



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: 5 november 2019

Samenvatting

De Inspectie van het Onderwijs bezoekt het bestuur van een samenwerkingsverband passend onderwijs minstens één keer in de vier jaar. Dit jaar was het bestuur van 'bestuur Stichting Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland PO' aan de beurt.

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

Hieronder staat een samenvatting van onze belangrijkste conclusies.

Wat gaat goed?

Het samenwerkingsverband zorgt voor passend onderwijs

Binnen de regio Maastricht en Heuvelland zorgt het samenwerkingsverband er samen met de scholen voor dat er voor elke leerling een passende plek is. Het verband kijkt daarbij steeds meer naar mogelijkheden voor maatwerk.

Thuiszitters zijn in beeld en beperkt in aantal

Het samenwerkingsverband heeft goede afspraken met scholen en de gemeenten om thuiszitters zo snel mogelijk weer een plekje in het onderwijs te geven. Dat enkele leerlingen toch tijdelijk niet naar school gaan, ligt niet aan het samenwerkingsverband. Wel zijn de leerlingen goed in beeld bij het samenwerkingsverband.

Samenwerking met veel verschillende partijen

De samenwerking in de regio is de afgelopen jaren weer verder toegenomen. Dit geldt zowel voor de samenwerking tussen de scholen, als de samenwerking tussen het samenwerkingsverband en andere organisaties die zorgen voor schoolgaande kinderen, zoals de jeugdhulp. Hierdoor zijn er veel contacten die het samenwerkingsverband gebruikt om bij problemen te zoeken naar oplossingen.

Het bestuur heeft goed zicht op wat er gebeurt

Het samenwerkingsverband verzamelt heel veel gegevens en

Vierjaarlijks onderzoek bestuur en samenwerkingsverband

Bestuur: bestuur Stichting Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland PO

Bestuursnummer: 21625

Samenwerkingsverband: Stichting Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland PO

Gemeenten binnen de regio: Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Maastricht, Meerssen, Vaals en Valkenburg aan de Geul

Totaal aantal leerlingen: ruim 13.000

Lijst met bezochte scholen:

- Het Mozaïek (brin 05KP)
- S.B.O.-school De Opstap (De Talententuin, sbo) (brin 03OL)
- IvOO (De Talententuin, so) (brin 00SH01)

informatie over passend onderwijs op de scholen, zodat het bestuur weet wat er gebeurt in de regio. Ook kan het bestuur hierdoor goed zien of het zijn eigen doelen behaalt.

Daarnaast gebruikt het samenwerkingsverband deze informatie om scholen te helpen bij het geven van passend onderwijs.

Het samenwerkingsverband werkt aan het verbeteren van de kwaliteit

Het samenwerkingsverband wil graag steeds beter worden. Niet alleen zelf als organisatie, maar het wil ook dat scholen steeds beter worden in het geven van passend onderwijs. Dit proces verloopt niet heel snel, maar het verband maakt wel stappen vooruit om de doelen te halen.

Wat kan beter?

Meer invloeden van buiten betrekken

Om weer stappen verder te komen, kan het samenwerkingsverband meer mensen van buiten betrekken. Dit kan zowel bij het verbeteren van de kwaliteit, door bijvoorbeeld een onderzoek te laten uitvoeren naar de kwaliteit door een organisatie van buiten het samenwerkingsverband. Maar ook de controle op het bestuur (het 'intern toezicht') kan gedaan worden door mensen die niet direct betrokken zijn bij de scholen in de regio.

Het bestuur kan de samenwerking met de ondersteuningsplanraad meer benutten

Elk samenwerkingsverband heeft een raad waarin ouders en personeel van de scholen zitten, de ondersteuningsplanraad. Binnen de regio Maastricht en Heuvelland is deze raad nog wat zoekende naar wat ze kan betekenen voor het samenwerkingsverband. Het bestuur kan de raad hierbij helpen, ook door de raad actiever te betrekken bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband.

Wat moet beter?

Het intern toezicht moet twee keer per jaar overleggen met de ondersteuningsplanraad

Het is wettelijk verplicht dat het intern toezicht twee keer per jaar overlegt met de ondersteuningsplanraad. In de onderzoeksperiode voldeed het bestuur hier nog niet aan, maar inmiddels heeft het

bestuur dit aangepast en hersteld.

Het bestuur voldoet dus op alle onderzochte punten aan de wettelijke voorschriften.

Vervolg

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

Inhoudsopgave

1.	Opzet vierjaarlijks onderzoek	6
2.	Resultaten onderzoek op bestuursniveau	8
3.	Resultaten verificatieonderzoek	17
4.	Reactie van het bestuur	20

1. Opzet vierjaarlijks onderzoek

De inspectie heeft in de maanden december 2018 en januari 2019 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij het 'bestuur Stichting Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland PO'.

Bij een vierjaarlijks onderzoek staat de beantwoording van de volgende vraag centraal: is de sturing op kwaliteit op orde en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Vier deelvragen

Een vierjaarlijks onderzoek voeren we uit aan de hand van vier deelvragen:

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

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

Onderzoeksactiviteiten

Documentenanalyse

De informatie die bij de inspectie aanwezig is over het bestuur en het bijbehorende samenwerkingsverband, hebben we geanalyseerd. Het gaat bijvoorbeeld om het ondersteuningsplan 2019-2023, het jaarverslag 2017, resultaatsgegevens en signalen. Bij ons bezoek aan het samenwerkingsverband hebben we ook enkele aanvragen voor toelaatbaarheid tot speciale voorzieningen bekeken en besproken.

Rondetafelgesprekken

Verder hebben we op 17 december 2018 ter voorbereiding op het onderzoek rondetafelgesprekken gevoerd met betrokkenen over hun ervaringen met het samenwerkingsverband. We spraken met een groep ouders, een aantal leraren, schakelfunctionarissen en trajectbegeleiders tussen het samenwerkingsverband en de scholen, functionarissen werkzaam binnen de jeugdhulpverlening en gemeenten en enkele schoolleiders van scholen voor (speciaal) basisonderwijs en speciaal onderwijs.

Kort geformuleerd stonden tijdens de rondetafelgesprekken steeds de volgende drie vragen centraal:

1. Wat vindt u van passend onderwijs en wat merkt u daarvan in de dagelijkse praktijk?

2. Hoe werkt passend onderwijs binnen het samenwerkingsverband en welke concrete ervaringen hebt u ermee?
3. Helpt passend onderwijs de kinderen die hiermee te maken krijgen?

Onderzoeksplan

Hierna stelden we samen met het bestuur en de directeur het definitieve plan vast voor het onderzoek op 21 januari 2019. Het bestuur heeft daarbij een aantal specifieke onderwerpen benoemd, waaronder het werken met Knooppunten en de Regiovisie.

Verificatieonderzoek

We hebben dit onderzoek mede ingericht met een verificatieonderzoek. Het verificatieonderzoek is onderdeel van het onderzoek naar de kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband. We gaan 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. Daarnaast geeft het ons zicht op enkele aspecten van passend onderwijs op de bezochte scholen.

Onderzoeksdag

Op 21 januari 2019 voerden we gesprekken met de directeur, de directeur van het samenwerkingsverband voor primair onderwijs in de regio Westelijke Mijnstreek en een trajectbegeleider over de kwaliteitszorg en resultaten van het samenwerkingsverband. Daarna spraken we met vertegenwoordigers van de ondersteuningsplanraad over hun rol binnen het samenwerkingsverband.

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

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de oordelen op de standaarden uit de kwaliteitsgebieden. In dat hoofdstuk geven we in paragraaf 2.1 ook de hoofdconclusie weer. In hoofdstuk 3 beschrijven we de uitkomsten van de verificaties bij aangesloten scholen. In hoofdstuk 4 hebben we de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage opgenomen.

Legenda

Beoordelingen zoals ze in de rapportages worden weergegeven:

- G** Goed
- V** Voldoende
- O** Onvoldoende
- K** Kan beter

Kwaliteitsgebieden:

-  Onderwijsproces
-  Schoolklimaat
-  Onderwijsresultaten
-  Kwaliteitszorg en ambitie
-  Financieel beheer

2. Resultaten onderzoek op bestuursniveau

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

2.1. Conclusie

Is de sturing op kwaliteit op orde en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Wij concluderen dat 'bestuur Stichting Passend Onderwijs Maastricht en Heuvelland PO' op alle standaarden Voldoende kwaliteit realiseert.

We gaven het bestuur wel een herstelopdracht voor het organiseren van het tweejaarlijks overleg tussen de intern toezichthouder en de ondersteuningsplanraad. Nog voor de vaststelling van dit rapport heeft het bestuur dit hersteld. Het bestuur voldoet dus op alle onderzochte punten aan de wettelijke voorschriften.

In onderstaande tabellen staan de oordelen, gevolgd door een toelichting.

2.2. Onderwijsresultaten

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

Onderwijsresultaten	V		
	O	V	G
OR1 Resultaten		●	



Resultaten

Vervult het bestuur zijn kerntaak en zorgt het dat er voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplaats beschikbaar is (OR1)?

We beoordelen de kwaliteit op de standaard Resultaten als Voldoende, omdat het bestuur erin slaagt om een dekkend netwerk

van voorzieningen te organiseren en het resultaat hiervan begint zijn vruchten af te werpen: hoewel de beoogde resultaten (op de langere termijn) nog niet behaald zijn, maakt het samenwerkingsverband wel positieve stappen in de goede richting.

Voorzieningen binnen dekkend netwerk beginnen resultaat te boeken

De reguliere en speciale scholen binnen de regio Maastricht en Heuvelland vormen gezamenlijk een dekkend netwerk. Ook de voorzieningen binnen de scholen, zoals de Knooppunten, dragen bij aan de ondersteuning van leerlingen, ten gunste van een ononderbroken ontwikkeling. Binnen de Knooppunten werken scholen samen met ketenpartners, zoals de jeugdhulpverleners, om leerlingen zo vroeg mogelijk de juiste ondersteuning te bieden. Dit is voor het samenwerkingsverband een van de manieren om het regulier onderwijs beter toe te rusten en zo het aantal verwijzingen naar het speciaal (basis)onderwijs te beperken. Dit laatste levert een positief resultaat op, in ieder geval ten opzichte van het begin van passend onderwijs (2014), maar lijkt zich dit jaar te stabiliseren.

De samenwerking tussen reguliere en speciale scholen groeit. Zo zijn er onder de naam Talententuin in één schoolgebouw een school voor speciaal basisonderwijs (sbo) en speciaal onderwijs (so) gehuisvest. Samen hebben de scholen de ambitie om tot een volwaardig kindcentrum uit te groeien. De teamleden van beide scholen wisselen kennis en deskundigheden uit over de specifieke onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Naast het onderwijs binnen elke schoolsoort apart, zijn er ook enkele so-leerlingen die via symbiose lessen volgen in een niveaugroep van het sbo. Ondanks goede voorbeelden, zien we ruimte voor groei in de samenwerking tussen scholen, maar ook binnen de scholen, bijvoorbeeld in de Knooppunten. Wil het onderwijs binnen de regio meer leerlingen opvangen in het regulier onderwijs, dan blijft sturing op het verbeteren van de kwaliteit en mogelijkheden van het regulier onderwijs nodig.

Overgang naar een passende plek kan sneller

Het samenwerkingsverband heeft veel geïnvesteerd in 'Duiden & Doen', het proces voor een school voor het in kaart brengen van ondersteuningsbehoeften van een leerling en het inschakelen van de juiste expertise. Hoewel het zeker positieve ervaringen oplevert voor scholen, is de keerzijde dat trajecten te lang kunnen duren, sommige scholen ervaren dit als bureaucratisch en ouders moeten soms te lang wachten op een verlenging van een toelaatbaarheidsverklaring.

De schoolondersteuningsprofielen van scholen geven weinig inzicht in de verschillen tussen scholen die er wel degelijk zijn. Dit maakt het overzicht over wat per school beschikbaar is lastig. Hierdoor is het voor scholen soms lastig om bij de terugplaatsing naar een meer reguliere vorm van onderwijs te zoeken naar een geschikte plek. Hier kan het samenwerkingsverband aandacht aan besteden.

Positief is dat het samenwerkingsverband actief de aansluiting met het voortgezet onderwijs zoekt. Dit doet het door het voortgezet onderwijs te betrekken in de Knooppunten bij leerlingen van groep 7 en 8. Hiermee probeert het samenwerkingsverband in een vroeg stadium te zorgen voor een warme overdracht naar het voortgezet onderwijs. Voor het zicht op het effect van deze inzet is de tijd nog tekort. Daarbij geeft het samenwerkingsverband aan inzet en medewerking van het (samenwerkingsverband) voortgezet onderwijs te missen om hier echt stappen in te maken.

Contacten met de gemeenten zijn intensief, maar de resultaten van de samenwerking zijn nog weinig zichtbaar

Het samenwerkingsverband heeft regelmatig overleg met de gemeenten en gemeentelijke partners, zoals de jeugdhulp en leerplicht. Ook naast deze geplande overleggen is er indien nodig, bijvoorbeeld bij thuiszitters, goed contact. Voor de langere termijn werkt het samenwerkingsverband ten behoeve van de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp ook aan een 'spiegelparagraaf'. Die heeft zijn weerslag in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband en het jeugdplan van de verschillende gemeenten.

Concreet zien we dat de samenwerking binnen de Knooppunten steeds beter verloopt, maar geven scholen ook aan dat de regie en het initiatief vooral bij hen ligt. De gemeentelijke partners stellen zich volgend op en laten zich leiden. Dit legt grote druk op scholen en vraagt veel van hun tijd en energie. Ook het organiseren van leerlingvervoer naar speciale voorzieningen levert soms vertraging op in de overgang van de ene school naar de andere. Het samenwerkingsverband pakt dit actief op en zorgt voor een oplossing, maar het resulteert nog niet altijd in een duurzame verbetering van de gemaakte afspraken. Dit heeft onder andere te maken met de (grote) financiële tekorten bij de gemeenten.

2.3. Kwaliteitszorg en ambitie

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

In het eerste vierjaarlijks onderzoek op bestuursniveau geven we geen oordeel op het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie. We geven alleen een oordeel op de drie standaarden afzonderlijk voorzien van een toelichting.

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



Kwaliteitszorg

Stuurt het bestuur voldoende op de (zorg voor de) kwaliteit van de uitvoering van zijn taken (KA1)?

We beoordelen de kwaliteitszorg als Voldoende. Het samenwerkingsverband beschikt over een systeem van kwaliteitszorg waardoor het bestuur zicht heeft op de uitvoering op het beleid en bij kan sturen wanneer nodig.

Doelen en richtinggevende uitspraken zijn startpunt van de kwaliteitszorg

Het systeem van kwaliteitszorg bestaat in hoofdlijnen uit het ondersteuningsplan (voor vier jaar), uitgewerkt in een activiteitenplan (per jaar) en de verantwoording over de activiteiten en resultaten in het jaarverslag (per jaar). Het ondersteuningsplan bevat richtinggevende uitspraken en doelen waarvan het samenwerkingsverband de voortgang volgt middels een uitgebreide monitor. Data voor deze monitor is onder andere afkomstig uit het verantwoordingsdocument waarin elk schoolbestuur aangeeft waaraan het de middelen vanuit het samenwerkingsverband besteedt. Wat het bestuur nog kan verbeteren is dat het zich (vooraf) expliciet uitspreekt over het beoogde resultaat dat het wil bereiken en in het jaarverslag (achteraf) specifiek benoemt of het tevreden is over de behaalde resultaten.

Evaluatie op meerdere momenten en inzichtelijk voor schoolbesturen

De monitor van het samenwerkingsverband geeft inzicht in de voortgang van de realisatie van de doelen. Daarnaast presenteert het samenwerkingsverband de data als een benchmark voor de schoolbesturen. Op basis van de gegevens kan een schoolbestuur zien hoe het 'functioneert' ten opzichte van de andere schoolbesturen en het samenwerkingsverband als geheel. Dit is een transparante manier van het delen van informatie en geeft de open cultuur aan binnen het samenwerkingsverband. Daarnaast biedt dit het bestuur de mogelijkheid om schoolbesturen aan te spreken op het nakomen van afspraken als dat nodig is.

De waarde van de evaluatie zou vergroten als een andere dan een direct betrokken partij het functioneren van het samenwerkingsverband en de realisatie van de doelen in kaart zou brengen. Dit zou ook tegemoet kunnen komen aan de wens van de ondersteuningsplanraad om meer zicht te hebben op de activiteiten op de scholen, gerelateerd aan de doelen van het

samenwerkingsverband en de evaluatie ervan. Een van de aangesloten schoolbesturen heeft een dergelijke evaluatie laten uitvoeren. Als de andere schoolbesturen dit ook zouden doen, dan geeft dat het samenwerkingsverband nog meer aanknopingspunten voor het zetten van een volgende stap in het verbeteren van de kwaliteit.

Kwaliteitscultuur

Heeft het bestuur een professionele kwaliteitscultuur en functioneert het transparant en integer (KA2)?

We beoordelen de kwaliteitscultuur als Voldoende, omdat de formele inrichting van het bestuur formeel past binnen de wettelijke voorschriften, maar we zien wel ruimte voor verbetering van de professionele cultuur.

Transparante verdeling van taken en verantwoordelijkheden

Het bestuur van het samenwerkingsverband bestaat uit een dagelijks bestuur, het uitvoerend deel belast met gedelegeerde uitvoerende taken en bevoegdheden, en een algemeen bestuur, het toezichthoudende deel belast met goedkeurende en benoemende taken en bevoegdheden. De dagelijkse leiding is in handen van een directeur. Alle taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in een management- en directiestatuut die beschikbaar zijn via de website van het samenwerkingsverband. Hiermee voldoet het bestuur aan de wettelijke verplichting om het bestuur en het toezicht daarop deugdelijk te scheiden.

Onafhankelijkheid van het intern toezicht kan beter

Hoewel we op dit moment geen aanwijzingen hebben dat het (intern) toezichthoudend deel van het bestuur niet onafhankelijk functioneert, zien we verschillende mogelijkheden om het intern toezicht te versterken. Zo is de verantwoording door het intern toezicht in het jaarverslag (2017) niet op alle punten volledig. We komen hierop terug bij ons oordeel over het Financieel beheer. Een goede verantwoording is des te belangrijker als het toezichthoudend orgaan, zoals hier van toepassing is, bestaat uit schoolbestuurders met een direct belang bij beslissingen van het bestuur. Dit kan voor buitenstaanders het beeld van belangenverstrengeling oproepen.

Externe leden in het toezichthoudend orgaan kunnen een kritisch blik 'van buiten' brengen en bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke opdracht die uitstijgt boven de schoolbestuurlijke belangen. Vooralsnog overweegt het bestuur het aantrekken van een onafhankelijk voorzitter.

Ondersteuningsplanraad zoekt nog naar rol

Het samenwerkingsverband kent een betrokken en kritische ondersteuningsplanraad. De raad voelt zich goed betrokken bij plannen en besluiten van het bestuur en volgt de uitvoering van het beleid en de realisatie van doelen nauwgezet. Desondanks zoekt de

ondersteuningsplanraad naar eigen zeggen nog naar welke rol de raad kan spelen binnen de organisatie van het samenwerkingsverband. Hier kan het bestuur aandacht aan besteden. Het kan de ondersteuningsplanraad meer de ruimte en mogelijkheden geven om een prominenter plek in te nemen binnen bijvoorbeeld de kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband en te betrekken bij de evaluatie van het beleid. Dit draagt ook bij de professionele cultuur binnen het samenwerkingsverband.

Verantwoording en dialoog

Communiqueert het bestuur actief over de eigen prestaties en ontwikkelingen (KA3)?

De verantwoording en dialoog beoordelen we als Voldoende, ondanks de verbeterpunten die er zijn voor de verantwoording door de intern toezichthouder. Specifiek met betrekking tot de dialoog geven we het bestuur een herstelopdracht omdat het geen overleg heeft georganiseerd tussen het intern toezicht en de ondersteuningsplanraad (artikel 17c eerste en derde lid WPO). Bij zijn reactie op het conceptrapport heeft het bestuur aangegeven dat het de frequentie van het overleg heeft aangepast. Daarmee heeft het bestuur voldaan aan de herstelopdracht en voldoet het op dit punt aan de wettelijke voorschriften.

Verantwoording ontwikkelt zich positief, maar er blijft ruimte voor verbetering

De werkwijze binnen de regio Maastricht en Heuvelland is vrijwel identiek aan die binnen de regio Heerlen en Parkstad. De bevindingen bij een eerder inspectiebezoek in de laatstgenoemde regio heeft het bestuur ook betrokken bij de kwaliteitszorg en verantwoording van het samenwerkingsverband Maastricht en Heuvelland. Hiermee heeft het bestuur een goede stap gemaakt in het beleidsrijk verantwoorden. Zoals opgemerkt bij de Kwaliteitszorg, kan de verantwoording verder aan kwaliteit winnen door 'aan de voorkant' specifiekere uitspraken te doen over beoogde resultaten en concreet te benoemen of beoogde resultaten daadwerkelijk gehaald zijn. Ook de intern toezichthouder kan zich duidelijker uitspreken over de interne beheersing van risico's.

Interne dialoog moet beter, maar ook externe dialoog kan beter

Bij een professionele organisatie hoort een kritische tegenspraak. Waar het overleg tussen de intern toezichthouder en de ondersteuningsplanraad aanvankelijk slechts een keer per jaar werd gevoerd, heeft het bestuur dit naar aanleiding van ons onderzoek aangepast naar de wettelijke twee keer per jaar.

Maar ook op andere vlakken kan het bestuur de kritische dialoog verbeteren, of in ieder geval explicieter voeren. Intern kan dit beter tussen het bestuur en de intern toezichthouder. Dit kan het bestuur in ieder geval beter benoemen en beschrijven in het jaarverslag. De dialoog met externen gaat het samenwerkingsverband aan in verschillende bestaande overleggen. Een mooie stap zou zijn als het

bestuur met hen ook het gesprek explicieter zou voeren over het functioneren van het samenwerkingsverband als organisatie in zijn geheel. Het kan hiervoor een externe partij inschakelen. Een andere stap zou kunnen zijn om met gemeentelijke partners de gezamenlijk opgestelde Krijtlijnennotitie te evalueren.

2.4. Resultaten verificatieonderzoek

Wij bezochten enkele scholen uit het samenwerkingsverband voor een verificatieonderzoek. Dit zijn scholen van het schoolbestuur 'MosaLira Stichting voor leren, onderwijs en opvoeding'. Tijdens verificatieonderzoeken gaan we na of het bestuur van het samenwerkingsverband voldoende en juiste informatie heeft; of de aangesloten scholen de afspraken uit het ondersteuningsplan nakomen (zie hoofdstuk 3).

We stellen vast dat:

1. de bezochte scholen de geselecteerde afspraken uit het ondersteuningsplan voldoende naleven;
2. het beeld dat het bestuur van het samenwerkingsverband heeft over het nakomen van de afspraken overeenkomt met onze bevindingen;
3. het bestuur het nakomen van de afspraken uit het ondersteuningsplan zelf actiever kan onderzoeken.

2.5. Financieel beheer

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

Financieel beheer	V	
	O	V
FB1 Continuïteit		•
FB2 Doelmatigheid	Geen oordeel	
FB3 Rechtmatigheid		•



De financiële continuïteit en rechtmatigheid beoordelen we beide als Voldoende. We zien op de korte of middellange termijn geen risico's voor de financiële continuïteit. Ook de financiële rechtmatigheid is in orde. Het bestuur voldoet aan de eisen van het kwaliteitsgebied Financieel beheer.

Continuïteit

Wij beoordelen de financiële continuïteit als Voldoende. Uit ons

onderzoek is gebleken dat er geen indicatie is van financiële risico's voor de continuïteit van het samenwerkingsverband binnen nu en twee jaar.

Voor een volledige verantwoording in het jaarverslag is het nodig dat de verplichte continuïteitsparagraaf alle benodigde onderdelen bevat. De volgende onderdelen van de verplichte continuïteitsparagraaf troffen we niet voldoende uitgewerkt aan in het jaarverslag over 2017.

- Het verslag van de intern toezichthouder waarin is opgenomen op welke wijze de toezichthouder het bestuur ondersteunt en/of adviseert over beleidsvraagstukken en, indien van toepassing, financiële problematiek en welk resultaat dit handelen heeft opgeleverd. We troffen het verslag van de interne toezichthouder wel aan in het jaarverslag 2017, maar wijze waarop de toezichthouder het bestuur ondersteunt en/of adviseert over beleidsvraagstukken en financiële problematiek en welk resultaat dit handelen heeft opgeleverd is onvoldoende beschreven.
- Een overzicht van de risico's en onzekerheden waarvoor het bestuur zich in de komende jaren ziet geplaatst, aangevuld met een beschrijving van de maatregelen om aan deze risico's en onzekerheden het hoofd te bieden. We troffen in het jaarverslag wel een overzicht van de voornaamste risico's en onzekerheden aan inclusief een kwantificering ervan, maar de individuele beheersmaatregelen daarbij ontbraken. We hebben louter een generieke beheersmaatregel aangetroffen (risicobuffer van 5%).
- De rapportage over de aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem is onvolledig. In deze rapportage moet het bestuur aangeven op welke wijze het interne risicobeheersingssysteem is ingericht en hoe dit in de praktijk functioneert. Daarbij dient het bestuur aan te geven welke resultaten het met het systeem bereikt en welke aanpassingen het eventueel doorvoert in de komende jaren. We troffen deze rapportage grotendeels aan in het jaarverslag alleen ontbraken daarin de concrete resultaten welke met het risicobeheersingssysteem zijn gerealiseerd.

We verzoeken het bestuur deze omissies te corrigeren in het eerstvolgende jaarverslag.

Doelmatigheid

Wij geven geen oordeel over de financiële doelmatigheid. Wel gaan wij zonodig het gesprek aan over onderwerpen die de doelmatigheid raken. We geven het bevoegd gezag het volgende mee over het toezicht op het doelmatig gebruik van rijksmiddelen:

- Het is de wettelijke taak van het bestuur om onafhankelijk en deugdelijk intern toezicht mogelijk te maken. Bevoegdheden die hij moet beleggen bij de intern toezichthouder zijn onder meer dat deze moet toezien op de financiële doelmatigheid. De intern toezichthouder legt verantwoording af over de uitoefening van zijn bevoegdheden in het bestuursverslag. Deze verantwoording

hebben wij niet aangetroffen in het bestuursverslag over 2017. Wij verzoeken de intern toezichthouder aandacht te besteden aan de doelmatigheid van de besteding en de verantwoording van zijn toezicht daarop in de bestuursverslagen vanaf 2018.

Rechtmatigheid

We beoordelen de financiële rechtmatigheid als Voldoende. Wij baseren ons hierbij op de bevindingen van de instellingsaccountants uit het eerstelijnstoezicht op de financiën van het onderwijs. Daarnaast speelt aanvullende informatie een rol, zoals signalen en (lopende) onderzoeken op het gebied van de financiële rechtmatigheid. In het onderzoek leidt de weging van de beschikbare informatie tot een positief oordeel.

2.6. Afspraken over vervolgtoezicht

De inspectie kijkt bij dit samenwerkingsverband voor het vervolgtoezicht op de kwaliteit niet af van de reguliere termijn van vier jaar. Een jaarlijkse risicoanalyse en/of urgente signalen kunnen de inspectie aanleiding geven het vervolgtoezicht alsnog aan te scherpen. Aanvankelijk kreeg het bestuur voor een wettelijke tekortkoming een herstelopdracht. Binnen de periode van hoor en wederhoor heeft het bestuur aangetoond dat het de tekortkoming heeft hersteld. Dit betekent dat er op het moment van vaststelling van het rapport geen tekortkomingen meer zijn.

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
KA3 Verantwoording en dialoog De intern toezichthouder dient minimaal twee keer per jaar overleg te voeren met de ondersteuningsplanraad. Dit is binnen het samenwerkingsverband nog niet georganiseerd (artikel 17c vijfde lid WPO).	Het bestuur organiseert minimaal twee keer per jaar een overleg tussen het toezichthoudend bestuur en de ondersteuningsplanraad, en informeert de inspectie binnen vier weken na vaststelling van dit rapport over het gepleegde herstel.	In zijn reactie op het conceptrapport laat het bestuur weten dat het de frequentie van het overleg heeft aangepast conform het wettelijke voorschrift. Het bestuur heeft hiermee de tekortkoming weggenomen.

3. Resultaten verificatieonderzoek

Wij bezochten enkele scholen uit het samenwerkingsverband voor een verificatieonderzoek. Dit zijn scholen van het schoolbestuur 'MosaLira Stichting voor leren, onderwijs en opvoeding'. Tijdens verificatieonderzoeken 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:

- Het Mozaïek (brin 05KP);
- S.B.O.-school De Opstap (De Talententuin, sbo) (brin 03OL);
- IvOO (De Talententuin, so) (brin 00SHo1).

De Talententuin is vorig jaar ontstaan uit de samenvoeging van twee scholen voor sbo en is een personele unie met de school voor so. Feitelijk zijn het twee aparte scholen onder een dak, maar met dezelfde directie (aansturing) en een gedeelde organisatie.

We onderzochten bij de scholen de volgende afspraken uit het ondersteuningsplan en we bespreken bevindingen per afspraak.

1. Basisondersteuning: specifieke ondersteuning

Afspraak: Elke school heeft een aanbod voor preventieve en licht curatieve (onderwijs)ondersteuning afgestemd op leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De school biedt autonoom ondersteuning en/of heeft in het netwerk afspraken gemaakt (Ondersteuningsplan 2015-2019, H4.2 blz. 14-15; Vademecum 2. Schoolondersteuningsprofiel basisondersteuning 2015).

Onze bevindingen: Alle scholen beschikken over een schoolondersteuningsprofiel (sop) waarin ze aangeven op welke punten ze zelf beschikken over kennis en expertise en op welke punten ze dit van buiten de school betrekken. In sommige gevallen betrekken de scholen expertise vanuit het Dienstencentrum van MosaLira; de extra ondersteuning is via korte lijnen binnen het eigen schoolbestuur beschikbaar.

2. Basisondersteuning: ondersteuningsstructuur

Afspraak: Scholen hebben een effectieve ondersteuningsstructuur, die past bij het onderwijskundig en pedagogisch concept. De ondersteuningsstructuur is opgenomen in het schoolplan en beleidsplannen van het bestuur (Ondersteuningsplan 2015-2019, H4.2, blz. 14-15; Vademecum 2. Schoolondersteuningsprofiel basisondersteuning 2015).

Onze bevindingen: Informatie over ondersteuning door zowel de school zelf als partners uit de directe omgeving van de school benoemen de scholen onder andere in de schoolgids. In het sop van de school staat kort en bondig genoemd welke expertise aanwezig is

of ingeschakeld kan worden, gekoppeld aan de verschillende ondersteuningsniveaus. Het Mozaïek beschrijft uitgebreid met welke externe partners ze samenwerken en hoe deze instanties bereikbaar zijn. De Talententuin heeft een ondersteuningsstructuur, maar geeft aan dat deze nog in ontwikkeling is: vanwege de eerdere fusie van twee sbo-scholen en het samengaan met het so, werkt De Talententuin nog aan een betere organisatie en invulling van de ondersteuningsstructuur.

3. Toelaatbaarheidsverklaring aanvraag

Afspraak: Indien de leraar onvoldoende tegemoet kan komen aan de ondersteuningsbehoefte van de leerling wordt een rondetafelgesprek georganiseerd. Tijdens het rondetafelgesprek fungeert een handelingsgericht plan als gespreksleidraad en daarna dient het tevens als verslag van besprekingen en (indien nodig) als verwijzingsdocument voor s(b)o of jeugdhulp.

Door in het rondetafelgesprek met een of meer deskundigen samen te werken, zijn de lijnen kort en hebben school en ouders met zo weinig mogelijk verschillende professionals te maken. In het rondetafelgesprek ligt de regie bij de school. Het rondetafelgesprek vindt plaats op het snijvlak tussen ondersteuningsniveau 3 en 4. (Ondersteuningsplan 2015-2019, H5.1, blz. 19).

Onze bevindingen: Het Mozaïek heeft een overzicht van de leerlingen in ondersteuningsniveau 3 en 4 en voert waar nodig rondetafelgesprekken. De school betreft ouders bij deze gesprekken en nodigt noodzakelijke partners daarbij uit. Vanuit De Mozaïek zijn er de laatste anderhalf jaar geen leerlingen naar het sbo of so doorgestroomd, dus gesprekken gericht op doorstroom hebben niet plaatsgevonden. De Talententuin wordt als sbo-/so-school betrokken bij de (mogelijke) overstap naar hun school, zowel bij de rondetafelgesprekken als bij multidisciplinaire overleggen. Hieraan voorafgaand is vaak al betrokkenheid van het Dienstencentrum van MosaLira, die zich in eerste instantie richt op het bieden van (extra) ondersteuning op de reguliere basisscholen.

4. Inrichting Knooppunt

Afspraak: Schoolbesturen hebben besloten dat elke school in de basisondersteuning en in de extra ondersteuning in Zuid-Limburg een knooppunt inricht waarmee adequaat ketenpartners bij een casus betrokken kunnen worden en zorgondersteuning (indien nodig) ontsloten kan worden (Ondersteuningsplan 2015-2019, Vademecum, 12 Zorg in en om de school - Knooppunt, blz. 121; Beleidsnotitie Het Knooppunt. Van curatie naar preventie. Ondersteuning en zorg in en om school: 'een gedeelde verantwoordelijkheid', versie 27-1-2017).

Onze bevindingen: Op Het Mozaïek functioneert het Knooppunt al goed en boekt hiermee positieve resultaten. De school werkt nauw samen met een school in de buurt: ze hebben samen een Knooppunt met dezelfde ketenpartners en zelfs 'dezelfde gezichten'. In de

beginfase van het Knooppunt was er sprake van veel wisseling van personen bij de ketenpartners, waardoor het nakomen van afspraken en snel handelen erg lastig was. Door het bundelen van krachten en samenwerken tussen de scholen staat de organisatie van het Knooppunt steviger.

Tabel verificatie afspraken

In onderstaande tabel vatten wij per afspraak samen of de scholen de afspraak naleven. Dit is geen oordeel over de scholen, maar een signaal of zij de onderzochte afspraken uit het ondersteuningsplan naleven.

Afspraken	≠	=
1. Basisondersteuning: specifieke ondersteuning		•
2. Basisondersteuning: ondersteuningsstructuur		•
3. Toelaatbaarheidsverklaring aanvraag		•
4. Inrichting Knooppunt		•

Conclusie

We stellen vast dat de scholen de geselecteerde afspraken naleven zoals in het ondersteuningsplan beschreven staat.

4. Reactie van het bestuur

Het bestuur geeft aan zich te herkennen in het rapport van bevindingen. In onderstaande reactie gaat het in op de bevindingen uit het onderzoek en laat het zien hoe het deze betreft bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband en de wijze waarop het samenwerkingsverband vorm geeft aan zijn kwaliteitszorg.

De bevindingen van de Onderwijsinspectie geven het bestuur de bevestiging dat het samenwerkingsverband Maastricht - Heuvelland (PO3105), in gezamenlijkheid met de samenwerkingsverbanden Westelijke Mijnstreek en Parkstad, door krachtenbundeling passend primair onderwijs in de regio Zuid-Limburg op de kaart zet en dat dit van voldoende kwaliteit is.

Onze regio kent een eigen, specifieke problematiek door de combinatie van complexe regiogebonden sociaal-economische problematiek, leerlingendaling (krimp) en de verevening. Het knelt dat alleen sprake is van de verevening van middelen passend onderwijs, terwijl de overige middelen (waaronder onderwijsachterstandsmiddelen) niet verevend worden. De regio worstelt al jaren met een zorgelijke en complexe sociaal-economische problematiek vergelijkbaar met de grote steden in de Randstad. Uit recent onderzoek van de Universiteit Maastricht blijkt dat de onderwijsachterstandsmiddelen in de Randstad blijven en deze regio niet bereiken. Dit vertaalt zich dan ook direct in de deelnamepercentages in onze regio, die sinds de invoering van passend onderwijs slechts marginaal gedaald zijn terwijl de problematiek alleen maar groter en complexer wordt. De Onderwijsinspectie zou dit aspect naar onze mening moeten meewegen in de beoordeling.

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

De veranderingen die passend onderwijs met zich mee brengen zijn fundamenteel, gecombineerd met de decentralisaties in het sociale domein. Tegelijkertijd groeit het besef dat de invoering passend onderwijs meer is dan een stelselwijziging. In deze regio vergt de verbinding tussen jeugdhulp en passend onderwijs een systeeminnovatie die leidt en steeds meer zal leiden tot zo inclusief mogelijk onderwijs.

Na vijf jaar passend onderwijs zijn wij ervan overtuigd dat inclusie

goed is voor kinderen en voor de maatschappij. Daadwerkelijke inclusie vraagt maatwerk voor kinderen, ouders, leerkrachten en scholen. In plaats van gestandaardiseerde procedures en oude en vertrouwde criteria moeten kaders komen met een variëteit aan handelingsmogelijkheden om maatwerk te bieden in verbinding en afstemming met ketenpartners.

In het nieuwe ondersteuningsplan ligt de focus enerzijds op doorontwikkeling, verankering en uitvoering van gemaakte afspraken door teams, scholen en schoolbesturen en anderzijds op doorontwikkeling van de integrale aanpak tussen onderwijs en gemeenten om de totale ondersteuning voor de jeugd in samenhang aan te pakken en te organiseren. Het motto van het nieuwe ondersteuningsplan is dan ook "zo inclusief mogelijk: vindplaats als werkplaats" als richtinggever voor beleid, uitvoeren en (dagelijks) handelen. Het gekozen scholen-model vormt de basis van deze aanpak. Uiteraard vraagt dit vertrouwen van besturen onderling en ook moet om dit in collectieve verantwoordelijkheid vorm te geven. Daarbij wordt het principe 'afspraken vooraf en verantwoording achteraf' gehanteerd. Door per doelstelling meetbare en concrete indicatoren te formuleren, laat het samenwerkingsverband zien dat het inhoud en vorm geeft aan de collectieve verantwoordelijkheid voor doelmatige inzet van geoormerkte middelen ten behoeve van de kwaliteit van de ondersteuning in niveau 1 tot en met 5. De deelnemende schoolbesturen in het samenwerkingsverband geven invulling aan een transparante planning en control.

Het bestuur van het samenwerkingsverband is onderverdeeld in een algemeen bestuur (toezichthoudend) en een dagelijks bestuur (uitvoerend). In de nieuwe planperiode (2019-2023) zal in gezamenlijkheid met de samenwerkingsverbanden van Westelijke Mijnstreek (P03104) en Parkstad (P03106) vorm en inhoud gegeven worden aan een passende governance. Hiertoe zal onder andere op korte termijn een onafhankelijk voorzitter benoemd worden.

Het overleg tussen bestuur en ondersteuningsplanraad vindt jaarlijks plaats. Het samenwerkingsverband zal het initiatief nemen om de frequentie te wijzigen naar twee keer per jaar. Voor schooljaar 2019-2020 zijn deze data al gepland. Het bestuur zal tevens aandacht besteden aan de zoektocht van de ondersteuningsplanraad om een adequate rol te vervullen bij het samenwerkingsverband. Het bestuur heeft de ondersteuningsplanraad geadviseerd een externe ervaren ambtelijk secretaris te betrekken om hen te ondersteunen in dit proces.

Voor een volledige verantwoording in het jaarverslag is het nodig dat de verplichte continuïteitsparagraaf aangevuld en opgenomen wordt in het volgende jaarverslag. Daarnaast verzoekt u het algemeen bestuur (intern toezichthouder) aandacht te besteden aan de doelmatigheid van de besteding en de verantwoording van zijn

toezicht daarop in de bestuursverslagen vanaf 2018. Het bestuur heeft kennisgenomen van de adviezen van de inspectie en zal de adviezen verwerken in het eerstvolgende jaarverslag. Volledigheidshalve laten wij u weten dat het jaarverslag 2018 reeds definitief geworden is op 24 juni 2019. Dat betekent dat de door u genoemde aandachtspunten in de volgende jaarverslaglegging zullen worden opgenomen.

Het inspectierapport zal worden gedeeld met bestuurders van de eerder genoemde samenwerkingsverbanden in een gezamenlijke bestuursvergadering. De bevindingen van de Onderwijsinspectie zijn helpend om enerzijds de afspraken in het ondersteuningsplan in denken en doen van teams, scholen en schoolbesturen te verankeren, en anderzijds om de collectieve verantwoordelijkheid in het samenwerkingsverband verder vorm te geven. In het activiteitenplan 2019/2020 worden de bevindingen van de inspectie toegevoegd, niet alleen voor het samenwerkingsverband Maastricht-Heuvelland maar ook voor de samenwerkingsverbanden PO3104 en PO3106.

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

