderwijs voorbijgaat aan hetgeen in korte tijd (2 jaar) op dit thema in de drie samenwerkingsverbanden PO in Zuid-Limburg is aangepakt in opmaat naar de jaarverslaggeving als sluitstuk op de ingezette interventies. Dat staat gepland, gelieerd aan het nieuwe ondersteuningsplan 2023-2027. Wij maken dan ook bezwaar tegen uw conclusie.

Ten tweede is het zeer teleurstellend dat we op andere standaarden geen predicaat Goed hebben gekregen.

In 2022 heeft de Inspectie van het Onderwijs het samenwerkingsverband PO 3106 Parkstad drie standaarden met dit predicaat beoordeeld, namelijk RPO1, Dekkend netwerk van voorzieningen, RPO2 Regionale samenwerking en BKA1 Visie, ambitie en doelen. In het tussentijdse gesprek in westelijke Mijnstreek is dit beeld onderstreept en bevestigd door de inspectie. Ook voor deze onderdelen geldt dat de drie samenwerkingsverbanden PO in Zuid-Limburg nauw samenwerken en ook dezelfde werkwijze kennen. Het verrast ons in negatieve zin dat de goede waardering in de samenwerkingsverbanden PO 3106 Parkstad en PO 3104 Westelijke Mijnstreek niet nagevolgd wordt in samenwerkingsverband PO 3105 Maastricht en Heuvelland, terwijl ook in dit samenwerkingsverband de resultaten goed zijn. Tijdens het terugkoppelgesprek en ook in het rapport is door de Inspectie niet aannemelijk of duidelijk gemaakt wat de argumenten zijn om de kwalificatie aan te passen van goed naar voldoende.

Om er aan bij te dragen dat elke leerling goed onderwijs krijgt, onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs wat er goed gaat, wat er beter kan, en wat er beter móet. We moeten concluderen dat het beeld dat de Inspectie heeft over wat er goed gaat in het samenwerkingsverband PO 3105 Maastricht en Heuvelland, wat er beter kan, en wat er beter móet niet strookt met ons beeld. We staan open voor verbeteringen en willen ook dat elke leerling goed onderwijs krijgt. De Inspectie heeft ons echter niet duidelijk kunnen maken hoe ze tot hun conclusie zijn gekomen. Gezien de verbeteringen die we al ingezet hadden en de stappen die we nog willen zetten, willen we daarom expliciet benoemen dat we het oneens zijn met het oordeel van de Inspectie.

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

