



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland

Plaats : Maastricht
Administratienummer : PO3105
Bestuursnummer : 21625
Onderzoeksnummer : 277673
Datum onderzoek : 16 juni 2015
Datum vaststelling : 15 september 2015

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
2	BEVINDINGEN	7
3	REACTIE VAN HET BESTUUR	14

1 INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een kwaliteitsonderzoek uit bij 'Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland' (hierna: samenwerkingsverband Maastricht en Heuvelland). Binnen de gemeenten Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittern, Maastricht, Meerssen, Vaals en Valkenburg aan de Geul vormen 11 schoolbesturen met in totaal 76 vestigingen gezamenlijk het samenwerkingsverband. In dit rapport geeft de inspectie haar bevindingen uit het onderzoek weer.

Kwaliteitsonderzoek

In het schooljaar 2014/2015 voert de inspectie een kwaliteitsonderzoek uit bij alle 152 samenwerkingsverbanden. Het doel van deze kwaliteitsonderzoeken is tweeledig:

1. stimuleren van de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden door een beeld te geven van de ontwikkeling op dat moment;
2. toezicht houden op de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden.

Bij alle samenwerkingsverbanden controleert en rapporteert de inspectie of zij voldoen aan de wet- en regelgeving. Nieuw in schooljaar 2014/2015 is dat ieder samenwerkingsverband - indien nodig - in het rapport verbeterpunten voor de kwaliteit krijgt aangereikt, gerelateerd aan het waarderingskader van de inspectie.

Toezichtkader

De inspectie baseert zich bij dit kwaliteitsonderzoek 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. Het document is te vinden op www.onderwijsinspectie.nl.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek start met een bureauanalyse van het ondersteuningsplan en overige gegevens over het samenwerkingsverband die bij de inspectie aanwezig zijn. Het betreft de volgende documenten:

- Ondersteuningsplan 2015-2019, inclusief een reeks bijlagen (versie 29 april 2015);
- Evaluatie TLV-route (31 mei 2015);
- Meerjarenbegroting schooljaar 2014/2015;
- Reactie OPR op conceptondersteuningsplan 2015-2019 (10 juni 2015);

- Website samenwerkingsverband (www.passendonderwijszuid.nl, geraadpleegd op 12 juni 2015);
- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 12 juni 2015).

Hierna vond op 16 juni 2015 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- een presentatie kreeg van het samenwerkingsverband over de stand van zaken en actuele ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband;
- een gesprek voerde:
 - over de rol die het samenwerkingsverband speelt binnen de verbinding onderwijs en jeugdzorg;
 - over de ondersteuningstoewijzing;
 - met (een afvaardiging van) de ondersteuningsplanraad over zijn rol bij het samenwerkingsverband;
 - met het bestuur met onder andere aandacht voor het intern toezicht.

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

Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 staat de hoofdlijn van de bevindingen uit het onderzoek (2.1), gevolgd door een toelichting (2.2). De bevindingen over de naleving van de wettelijke voorschriften geeft de inspectie in dat hoofdstuk weer in een afzonderlijke paragraaf (2.3). Hoofdstuk 3 vermeldt de reactie van het bevoegd gezag.

2 BEVINDINGEN

2.1 Hoofdlijn

Het samenwerkingsverband Maastricht en Heuvelland werkt intensief samen met de twee andere verbanden voor primair onderwijs in zuidelijk Limburg, waardoor ze inhoudelijk veel met elkaar gemeen hebben. Dit wordt pregnant zichtbaar in het Ondersteuningsplan 2015-2019 dat voor het overgrote deel in ieder geval dekkend is voor de verbanden in Maastricht en Heerlen. Sittard-Geleen sluit op veel terreinen ook aan, waardoor zowel inhoudelijk als organisatorisch een sterke krachtenbundeling plaatsvindt. Dit is ook mogelijk door de situatie, waarbij enkele grotere besturen uit het basisonderwijs participeren in minstens twee en enkele zelfs in alle drie de verbanden.

Was de inspectie vorig jaar bij de simulatie nog kritisch op de (achterblijvende) ontwikkelingen binnen Maastricht en Heuvelland, op dit moment is sprake van een grote sprong voorwaarts, zoals onder andere blijkt uit het geheel herziene en bijgestelde ondersteuningsplan. Zeker uit de bijlagen daarbij valt afdoende af te lezen, dat het verband inmiddels veel in gang heeft gezet en deels ook al heeft geëvalueerd.

Kenmerkend voor dit samenwerkingsverband is dat de afzonderlijke besturen instaan voor een te realiseren hoog niveau van basisondersteuning. In de praktijk vervullen de inmiddels aangestelde trajectbegeleiders binnen deze bestuurlijke situatie een belangrijke rol om het gewenste niveau te (gaan) realiseren. Gezien hun dubbele loyaliteit (naar hun eigen bestuur én naar het samenwerkingsverband) stelt dat hoge eisen aan hun competenties en ervaring.

Hoewel de inrichting en uitwerking van de kwaliteitszorg op het niveau van het samenwerkingsverband als geheel nog de nodige aandacht vraagt, heeft het verband al wel een waardevolle eerste stap op dat gebied gezet. Het verslag van de evaluatie van de in het eerste half jaar doorlopen trajecten om een toelaatbaarheidsverklaring af te geven, bevat goed bruikbare informatie om die trajecten verder vorm te geven. Dat geldt voor zowel de interne processen binnen scholen, het verder uitdiepen van criteria voor het hanteren van de opeenvolgende ondersteuningsniveaus, als voor de rol en positionering van de trajectbegeleiders.

Hieronder volgt een nadere toelichting op de bevindingen, gerelateerd aan het waarderingskader.

2.2 Toelichting

Kwaliteitsaspect 1: Resultaten

Het samenwerkingsverband doet aantoonbaar al het mogelijke om voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben passende ondersteuningsvoorzieningen te organiseren. Dit leidt ertoe dat geen leerlingen van passende ondersteuning verstoken hoeven te blijven, verwijtbaar aan het samenwerkingsverband. De vraag of het samenwerkingsverband zijn bevoegdheden en invloed aanwent zich, is lastig te beantwoorden, omdat de lat voor de individuele scholen erg hoog is gelegd. Bovendien heeft het verband de schoolbesturen belast met het waarborgen van de gevraagde kwaliteit van de basisondersteuning. Pas als, bijvoorbeeld via de nog te ontwikkelen vormen van monitoring, vanuit de scholen voldoende informatie beschikbaar komt over de behaalde resultaten, kan het bestuur van het verband zich een oordeel vormen van die kwaliteit. Lastig hierbij is dat het bestuur tot nu toe geen heldere doelen en criteria heeft geformuleerd voor de opeenvolgende niveaus van ondersteuning. Het gaat namelijk uit van een groot onderling vertrouwen en saamhorigheid om de algemene doelen binnen een redelijke termijn te kunnen realiseren.

Toewijzing en plaatsing zijn aan termijnen gebonden. Uitgangspunt voor dergelijke processen is de datum van inschrijving. Voor tussentijdse verwijzingen ligt het startpunt van het traject bij de aanmelding bij de trajectbegeleider. Op dat moment gaat de termijn van zes weken lopen, die overigens in de documenten structureel lijkt te zijn opgehoogd naar tien weken. De feitelijke behandeling van de aanvragen komt kennelijk veel eerder uit op enkele dagen dan op enkele weken. Het is echter de vraag of deze termijnen helder zijn voor alle bij dit proces betrokken partners.

Het samenwerkingsverband kan voor iedere leerling voor wie extra ondersteuning is aangevraagd, desgevraagd aantonen dat – wanneer van toepassing – ten minste de wettelijk voorgeschreven termijnen gehaald zijn en dat de leerling geplaatst is in een bij zijn ondersteuningsbehoefte passend arrangement in of buiten het regulier onderwijs. De uitgevoerde evaluatie van de al doorlopen trajecten bevestigt dit positieve beeld.

In de periode augustus 2014 t/m juli 2016 herindiceert het samenwerkingsverband de zittende leerlingen in het speciaal onderwijs (so).

Het samenwerkingsverband werkt met een meerjarenbegroting waarin het beleid uit het ondersteuningsplan duidelijk herkenbaar is vertaald in gekwantificeerde doelstellingen. De inspectie heeft er wel op gewezen, dat er weinig concrete aanwijzingen aan die begroting zijn gekoppeld, waaruit naar voren komt hoe het verband die tussendoelen gaat realiseren.

De meerjarenbegroting op zijn beurt is eveneens vertaald in een gedetailleerde begroting op jaarbasis. Minstens een keer per jaar toetst het samenwerkingsverband de realisatiecijfers aan de begroting, analyseert de verschillen en past zo nodig de meerjarenbegroting en/of de jaarbegroting aan. Om de langere termijndoelen te kunnen halen, heeft het bestuur van het samenwerkingsverband Maastricht en Heuvelland voor een scenario gekozen, dat precies uitkomt op een situatie die gelijk is aan de landelijke deelnamecijfers. Maar ook bij deze begroting mist de inspectie een inhoudelijke onderbouwing die het aannemelijk maakt dat de opeenvolgende fasen realistisch zijn. Het verband heeft immers zowel te maken met een redelijke zware verevening, als met een doorgaande krimp in de leerlingenaantallen. Het verweer van het bestuur van het verband steunt vooral op de hiervoor al genoemde saamhorigheid en het onderlinge vertrouwen. Een smalle basis voor een doelmatige inzet van de beschikbare middelen.

Het samenwerkingsverband toont genoegzaam aan dat het de geplande kwantitatieve resultaten (inclusief bekostigingsaspecten) behaalt. Dit geldt pas op termijn voor de kwalitatieve resultaten.

Het samenwerkingsverband bevordert, in samenspraak met de gemeenten, in voldoende mate dat alle leerplichtige of kwalificatieplichtige leerlingen die mogelijk extra ondersteuning nodig hebben, ingeschreven staan bij een school en daadwerkelijk onderwijs volgen. Wel bestaat er enige onduidelijkheid over de aantallen leerlingen die met een ontheffing van de leerplichtambtenaren geoorloofd thuiszitten. Ook voor minstens een deel van deze leerlingen zou het verband zich moeten inspannen hen, op een redelijke termijn, (weer) te laten instromen in een reguliere vorm van onderwijs.

Op ambtelijk niveau is een verzuimprotocol in ontwikkeling. Dit protocol moet het mogelijk maken aan de hand van kengetallen, analyses en plannings van activiteiten zowel incidenteel, als structureel schoolverzuim te voorkomen. Het samenwerkingsverband kan afdoende aantonen dat het voor het bereiken van dit doel functionele contacten onderhoudt met relevante ketenpartners. Het samenwerkingsverband toont aan dat mede door zijn inspanningen de afstemming met zorgaanbieders in de regio op termijn leidt tot een geïntegreerde aanpak van zorg en onderwijs, met als doel de verbetering van het onderwijsaanbod. Het verband heeft een adequaat en actueel beeld van de zorgvoorzieningen/-aanbieders in de regio en heeft zicht op het zorgaanbod en de tekortkomingen in het zorgaanbod in de regio. Werkbare afspraken hierover krijgen langzamerhand vorm. Verschillen tussen de gemeenten bij de uitvoering van de afspraken vormen bijvoorbeeld een aandachtspunt bij het eerstvolgende

'op overeenstemming gericht overleg' (oogo) met de betrokken gemeenten. Dit vindt zeer binnenkort plaats.

Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie

Het samenwerkingsverband heeft zijn missie en visie geformuleerd. Deze is uitgewerkt in een strategisch beleid en bevat een karakteristiek van het samenwerkingsverband, een visie op de toekomst en daarop aansluitende strategische doelen. Missie en visie zijn gekoppeld aan de wetgeving; doelen en de beoogde kwantitatieve resultaten zijn eenduidig vastgelegd. Het besturingsmodel van het samenwerkingsverband past bij de missie en de beleidsvoornemens. Er is een kader vastgesteld waarbinnen de organisatie haar taken uitvoert en waarmee zij aangeeft hoe de activiteiten die daarbij horen, passen binnen het grotere geheel.

De besturen opereren onder een optimale inhoudelijke en een daarmee samenhangende financiële autonomie. De schoolbesturen leggen vanuit dezelfde filosofie verantwoording af aan het samenwerkingsverband.

Het beoogde hoge niveau van de basisondersteuning maken de meeste scholen in praktijk nog niet waar. Hier komt bij dat de scholen de invulling daarvan (de 'ondersteuningsniveaus' 1 tot en met 4) zelf vorm kunnen geven. Het is daarmee de vraag of het samenwerkingsverband voldoende checks en balances heeft ingebouwd. De mede daarop gerichte monitor zal daarop, op termijn, waarschijnlijk antwoord kunnen geven.

Het samenwerkingsverband heeft een indrukwekkend organisatieschema waaruit voldoende naar voren komt waarop elk orgaan formeel aanspreekbaar is. De taken en de operationele bevoegdheden van de verschillende organen binnen het samenwerkingsverband zijn bovendien eenduidig belegd en vastgesteld in verschillende bijlagen bij het nieuwe ondersteuningsplan. Op bestuursniveau is zo voldoende gecommuniceerd over dit aandachtspunt. Voor andere partners, waaronder de ouders en leraren op de scholen kan dat anders liggen, zo bleek de inspectie uit verschillende gesprekken.

Het samenwerkingsverband kan aantonen dat het georganiseerd overleg binnen de organen van het samenwerkingsverband voldoende gericht is op realisatie van het beleid en op de samenhang tussen de taken van het samenwerkingsverband. De uitgebreide, positief kritische, reactie vanuit de ondersteuningsplanraad op het ondersteuningsplan van eind april 2015 is daar een goed voorbeeld van.

De verschillende vormen van functioneel overleg richten zich zowel op de inhoud als op de planning, uitvoering en evaluatie van taken. Het samenwerkingsverband heeft hiernaast een procedure vastgesteld met de

gemeenten die in het samenwerkingsverband liggen om te komen tot noodzakelijke vormen van afstemming.

Een van de uitgangspunten van het samenwerkingsverband Maastricht en Heuvelland is dat het verband zich concentreert op de toekenning en uitvoering van de extra arrangementen richting het speciaal (basis)onderwijs (in 'oude' termen 'zorgniveau 5'). De organisatie en toewijzing van specifieke ondersteuning tot en met het niveau 4 laat het verband helemaal over aan de afzonderlijke schoolbesturen.

Voor het toekennen van een toelaatbaarheidsverklaring, nodig voor verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs heeft het verband een toewijzingsprotocol vastgesteld. Dit protocol bevat algemene criteria voor toewijzing van middelen voor extra ondersteuning, Omdat in de praktijk de trajectbegeleiders een eigen invulling kunnen geven aan de criteria voor het opstellen van een toelaatbaarheidsverklaring is niet volledig gezekerd dat er in gelijke gevallen een gelijke uitkomst van een traject komt. Het leggen van de verantwoordelijkheid bij hun schoolbestuur, kan dat tot gevolg hebben. Dit ook omdat het afgegeven advies vanuit het overleg binnen de school, met betrokkenheid van de ouders, vooral procedureel wordt getoetst door de aangewezen, wettelijk noodzakelijke, deskundigen.

Het samenwerkingsverband profileert zich in de hele regio, samen met de twee andere verbanden in zuidelijk Limburg, actief als dienstverlener voor passend onderwijs. Daartoe beschikt het over informatievoorzieningen ten behoeve van belanghebbenden bij het samenwerkingsverband. Aangezien de verantwoordelijkheid voor de communicatie, vanuit de filosofie van het verband, vrijwel volledig is belegd bij de deelnemende schoolbesturen, bevat de eigen website van het verband relatief weinig toegankelijke informatie voor ouders en leraren. Als gevolg hiervan kunnen er onwenselijke verschillen ontstaan als het gaat om het actief en functioneel informeren van alle betrokkenen. Het intern toezicht is onafhankelijk van het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband en is nog volop in discussie en ontwikkeling. Het algemeen bestuur vervult deze taken en beschikt hierbij over voldoende middelen om de wettelijke taken, bevoegdheden te kunnen uitvoeren. Ze zijn tevens in staat hun verantwoordelijkheid te nemen omdat ze beschikken over een toezichtkader. Het intern toezicht gaat jaarlijks schriftelijk rapporteren over bevindingen, conclusies en beleidsaanbevelingen.

Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg

Het samenwerkingsverband vertaalt tenminste eens per vier jaar de beleidsdoelstellingen naar kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (inclusief

bekostigingsaspecten). Onderdeel daarvan is het in overleg met belanghebbenden vaststellen van acceptabele normen voor die resultaten. De normen voor het hoogste ondersteuningsniveau zijn inmiddels vastgelegd. Voor de niveaus 1 tot en met 4 is dat, passend binnen de basisfilosofie van het verband, nog niet bepaald. Hierdoor is het voorlopig mogelijk dat de schoolbesturen daar eigen invullingen aan geven. Pas als het samenwerkingsverband heeft vastgesteld of en vanaf wanneer ze een landelijk ontwikkelde monitor gaan gebruiken, kan daar een normerende werking van uitgaan. De (beperkte) voorlopige monitor heeft die functie nog te weinig. Als de criteria zijn verhelderd, kan het samenwerkingsverband vervolgens de vernieuwde ondersteuningsprofielen toetsen en daaruit conclusies trekken voor de kwaliteitsverbetering op korte en langere termijn. Een positieve waardering verdient de uitgevoerde interne evaluatie van het opstellen en toepassen van de procedures rond het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen. Daar heeft het verband veel werk van gemaakt. De laatste stap in dat proces is ook al bijna afgerond, namelijk het trekken van beleidsmatige conclusies daaruit. Andere onderdelen van het op te zetten systeem van interne en externe kwaliteitszorg staan al wel genoemd in het ondersteuningsplan. Ze vragen echter nog veel overleg en ontwikkeling, voordat ze voluit kunnen worden toegepast.

2.3 Naleving wet- en regelgeving

Voorschriften ondersteuningsplan

Wat de naleving van wettelijke voorschriften voor het ondersteuningsplan betreft, heeft de inspectie geen tekortkomingen vastgesteld.

Programmatisch handhaven

Bij het bevorderen van de naleving van wettelijke regels, gebruikt de inspectie ook het uitgangspunt van 'programmatisch handhaven' (Jaarwerkplan 2014). Jaarlijks kiest de inspectie een aantal onderdelen van wet- en regelgeving die gericht aandacht krijgen. Onderstaande tabel bevat de onderdelen die voor het schooljaar 2014/2015 zijn vastgesteld voor de controle op de naleving door de samenwerkingsverbanden. Per onderdeel toont de tabel of het samenwerkingsverband aan de voorschriften voldoet.

Naleving wet- en regelgeving		Voldoende	Onvoldoende
N.1	De tijdige (hernieuwde) vaststelling van het ondersteuningsplan en het insturen aan de inspectie - De artikelen 18a, tiende lid, WPO en 17a tiende lid, WVO.	•	

Naleving wet- en regelgeving		Voldoende	Onvoldoende
N.2	De naleving van de regels met betrekking tot de (hernieuwde) vaststelling van het ondersteuningsplan en de instemming van de ondersteuningsplanraad - De artikelen 18a, zevende lid, WPO en 17a, zevende lid, WVO en artikel 14a WMS.	•	
N.3	Het ondersteuningsplan wordt niet eerder vastgesteld dan nadat overleg (oogo) heeft plaatsgevonden met gemeente(n) en met het samenwerkingsverband, waarvan het gebied (gedeeltelijk) samenvalt - De artikelen 18a, negende lid, WPO en 17a, negende lid, WVO.	•	
N.4	Het deskundigenadvies - De artikelen 18a, elfde lid WPO jo artikel 34.8. Besluit bekostiging WPO en 17a WVO, twaalfde lid jo artikel 15a Inrichtingsbesluit WVO.	•	

3 REACTIE VAN HET BESTUUR

In zijn reactie d.d. 21 juli 2015 deelt het bestuur mee dat het de bevindingen uit dit rapport bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband op de volgende wijze zal betrekken of al heeft betrokken.

De bevindingen van de onderwijsinspectie geven de bevestiging dat het samenwerkingsverband Maastricht en Heuvelland in gezamenlijkheid met de samenwerkingsverbanden Westelijke Mijnstreek en Heerlen en omstreken door krachtenbundeling passend primair onderwijs in de regio Zuid-Limburg op de kaart zet.

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

Het gekozen model waarbij schoolbesturen en scholen optimale inhoudelijke en daarmee gepaard gaande financiële autonomie hebben, vormt de basis van deze aanpak. Uiteraard vraagt dit vertrouwen van besturen onderling, maar het vergt vooral de moed om de collectieve verantwoordelijkheid vorm te geven waarbij de variabelen meetbaar en concreet gemaakt worden op basis van het principe 'afspraken vooraf en verantwoording achteraf'.

Door outputindicatoren per doelstelling (als voorloper van de monitor) op te stellen laat het samenwerkingsverband zien dat niet alleen vertrouwen de basis is maar dat inhoud en vorm gegeven wordt aan de collectieve verantwoordelijkheid voor doelgerichte en doelmatige inzet van geormerkte middelen ten behoeve van de kwaliteit van de ondersteuning in niveau 1 tot en met 5.

De deelnemende besturen in het samenwerkingsverband geven invulling aan een transparante en effectieve planning en control in de eigen subsidiariteitslaag in functie van de collectieve horizontale en verticale verantwoording (governance). Hierbij speelt een aantal elementen een rol: signaleren, duiden, informeren, aanspreken (grenzen aan de solidariteit) en aanpakken. De bevindingen van de inspectie zijn behulpzaam om de collectieve verantwoordelijkheid in het samenwerkingsverband verder vorm te geven.