



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

## **BEKNOPT VERSLAG**

### **SIMULATIE BIJ**

### **STICHTING PASSEND ONDERWIJS MAASTRICHT EN HEUVELLAND PO**

Plaats : Valkenburg aan de Geul  
Bestuursnummer : 21625  
Samenwerkingsverband : PO3105  
Onderzoek uitgevoerd op : 5 juni 2014  
Rapport vastgesteld te Utrecht op 2 september 2014



## 1. INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een simulatie uit bij het samenwerkingsverband 'Stichting Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland PO'. Binnen de gemeenten Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Maastricht, Meerssen, Vaals en Valkenburg aan de Geul vormen 11 schoolbesturen met in totaal 76 vestigingen gezamenlijk het samenwerkingsverband. In dit verslag geeft de inspectie haar bevindingen uit het onderzoek weer.

### *Simulatie*

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

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

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

### **Toezichtkader**

De inspectie baseert zich bij deze simulatie op het toezichtkader samenwerkingsverbanden po/vo passend onderwijs. Dit toezichtkader bevat een waarderingskader, maar nog geen beslisregels om vast te kunnen stellen of het samenwerkingsverband aan de basiskwaliteit voldoet.

### **Onderzoeksopzet**

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

- Statuten (notariële acte d.d. 29 oktober 2013);
- Concept ondersteuningsplan (d.d. 30 januari 2014) met bijlagen en diverse eerdere notities (m.n. intentieverklaring d.d. 3 april 2012, hoofdlijnennotitie datum ca. juni 2012, werkagenda datum ca. najaar 2012);
- Brief OPR aan SWV inzake voorwaardelijke instemming concept ondersteuningsplan (d.d. 13 mei 2014);
- Opmaat naar de start van passend onderwijs – november 2013 tot augustus 2014 (d.d. 18 mei 2014);
- Notitie Ondersteuningstoewijzing en Toelaatbaarheidsverklaring (d.d. 31 mei 2014 );
- Meerjarenbegroting (d.d. 31 mei 2014);
- Website: [www.wsnsmaastricht-heuvelland.nl](http://www.wsnsmaastricht-heuvelland.nl) (geraadpleegd op 3 juni 2014);
- Kengetallen samenwerkingsverband ([www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl), geraadpleegd op 3 juni 2014).

Hierna vond op 5 juni 2014 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- presentaties kreeg van het samenwerkingsverband over:
  - de context van het samenwerkingsverband;
  - onderwerpen van het conceptondersteuningsplan.
- een gesprek voerde met de kwartiermaker Passend Onderwijs de heer R. in het Veld en de nieuwe directeur van het samenwerkingsverband, mevrouw mr. D. Kersemakers;
- een gesprek voerde met directeurs van scholen voor speciaal (basis)onderwijs;
- een gesprek voerde met een afvaardiging van de ondersteuningsplanraad, ouders en personeelsleden van scholen;
- een gesprek voerde met het bestuur met speciale aandacht voor onder andere de wijze van financieel beheer en de ontwikkeling van het management en de organisatie.

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

### **Opbouw verslag**

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

## 2. BEVINDINGEN

### 2.1 Hoofdlijn

Samenwerkingsverband 'Stichting Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland PO' bestaat uit partners die eerder met elkaar samenwerkten in het samenwerkingsverband Weer Samen Naar School (WSNS) 5401, aangevuld met de vier partners uit het speciaal onderwijs. Het is uitdrukkelijk geen voortzetting van het samenwerkingsverband WSNS, maar een nieuw samenwerkingsverband met als doel om gezamenlijk de paradigma shift die nodig is om aan de nieuwe taakstellingen te voldoen, te kunnen realiseren.

De schoolbesturen in het samenwerkingsverband hebben gekozen voor de stichtingsvorm met een one-tiermodel. Er is een bestuur gevormd bestaande uit alle elf partners, onderverdeeld in een algemeen bestuur (AB) bestaande uit acht partners en een dagelijks bestuur (DB) van drie partners. Verder is er per 1 juni 2014 een directeur aangesteld voor een half fte. Deze neemt de taken over van de extern ingehuurde directeur a.i. die per augustus 2013 werkzaam is in het samenwerkingsverband. De nieuwe directeur is tevens directeur van het samenwerkingsverband te Heerlen e.o.

Rolverdeling, rolvastheid en onderling vertrouwen tussen de bestuurders zijn elementen die veel aandacht behoeven. Het samenwerkingsverband heeft gekozen voor een smalle inrichting, waarbij het de taken en bevoegdheden zoveel mogelijk bij de schoolbesturen belegt. Deze keuze vraagt een goed systeem voor monitoring en een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden tussen bestuur, AB, DB en de directeur met bijhorende doorzettingsmacht. Beide elementen zijn niet uitgewerkt wat het samenwerkingsverband kwetsbaar maakt. Het monitorsysteem moet het samenwerkingsverband nog geheel ontwikkelen en de verdeling van taken en bevoegdheden is alleen op hoofdlijnen vastgelegd in de oprichtingsstatuten. Ook een managementstatuut ontbreekt.

Het samenwerkingsverband staat voor een opdracht met een forse negatieve verevening van ruim €1.6 miljoen (39 %). Daarnaast speelt de omstandigheid mee dat er een forse krimp is in het leerlingenaantal met een omvang van 10,5 procent in de afgelopen drie jaren (van bijna 15.000 leerlingen in 2010 naar circa 13.000 leerlingen in 2013).

De inhoudelijke ontwikkeling van het noodzakelijke beleid is nauwelijks tot stand gekomen. Hoewel het voormalige samenwerkingsverband WSNS al in januari 2012 helder in beeld had wat er ontwikkeld moest worden en daar ook werkgroepen voor had ingericht, heeft de ontwikkeling naar het huidige samenwerkingsverband sindsdien in het teken gestaan van bestuurlijke inrichting en afstemming. Het gebrek aan onderling vertrouwen tussen de partners van het samenwerkingsverband is een obstakel gebleken voor verdere ontwikkeling. Dat maakt ook het vertrouwen gering dat de diverse geledingen van het samenwerkingsverband (ouders, leraren, directeuren, ondersteuningsplanraad) hebben in het realiseren van passend onderwijs per 1 augustus 2014.

Het samenwerkingsverband heeft geen goed beeld van de benodigde en aanwezige ondersteuning en expertise op de scholen. De tot nu toe verzamelde gegevens zijn, zo geven de verschillende gesprekspartners aan, in hoge mate onbetrouwbaar. Er zijn ook geen concrete doelen gesteld voor de komende jaren, anders dan het terugbrengen van thuiszitters tot nul en een deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs gelijk aan het landelijk gemiddelde.

Er zijn geen berekeningen over wat dat per jaar betekent en ook de krimp in leerlingenaantal is niet verwerkt in een meerjarenraming. De meerjarenbegroting bestaat uit een globale begroting voor 2014/2015 uitgaande van leerlingenaantallen overeenkomstig de laatste teldatum. De doorrekeningen naar de volgende jaren op basis van constante aantallen leerlingen geven geen enkel inzicht in de vraag hoe het samenwerkingsverband zijn begroting op orde gaat brengen en laat alleen zien wat de verevening betekent. Het bestuurlijke uitgangspunt van het samenwerkingsverband is dat de schoolbesturen passend onderwijs moeten realiseren. Dit uitgangspunt leidde binnen het verband tot het principe dat de verwijzer betaalt. Afgezien van onderinstroom in speciaal (basis)onderwijs worden de middelen voor passend onderwijs van het samenwerkingsverband toebedeeld aan de scholen naar rato van het ongewogen aantal leerlingen van de basisscholen. Of scholen voor speciaal (basis)onderwijs hierin kunnen worden betrokken en of en hoe de schoolbesturen enige solidariteit met bijvoorbeeld (zeer) kleine scholen vormgeven, zijn nog volledig open kwesties. Met deze middelen (en de eigen lumpsum) moeten scholen zorg dragen voor en betalen voor de basisondersteuning, eigen arrangementen en arrangementen en plaatsingen bij andere scholen voor speciaal (basis)onderwijs of basisscholen. Dit moet het samenwerkingsverband overigens duidelijk in het ondersteuningsplan opnemen.

Dit alles maakt dat de scholen niet goed weten waar ze aan toe zijn, hoe leerlingen een toelaatbaarheidsverklaring of arrangement voor extra ondersteuning kunnen krijgen en of en hoe het speciaal (basis)onderwijs nog leerlingen mag aannemen. Deze laatste groep scholen signaleert dat de reguliere basisscholen al minder leerlingen verwijzen, waarbij het de vraag is of alle leerlingen wel de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Het samenwerkingsverband heeft hier vooralsnog geen enkel zicht op.

De ondersteuningsplanraad is opgericht op 8 april 2014. Deze late oprichting heeft eveneens te maken met de aandacht en energie die lange tijd is uitgegaan naar de bestuurlijke inrichting en afstemming. Uiteindelijk heeft de voorlopige ondersteuningsplanraad zelf verkiezingen uitgeschreven om leden te werven voor de ondersteuningsplanraad. Het conceptondersteuningsplan is voor 1 februari 2014 ter instemming aan de voorlopige ondersteuningsplanraad voorgelegd. De ondersteuningsplanraad heeft direct na zijn oprichting het conceptondersteuningsplan gelezen, aanvullende informatie opgevraagd bij het samenwerkingsverband en op 13 mei 2014 instemming verleend aan het conceptondersteuningsplan onder een groot aantal voorwaarden. Daarbij heeft het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband afgesproken dat ze deze voorwaarden in het conceptondersteuningsplan verwerkt en dat het algemeen bestuur op 16 juni 2014 een besluit neemt over de vaststelling van het bijgestelde conceptondersteuningsplan. Nadat het algemeen bestuur het conceptondersteuningsplan heeft vastgesteld, wordt het opnieuw naar de ondersteuningsplanraad gestuurd die dan zal nagaan of het ondersteuningsplan conform de voorwaarden is bijgesteld. Mocht dat niet het geval zijn, dan zal hij opnieuw beslissen over het blijven verlenen of intrekken van zijn instemming.

Afgesproken is dat de inspectie:

1. op 17 juni 2014 een bericht ontvangt over het besluit van het (algemeen) bestuur over de vaststelling van het ondersteuningsplan;
2. voor 1 juli 2014 een bericht ontvangt over het besluit van de ondersteuningsplanraad over zijn instemming met het ondersteuningsplan.

Het samenwerkingsverband heeft het formele op overeenstemming gericht overleg (oogo) gevoerd, maar heeft in november 2014 nog een overlegmoment met de gemeentes in het

kader van oogo. Dan komen in ieder geval ook onderwerpen gerelateerd aan de jeugdzorg aan de orde. Tot nu toe ging het vooral over onderwijs.

De communicatie naar ouders en leraren is tot nu toe gering. De verantwoordelijkheid hiervoor is bij de afzonderlijke schoolbesturen gelegd. Het inhoudelijke beleid over hoe passend onderwijs er in de praktijk uit moet gaan zien, moet het samenwerkingsverband grotendeels uitwerken tussen nu en 1 augustus 2014 (met uiterlijk 16 juni aanpassing van het ondersteuningsplan conform voorwaarden ondersteuningsplanraad). Het samenwerkingsverband heeft wel het voornemen leraren en ouders vóór het nieuwe schooljaar te informeren over de nieuwe werkwijze in het kader van passend onderwijs.

## **2.2 Management en organisatie van het samenwerkingsverband**

Het samenwerkingsverband kent een bestuur bestaande uit de elf samenwerkingspartners. Het bestuur stelt documenten vast als ondersteuningsplan, meerjarenbegroting en intern toezichtkader. Hoewel de grootte van de samenwerkingspartners erg verschillend is (acht besturen met één school in dit samenwerkingsverband en drie grote besturen met meer dan twintig scholen) heeft elke partner een gelijke stem binnen het bestuur.

Uit het bestuur zijn een AB en een DB gevormd. Het AB heeft een intern toezichthoudende rol ten opzichte van de taken die aan het DB zijn gedelegeerd. Een kader voor het intern toezicht ontbreekt.

Het DB is belast met de voorbereiding en uitvoering van beleid en stuurt hiervoor de directeur aan. De taken en bevoegdheden van de directeur legt het bestuur alsnog vast in een directiestatuut.

Het samenwerkingsverband heeft zijn missie en visie beschreven. Een uitwerking in een strategisch beleid ontbreekt, zoals eerder aangegeven, grotendeels. Het DB heeft recent de eerste drie documenten met inhoudelijk beleid vastgesteld waarover het AB medio juni 2014 een besluit neemt. Het gaat om de procedure voor het aanvragen en afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen voor het speciaal (basis)onderwijs, het werken met een procesbegeleider en de eerste versie van de meerjarenbegroting.

Het ondersteuningsplan bevat geen overlegstructuur en organisatieschema. Behalve vergaderingen van het bestuur, het AB en het DB zijn er geen vaste overleggen binnen het samenwerkingsverband. De inhoudelijke ontwikkeling krijgt gestalte vanuit het kwartiermakersoverleg dat bestaat uit de directeuren/coördinatoren van de vier samenwerkingsverbanden primair onderwijs (po) in de regio Zuid-Limburg.

## **2.3 Ondersteuningsplan**

Kerndocument voor het samenwerkingsverband is het ondersteuningsplan. In deze paragraaf beschouwt de inspectie de ontwikkeling, de opbouw en de inhoud van het ondersteuningsplan.

Hoewel het samenwerkingsverband het ondersteuningsplan met input van diverse werkgroepen wilde ontwikkelen, is dat uiteindelijk niet gelukt. Het ondersteuningsplan is in korte tijd geschreven door de directeur a.i. en beschrijft voornamelijk wat het samenwerkingsverband allemaal moet ontwikkelen of in kaart moet brengen.

Ten tijde van de simulatie moet het bestuur het ondersteuningsplan nog bijstellen op basis van de uitgebreide voorwaarden die de ondersteuningsplanraad bij zijn instemming heeft gesteld. De uiteindelijke versie van het ondersteuningsplan is naar verwachting medio juni 2014 gereed.

Om te voldoen aan de wettelijke voorschriften is het nodig dat het samenwerkingsverband onderstaande onderdelen heeft opgenomen in het ondersteuningsplan en, voor zover hieronder vermeld, nog nader uitwerkt. Het onderstaande overzicht dient niet als een

beoordeling van het samenwerkingsverband, maar als een handreiking om de ontwikkeling van het beleid van het samenwerkingsverband verder te ondersteunen.

*1 Instemming, overleg, vaststelling en toezending (Artikel 14a Wms, Artikel 18a Wpo lid 7, 9, 10)*

Het samenwerkingsverband heeft tegelijk met het samenwerkingsverband VO Maastricht e.o. tijdens twee besprekingen in januari en april 2014 oogo gevoerd met de zes gemeenten. Deze overleggen hadden het karakter van verkennende gesprekken over het onderwijs. Er zijn toen geen concrete afspraken gemaakt. In november 2014 volgt een derde gesprek waarbij het samenwerkingsverband de -afstemming met- jeugdzorg wil gaan bespreken.

Inhoudelijk stemt het samenwerkingsverband zijn beleid af met de vier samenwerkingsverbanden primair onderwijs in Zuid Limburg als ook met het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs Maastricht en omstreken (VO3105).

Samenwerkingsverband 'Stichting Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland PO' heeft het ondersteuningsplan niet voor de wettelijk voorgeschreven datum van 1 mei 2014 bij de inspectie ingediend. In reactie op de rappelbrief van de inspectie d.d. 1 mei 2014 ontving de inspectie op 13 mei 2014 een brief met uitleg over de ontstane situatie. Vervolgens ontving de inspectie op 15 mei 2014 het conceptondersteuningsplan samen met de instemming en talloze voorwaarden van de ondersteuningsplanraad. De ondersteuningsplanraad heeft namelijk uitvoerige voorwaarden gesteld aan het ondersteuningsplan en bepaalt pas na verwerking daarvan of het ondersteuningsplan conform de voorwaarden is bijgesteld, en dus of hij zijn instemming al dan niet handhaaft. Eén van de voorwaarden is dat er binnen een jaar een nieuw ondersteuningsplan komt waarin het beleid geheel is uitgewerkt. Het ondersteuningsplan dat nu wordt bijgesteld richt zich dus vooral op het komende schooljaar 2014/2015. Het samenwerkingsverband ziet dat jaar uitdrukkelijk als overgangsjaar.

Resumerend: het samenwerkingsverband voldoet (nog) niet aan de volgende wettelijke vereisten:

- Het samenwerkingsverband heeft een ondersteuningsplan vastgesteld (art. 18a Wpo lid 7). Inmiddels is, nadat de simulatie plaats vond, het ondersteuningsplan inclusief de voorwaarden van de ondersteuningsplanraad op 16 juni 2014 vastgesteld door het algemeen bestuur en heeft de ondersteuningsplanraad op 2 juli 2014 bevestigd haar instemming te handhaven.
- Het ondersteuningsplan is voor 1 mei ingezonden naar de inspectie (art. 18a Wpo lid 10). Feitelijke datum was 15 mei 2014.

*2 Geheel van ondersteuningsvoorzieningen (Artikel 18a Wpo lid 8a)*

Een van de speerpunten zoals genoemd in het ondersteuningsplan is het in kaart brengen van de benodigde ondersteuning en expertise en de reeds aanwezige ondersteuning en expertise. Ten tijde van de simulatie heeft het samenwerkingsverband dat niet in beeld.

Binnen het samenwerkingsverband zijn er scholen voor basisonderwijs, drie scholen voor speciaal basisonderwijs en vijf scholen voor speciaal onderwijs in de huidige clusters 3 en 4.

Hoewel het samenwerkingsverband geen aantallen noemt, zijn er wel thuiszitters in de regio. Het samenwerkingsverband participeert in een project met de gemeente Maastricht en leerplicht om thuiszittende autistische kinderen weer naar school te geleiden.

In deze regio zijn kennelijk relatief veel kinderen gediagnosticeerd met autisme. Een verklaring hiervoor heeft men niet kunnen vinden, ook niet vanuit wetenschappelijk onderzoek.



Hoewel alle scholen een schoolondersteuningsprofiel hebben opgesteld en daar bestuursoverzichten van zijn gemaakt, trekken de gesprekspartners de validiteit van deze schoolondersteuningsprofielen sterk in twijfel. Om een meer valide beeld te krijgen zal het samenwerkingsverband de basisondersteuning en extra ondersteuning meer betrouwbaar moeten (laten) inventariseren en moeten beoordelen of dat aanbod volstaat om ieder kind de benodigde passende ondersteuning te kunnen bieden.

### 3 *Procedures en criteria toewijzing middelen (Artikel 18a Wpo lid 8b)*

Het samenwerkingsverband faciliteert de zorgplicht van de schoolbesturen door de ondersteuningsmiddelen zoveel mogelijk onder de schoolbesturen te verdelen. Schoolbesturen moeten zorgen voor het bieden van de juiste ondersteuning aan leerlingen en moeten betalen voor verwijzingen naar het speciaal (basis)onderwijs. Wanneer de toeleverende school, de ontvangende school en ouders akkoord zijn, toetst het samenwerkingsverband de gevolgde procedure en verleent wel of geen toelaatbaarheidsverklaring. In het geval ouders of scholen het niet eens zijn met het besluit van het samenwerkingsverband, kan een advies bij een jurist, kinderpsychiater of andere expert worden aangevraagd. Hiervoor heeft het samenwerkingsverband een beperkt frictiebudget.

Arrangementen moeten de schoolbesturen zelf onderling organiseren, waarbij de instemming van ouders is vereist. Het risico bestaat dat het samenwerkingsverband daarmee slecht zicht krijgt op de kwaliteit en de inzet van arrangementen.

Voor de leerlingen die op 1 oktober 2013 gebruik maken van leerlinggebonden financiering krijgen de scholen in 2014/2015 nog het schooldeel van de rugzakjes. De besturen voor speciaal onderwijs leveren de ambulante begeleiding volgens dezelfde verdeling.

### 4 *Procedures en criteria plaatsing leerlingen (Artikel 18a Wpo lid 8c,8d, 11 en 12 en Artikel XVII Wet passend onderwijs lid 1)*

De procedure en de criteria voor plaatsing in het speciaal (basis)onderwijs zijn recent uitgewerkt in een conceptprocedure. Het is van groot belang dat het bestuur deze procedure snel vaststelt en bekend maakt bij de scholen en ouders, omdat de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL) en de regionale expertisecentra (rec) al hebben aangegeven verwijzings- en indicatieverzoeken van na 1 mei 2014 niet meer op tijd te kunnen behandelen. Op dit moment is er dus geen werkende procedure voor het aanvragen van een indicatie of toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal (basis)onderwijs. Hierdoor dreigen leerlingen niet op de juiste onderwijsplek terecht te komen.

Onderdeel van de conceptprocedure is dat de procesbegeleider van het samenwerkingsverband betrokken is bij de verwijzingsgesprekken. Op basis van het oordeel van het multidisciplinair overleg dat op de school plaats heeft gehad, de benodigde instemmingen, een advies van de procesbegeleider en het deskundigenadvies, beslist de directeur van het samenwerkingsverband over het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring. De wettelijk voorgeschreven termijnen voor plaatsing in het speciaal (basis)onderwijs ontbreken in de conceptprocedure. De procedure voor terugplaatsing vanuit het speciaal (basis)onderwijs naar de reguliere basisscholen heeft het bestuur op hoofdlijnen beschreven.

De criteria voor leerlingen met een ernstig meervoudige beperking heeft het samenwerkingsverband opgenomen in de conceptprocedure. Voor de overige leerlingen heeft het geen heldere criteria geformuleerd.

Wel is in beeld dat de huidige leerlingen in het speciaal onderwijs binnen twee jaar opnieuw moeten worden beoordeeld voor het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring. Hierover moet het bestuur nog keuzes maken.

Binnen het samenwerkingsverband heerst onduidelijkheid over de bekostiging van de huidige jonge risicokinderen (jrk-leerlingen) en leerlingen uit België die hier op het speciaal onderwijs zitten. Hierover heeft het samenwerkingsverband vragen gesteld aan het ministerie van OCW. Resumerend: het samenwerkingsverband voldoet (nog) niet aan de volgende wettelijke vereisten:

- Een procedure en criteria voor plaatsing leerlingen (art 18a Wpo lid 8c, 8d, 11, art XVII wet passend onderwijs lid 1).  
Feitelijke situatie: naar verwachting stelt het bestuur de conceptnotitie over deze punten vast op 16 juni 2014.

#### 5 *Kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (Artikel 18a Wpo lid 8e)*

Het samenwerkingsverband streeft kwalitatieve doelen na die gaan over de basisondersteuning, professionalisering vanuit een gemeenschappelijk gedeelde pedagogische visie en een dekkend aanbod aan ondersteuning voor de leerlingen. Hiervan moet het samenwerkingsverband nog bepalen hoe de basisondersteuning, de pedagogische visie en de professionele competenties er concreet uitzien en op welke wijze hij in beeld brengt wat de stand van zaken op de scholen is, wanneer aan de (tussen-)doelen moet worden voldaan en hoe te sturen op het voldoen aan de gestelde doelen.

Het samenwerkingsverband heeft twee kwantitatieve doelen geformuleerd: het terugdringen van thuiszitters tot nul en de deelname aan het speciaal (basis)onderwijs ligt op of onder het landelijk gemiddelde. Beide doelen gelden voor 2019. Tussendoelen om naar dit einddoel toe te werken, nodig voor sturing op het niveau van het samenwerkingsverband, heeft het bestuur niet geformuleerd. Ook is er weinig beleid gericht op het behalen van deze doelen. Wel is duidelijk dat de onderinstroom vanuit voorschoolse voorzieningen in het speciaal onderwijs en de terugplaatsing van leerlingen vanuit het speciaal onderwijs naar het reguliere onderwijs twee belangrijke sleutels zijn voor het behalen van de kwantitatieve doelen. Om de onderinstroom te beperken wil het samenwerkingsverband per leerling gaan bekijken of en met welke begeleiding die naar het basisonderwijs toe kan. Hierbij is steeds de dichtstbijzijnde basisschool bij het woonadres van de leerling betrokken. Om de terugplaatsing te bevorderen is er geen duidelijk beleid anders dan dat het speciaal onderwijs jaarlijks nagaat of leerlingen weer terug kunnen naar het reguliere onderwijs. Hiervoor is inzicht nodig in de beschikbare ondersteuning op de reguliere scholen, wat er nu niet is.

Het samenwerkingsverband ziet als risico dat de cluster 2-instellingen meer leerlingen naar het speciaal basisonderwijs gaan verwijzen. Het heeft geen beleid of monitoring ontwikkeld om dit risico te beperken.

Het samenwerkingsverband heeft geen zelfevaluaties, tevredenheidsonderzoeken en wijze van borging in zijn plannen opgenomen.

#### 6 *Informeren ouders (Artikel 18a Wpo lid 8f)*

De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de communicatie naar ouders. Uit de gesprekken blijkt dat ouders nauwelijks zijn geïnformeerd over hoe passend onderwijs in deze regio wordt gerealiseerd. Ook de schoolondersteuningsprofielen zijn niet beschikbaar gesteld voor ouders. Ouders wier kind gebruik maakt van de rugzakfinanciering zijn wel persoonlijk door de scholen geïnformeerd. Het is van groot belang dat het samenwerkingsverband het beleid dat het deze maand vaststelt, bijvoorbeeld de procedure voor het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring, zo snel mogelijk communiceert met ouders en de scholen, of dat het samenwerkingsverband erop toeziet dat de schoolbesturen dat zo snel mogelijk doen.

Aangezien het samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid voor communicatie naar ouders bij de besturen heeft belegd, is het goed om op het niveau van het samenwerkingsverband duidelijke afspraken te maken over een eenduidige en laagdrempelige informatievoorziening naar ouders. Duidelijk moet zijn hoe de inspraak van ouders op school en binnen het samenwerkingsverband geregeld is, waar ouders met hulp- en ondersteuningsvragen en klachten terecht kunnen en hoe de privacy van de leerlingen geborgd is. Hiervoor kan het samenwerkingsverband de eigen website, maar ook de communicatiemiddelen van scholen (websites, nieuwsbrieven, ouderavonden) inzetten. Om de inspraak van ouders in het beleid te ondersteunen, kan het samenwerkingsverband bijvoorbeeld klankbordgroepen en ouderplatform of digitale fora inrichten.

Resumerend: het samenwerkingsverband voldoet (nog) niet aan de volgende wettelijke vereisten:

- De wijze waarop ouders worden geïnformeerd over ondersteuningsvoorzieningen en onafhankelijke ondersteuningsmogelijkheden (art 18a Wpo lid 8f).

#### *7 Bekostigingsaspecten (Artikel 18a Wpo lid 8g t/m j)*

Het samenwerkingverband heeft als uitgangspunt voor de verdeling van de financiële middelen deze zoveel als mogelijk toe te delen aan de basisscholen naar rato van hun aantal ongewogen leerlingen. Of en hoe het speciaal (basis)onderwijs hierop enige aanspraak kan maken, is niet duidelijk. Het te verdelen bedrag wordt beperkt door de reguliere bekostiging van het speciaal (basis)onderwijs. Op termijn komt de basisbekostiging van het speciaal (basis)onderwijs ten laste van de verwijzende school en resteert de onderinstroom voor bekostiging direct door het samenwerkingsverband. Ook bevat de (meerjaren)begroting de kosten van de organisatie van het samenwerkingsverband. Voorts kent het samenwerkingsverband in het eerstkomende schooljaar de middelen voor leerlinggebonden financiering toe aan de school van desbetreffende (rugzak)leerling. Er is geen regeling getroffen voor de situaties bedoeld in de onderdelen g t/m j van lid 8 van artikel 18a van de Wpo, anders dan het genoemde uitgangspunt.

De meerjarenbegroting gaat voor alle jaren uit van de leerlingenaantallen op de laatste teldatum, met één extra leerling (van iedere categorie) op de tweede peildatum. Wel wordt bij de baten rekening gehouden met de komende verevening. De meerjarenbegroting is dus niet gebaseerd op enige onderbouwde raming van het aantal leerlingen, waarmee behalve op de financiële effecten van de te verwachten verdere krimp ook geen enkel zicht bestaat op de effecten van het bedoelde beleid om de aantallen leerlingen in speciaal (basis)onderwijs terug te dringen. Een analyse van het huidige aantal leerlingen, de leerlingenstromen en een vertaling van het (nog uit te werken) beleid naar de toekomstige aantallen en stromen met de daarbij horende financiële stromen, passend binnen de te verwachten baten, ontbreken dus. Dat beeld zou het samenwerkingsverband bovendien moeten verbijzonderen naar de afzonderlijke scholen van het samenwerkingsverband, opdat die zicht hebben op de te verwachten aantallen leerlingen en de beschikbare financiële middelen.

Resumerend: het samenwerkingsverband voldoet (nog) niet aan de volgende wettelijke vereisten:

- De wijze waarop wordt bepaald of er tussentijdse groei is in het speciaal basisonderwijs, aantal en >2 procent (art 18a Wpo lid 8g).
- De wijze waarop wordt vastgesteld wat het aandeel van de onderscheiden scholen is in de overdracht van de bekostiging bij een ontoereikend budget van het speciaal basisonderwijs (art 18a Wpo lid 8h).

- De wijze waarop wordt bepaald of er tussentijdse groei is in het speciaal onderwijs en de wijze waarop wordt vastgesteld of de personeelsbekostiging toereikend is om aan de verplichtingen te kunnen voldoen in geval van groei (art 18a Wpo lid 8i).
- De wijze waarop wordt vastgesteld wat het aandeel van de onderscheiden scholen is in de overdracht van de bekostiging personeelskosten bij een ontoereikend budget van het speciaal onderwijs (art 18a Wpo lid 8j).

### 3. REACTIE VAN HET BESTUUR

Op 14 juli 2014 ontving de inspectie een schriftelijk bericht waarin het bestuur aangeeft dat het de bevindingen uit dit verslag bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband op de volgende wijze zal betrekken.

Met betrekking tot de bevinding: 'Rolverdeling, rolvastheid en onderling vertrouwen tussen de bestuurders zijn elementen die veel aandacht behoeven. Het samenwerkingsverband heeft gekozen voor een smalle inrichting, waarbij het de taken en bevoegdheden zoveel mogelijk bij de schoolbesturen belegt. Deze keuze vraagt een goed systeem voor monitoring en een duidelijke verdeling van taken/verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen AB, DB en directeur met bijbehorende doorzettingsmacht.' geeft het samenwerkingsverband aan dat de bestuurders bij de start van het nieuwe schooljaar een dagdeel met elkaar in overleg gaan over rolverdeling en rolvastheid. Deze bijeenkomst, d.d. 29 september 2014, zal de basis zijn voor en input geven aan het op te stellen management- en directiestatuut, waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse organen van de stichting worden vastgelegd. Daarnaast zal de directeur van het samenwerkingsverband - in de rol van ambtelijk secretaris - de vergaderingen en besluitvorming van het dagelijks bestuur en algemeen bestuur op elkaar afstemmen en toezien op uitvoering van gemaakte afspraken.

Voor het samenwerkingsverband wordt thans een betrouwbare en valide monitor ontwikkeld door Van Beekveld en Terpstra om een goede dialoog met de schoolbesturen te kunnen voeren en die tenminste aan de volgende voorwaarden voldoet:

- de gegevens zijn betrouwbaar en relevant (passend bij de ambities en de wettelijke taken);
- de gegevens helpen bij het afleggen van verantwoording;
- de monitor maakt gebruik van het subsidiariteitsbeginsel en sluit aan op bestaande methodieken en instrumenten bij schoolbesturen en belegt de verantwoordelijkheden (conform management- en directiestatuut) op de juiste plaats.

Voor de ontwikkeling van deze monitor is een tijdpad opgesteld zodat medio mei 2015 e.e.a. operationeel is. De ontwikkeling van de monitor is een samenwerking tussen de regio's Heerlen e.o., Maastricht en Heuvelland, Westelijke Mijnstreek en Roermond teneinde de monitoringssystematiek in deze regio's in hoge mate op elkaar te laten aansluiten.

Met betrekking tot de bevinding: 'Het samenwerkingsverband heeft geen goed beeld van de benodigde en aanwezige ondersteuning en expertise op de scholen.' geeft het samenwerkingsverband aan dat de schoolondersteuningsprofielen (SOP-en) zijn geïnventariseerd en in kaart gebracht door middel van een zelfevaluatiekader. In het kader van het subsidiariteitsbeginsel zullen schoolbesturen verantwoordelijk blijven voor de validiteit van de SOP-en. Op samenwerkingsverbandniveau zullen in schooljaar 2014/2015 afspraken gemaakt worden over de wijze waarop de SOP-en worden geactualiseerd.

Met betrekking tot de communicatie naar directeuren, intern begeleiders, leraren en ouders geeft het samenwerkingsverband aan diverse activiteiten te gaan ondernemen:

- in schooljaar 2013/2014 zijn acht nieuwsbrieven verschenen waarin informatie is gegeven over de ontwikkelingen van passend onderwijs. De laatste nieuwsbrief dateert van 9 juli 2014;
- op 8 september 2014 wordt een startbijeenkomst passend onderwijs georganiseerd voor bestuurders, directeuren en ib-ers;
- per 1 augustus 2014 zal een website online gaan waarop alle informatie voor scholen en ouders beschikbaar is;
- op samenwerkingsverbandniveau zullen verdere afspraken gemaakt worden over de wijze waarop schoolbesturen en scholen de ouders verder informeren, bijvoorbeeld tijdens een ouderavond.

Met betrekking tot de bevinding dat het inhoudelijke beleid over hoe passend onderwijs er in praktijk uit gaat zien nog grotendeels moet worden uitgewerkt voor 1 augustus 2014, geeft het samenwerkingsverband aan per 3 juli 2014 de uitwerking van het inhoudelijk beleid aan alle schoolbesturen te hebben toegezonden. Dit betreft:

- vastgestelde notitie 'Ondersteuningstoewijzing en Toelaatbaarheidsverklaring';
- profiel en proces trajectbegeleider;
- profiel en proces inzet deskundigenadviseur;
- formulier aanvraag Toelaatbaarheidsverklaring;
- formulier compensatie AWBZ;
- doorberekening van de begroting op bestuursniveau.

Verder is in het kader van implementatie:

- de toelaatbaarheidsverklaring geconcipeerd zodat deze per 1 augustus verstrekt kan worden;
- de financiële administratie ingericht;
- en heeft de directeur van het samenwerkingsverband met alle directeuren van s(b)o scholen in het verband afspraken gemaakt over de toelaatbaarheid van leerlingen en zijn er passende oplossingen overeengekomen voor leerlingen die - als gevolg van de transitie en het ontbreken van een overgangsregeling - tussen wal en schip dreigden te raken.

Met betrekking tot het ondersteuningsplan, dat het kerndocument voor het samenwerkingsverband is en waarvan de inspectie de ontwikkeling, opbouw en de inhoud beschouwt, geeft het samenwerkingsverband aan het ondersteuningsplan en de begroting voor schooljaar 2014/2015 te hebben vastgesteld. In de periode augustus 2014 - februari 2015 zal het ondersteuningsplan en de daarop gebaseerde begroting door het samenwerkingsverband worden bijgesteld en het beleid worden uitgewerkt. Hierbij zal in het ondersteuningsplan in ieder geval worden opgenomen:

- de voorwaarden zoals gesteld door de ondersteuningsplanraad;
- het stellen van concrete (tussen-)doelen om het deelnamepercentage in s(b)o te verlagen en vaststellen van de sturing hierop door het samenwerkingsverband;
- de indicatoren waaraan de door de besturen vormgegeven zorgniveau's 1 t/m 4 in de basisscholen moeten voldoen. En ten gevolge hiervan de beschrijving en uitvoering van het principe de verwijzer betaalt;
- de bestuurlijk vastgestelde notitie 'Ondersteuningstoewijzing en Toelaatbaarheidsverklaring', waarbij een essentiële (signalerende) taak is belegd bij de trajectbegeleider ten aanzien van de proceskant van de zorgniveau's 1 t/m 4 (op basis van vastgelegde procesindicatoren) en de mediërende taak in het voortraject;
- de uitwerking van de procedure en wettelijke termijnen voor plaatsing in het s(b)o;

- uitwerking voor terugplaatsing van s(b)o naar bao;
- diverse bekostigingsaspecten.