



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

## RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

### **Samenwerkingsverband passend onderwijs VO/VSO/ MBO Helmond-Peelland**

Plaats : Helmond  
Administratienummer : VO3008  
Bestuursnummer : 21434  
Onderzoeksnummer : 285886  
Datum onderzoek : 25 februari 2016  
Datum vaststelling : 2 juni 2016



## INHOUDSOPGAVE

|   |                                   |    |
|---|-----------------------------------|----|
| 1 | INLEIDING . . . . .               | 5  |
| 2 | BEVINDINGEN . . . . .             | 8  |
| 3 | REACTIE VAN HET BESTUUR . . . . . | 14 |



## 1 INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde op 18 en 25 februari 2016 een kwaliteitsonderzoek uit bij 'Samenwerkingsverband passend onderwijs VO/VSO/MBO Helmond-Peelland'. Daarbij ging het de inspectie om het toezichthouden op en het stimuleren van de ontwikkeling van het samenwerkingsverband. De kwaliteit van het samenwerkingsverband en de naleving van wet- en regelgeving komen beide aan de orde in dit rapport van bevindingen.

### **Risicogericht toezicht**

Het inspectietoezicht op de samenwerkingsverbanden is met ingang van 1 augustus 2015 risicogericht. Bij risicogericht toezicht onderzoekt de inspectie een samenwerkingsverband alleen als dat verband wellicht risico's loopt vanuit zijn context. Tot die context rekent de inspectie de kenmerken van een samenwerkingsverband waarop het bestuur van het verband zelf weinig of geen directe invloed heeft, maar waarmee het wel terdege rekening moet houden. Te denken is aan financiële verevening, demografische krimp, opvallende verzuimcijfers, kwaliteitstekorten van de scholen binnen het samenwerkingsverband. Bij de risicobepaling betreft de inspectie ook aandachtspunten uit het kwaliteitsonderzoek bij het samenwerkingsverband in het schooljaar 2014/2015 en al dan niet terechte signalen over het functioneren van het samenwerkingsverband of de aangesloten scholen.

Nadat een samenwerkingsverband op grond van deze kenmerken voor een kwaliteitsonderzoek is geselecteerd, beperkt de inspectie omvang en inhoud van dat onderzoek tot een werkwijze die past bij de ontwikkeling van dat samenwerkingsverband ('maatwerk'). Dit maatwerkonderzoek kan leiden tot het signaleren van eventuele tekorten, maar ook tot informatie over wat goed is en wat (nog) beter kan.

### **Werkwijze onderzoek**

Aan het onderzoek ging risicobepaling vooraf in de vorm van een kennisanalyse bij alle 152 samenwerkingsverbanden. Als een samenwerkingsverband risico's liet zien bij de kennisanalyse, volgde een expertanalyse.

Het onderzoek op locatie vond plaats tijdens twee dagen; de eerste onderzoeksdag was onderdeel van de expertanalyse en leidde tot de onderzoeksagenda voor de tweede onderzoeksdag. Bij het opstellen van die agenda is de inspectie tevens nagegaan of er (interne of externe) verantwoordingsdocumenten van het samenwerkingsverband beschikbaar zijn. De volgende documenten heeft de inspectie betrokken:

- Ondersteuningsplan 2014-2018 (met bijlagen en uitwerkingsnotities);

- Jaarplan 2015-2016 (12 juni 2015);
- Controle verklaring van de onafhankelijke accountant, met inhoudelijk jaarverslag (april 2015);
- V(ASS)t en zeker naar het VO, rapport van autisme steunpunt Zuid-Oost Brabant (juni 2015);
- Nieuwsbrieven van het swv Helmond-Peelland;
- Overzicht thuiszitters (november 2015);
- Eindrapportage VSV Project Onderwijsondersteuningslijnen in Helmond Peelland;
- Tijdpad voor leerlingen die in augustus 2016 de overstap maken van po naar vo.

#### *Onderzoeksdag 1: rondetafelgesprekken*

Op de eerste dag van het onderzoek, 18 februari 2016, voerde de inspectie rondetafelgesprekken met zeven ouders, negen leraren/zorgcoördinatoren en zeven leidinggevenden van scholen.

Tijdens deze gesprekken verzamelde de inspectie informatie over de ervaringen die genoemde gesprekspartners met het samenwerkingsverband hebben. Deze gesprekken waren medebepalend voor de inrichting van de tweede onderzoeksdag.

#### *Onderzoeksdag 2: onderzoek bij het samenwerkingsverband*

Op 25 februari 2016 voerde de inspectie gesprekken met de directeur van het samenwerkingsverband en een lid van de Adviescommissie Toewijzingen en het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband.

Onderwerpen van die gesprekken waren de volgende aspecten van het functioneren van het samenwerkingsverband:

- het dekkend ondersteuningsaanbod;
- de ondersteuningstoewijzing;
- de thuiszittersaanpak;
- de kwaliteitszorg en het intern toezicht;
- de financiën;
- de interne en externe communicatie.

Aan het eind van het onderzoek bespraken we onze bevindingen met het bestuur en het management van het samenwerkingsverband.

#### **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](http://www.onderwijsinspectie.nl).

### **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 Helmond-Peelland voor voortgezet onderwijs (vo) startte een jaar eerder met de invoering van passend onderwijs. Dat uit zich niet direct in innovaties en vernieuwingen, maar wij zien dat vooral terug in een heldere organisatiestructuur en duidelijkheid. Alle betrokkenen zijn goed op de hoogte. Veel ingezet beleid is zodanig operationeel dat het op een vanzelfsprekende manier werkt. Zo functioneert de Adviescommissie Toewijzingen (ACT) zorgvuldig, snel, volgens de wetgeving en met veel aandacht voor ouders. Daarnaast onderscheidt het samenwerkingsverband, als voorloper, zich op een positieve manier doordat de focus steeds meer bij de school, de leraar en de leerlingen ligt. De ondersteunings('zorg')coördinatoren hebben hierbij een centrale, verantwoordelijke maar ook inhoudelijke rol. Zij zijn daarnaast de ogen en oren van het samenwerkingsverband. De bevlogen, praktische en oplossingsgerichte aansturing van de directie en het dagelijks bestuur is hierbij ondersteunend en van groot belang. Hierdoor zijn de thuiszitters maar ook dreigende thuiszitters in beeld en ontstaan er ook mooie initiatieven om het onderwijs zo thuisnabij mogelijk te maken, zoals de integratie- en syntheseklassen.

Over de basisondersteuning zijn afspraken gemaakt maar wij zijn van mening dat het samenwerkingsverband dit sterker kan aanzetten. De concreetheid, wijze van verantwoording en meetbaarheid van de basisondersteuning ontbreekt voor een deel.

Tot slot liggen er nog kansen voor het samenwerkingsverband om het intern toezicht te verstevigen met behulp van een toezichtkader.

Kortom dit is een samenwerkingsverband dat de hem opgedragen taken uitvoert en een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen realiseert. Dat gebeurt zodanig dat alle leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.

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



## 2.2 Toelichting

### *Dekkend ondersteuningsaanbod*

Het samenwerkingsverband doet aantoonbaar al het mogelijke om passende ondersteuningsvoorzieningen te organiseren. Dit lukt steeds beter voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Uit de gesprekken met ouders maken wij op dat het voor ouders vorig jaar nog vaak een zoektocht was om de juiste plek voor hun kind te vinden. Veel hing daarbij af van individuele kennis en bereidwilligheid van leraren en ondersteuningscoördinatoren. Bovendien werd veel initiatief van ouders verwacht. Helaas kwam het volgens de ouders voor dat ze als lastig werden ervaren en dat scholen de oorzaak buiten de school zochten. Maar er is zeker sprake van een positieve tendens en ouders geven aan blij te zijn dat het kind steeds meer centraal staat. Mooi is ook dat sinds dit (school)jaar de kinderen van deze ouders op een goede plaats zitten. Ouders zijn daar heel tevreden over.

Het samenwerkingsverband zorgt ervoor dat het de ondersteuningsvoorzieningen in en met scholen realiseert. Mooie initiatieven die voortkomen uit een goede samenwerking met het voortgezet speciaal onderwijs (vso) zijn de integratie- en syntheseklassen die het samenwerkingsverband heeft ingericht. Een knelpunt is echter dat deze klassen nu nog niet voor alle leerlingen die dat nodig hebben, thuisnabij aanwezig zijn. Afstanden en de bekostiging van vervoer spelen daarbij een nadelige rol. Ook de tijdelijke plaatsing in het voortgezet speciaal onderwijs in samenwerking met jeugdhulp is een goed en creatief initiatief om leerlingen tijdelijk op te vangen. Maar belangrijker nog is dat met de deskundigheid van het vso in samenwerking met de vo-school gezamenlijk wordt gezocht naar een zo passend mogelijke oplossing.

Er valt nog winst te behalen in de basisondersteuning van de vo-scholen. Ondanks de afspraken die in het ondersteuningsplan staan is niet bij alle betrokkenen scherp waar alle scholen aan moeten voldoen. Het samenwerkingsverband heeft ook geen volledig beeld of de scholen naar de doelen voor basisondersteuning toewerken. De basisondersteuning is te weinig concreet gemaakt en scholen/schoolbesturen leggen hier geen (inhoudelijke) verantwoording over af. Een positieve ontwikkeling is wel dat de ondersteuningscoördinatoren middels collegiale consultatie en gesprekken een beeld hebben van de basisondersteuning en aangeven dat de kwaliteit omhoog gaat. Het gaat hier echter om subjectieve gegevens, waar geen doelgerichte afspraken over worden gemaakt.

Vanuit het samenwerkingsverband is er een werkgroep overgang primair en

voortgezet onderwijs, de werkgroep posvo. In deze werkgroep zitten mensen vanuit het primair en voorgezet onderwijs. Deze werkgroep is een goed initiatief om de aansluiting tussen het primair en voorgezet onderwijs te verbeteren. Toch liggen hier verbetermogelijkheden. Ondanks het gezamenlijke systeem dat beide samenwerkingsverbanden gebruiken om de doorstroom op een zo eenvoudig en duidelijk mogelijk manier te laten verlopen, ontbreekt het aan een goede kwalitatieve afstemming met inhoudelijke afspraken. Besprekingen gaan nu voornamelijk over processen. De doorstroom kan echt verbeteren als de focus meer op de inhoud komt te liggen.

#### *Ondersteuningstoewijzing*

De Adviescommissie Toewijzingen (ACT) is verantwoordelijk voor de extra ondersteuning en of plaatsing in het voortgezet speciaal onderwijs. Voorafgaande aan de bespreking van de ACT heeft de school een ontwikkelingsperspectief ingevuld dat via een digitaal systeem bij de twee leden van de Adviescommissie terecht komt. Vaak heeft de commissie binnen twee weken een gesprek met de ondersteuningscoördinator(en) en de ouders. Op basis van dit gesprek en de gegevens geeft de commissie een advies. De procedure is kort, zorgvuldig en plezierig en laagdrempelig voor ouders. Uit evaluatie blijkt dat ouders zich tijdens deze gesprekken echt gehoord voelen.

#### *Voorkomen schoolverzuim en thuiszitters*

Het samenwerkingsverband bevordert dat alle leerplichtige leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, ingeschreven staan bij een school en daadwerkelijk onderwijs volgen. Zo heeft het samenwerkingsverband middels een gedetailleerde lijst in beeld welke leerlingen thuis zitten. Leden van de ACT en het meldpunt schoolverzuim nemen de lijst elke twee weken door, spreken verantwoordelijken aan of geven informatie door aan de betrokkenen. De scholen, ondersteuningscoördinatoren en leerplicht hebben een nadrukkelijke rol. Maar ook voor leerlingen die niet volledig naar school gaan, leerlingen die dreigen thuis te komen zitten en leerlingen die te maken krijgen met de hiaten in de doorlopende leerlijn vo - mbo is aandacht. Deze leerlingen worden nadrukkelijk gevolgd. De ondersteuningscoördinatoren spelen bij het voorkomen van thuiszitters een belangrijke rol. Voor elke (dreigende) thuiszitter is dus iemand verantwoordelijk. Daarnaast hebben ze de regie bij het terugleiden naar het onderwijs van leerlingen die thuiszitten. Waar nodig betrekken ondersteuningscoördinatoren de ketenpartners. Bovendien is op de scholen steeds meer aandacht voor verzuimbeleid en worden de afspraken hierover steeds concreter. De directeur van het samenwerkingsverband coördineert, volgt en neemt zo nodig initiatief. Het bestuur kiest ervoor om geen doorzettingsmacht te beleggen.

Wij denken dat met deze werkwijze het nog bestaand schoolverzuim buiten de invloedssfeer van het samenwerkingsverband ligt en niet voorzienbaar was.

#### *Kwaliteitszorg en intern toezicht*

Het samenwerkingsverband heeft een duidelijke organisatiestructuur. De directeur is zichtbaar en indien nodig bereikbaar. Ze heeft samen met het dagelijks bestuur de afgelopen jaren gewerkt aan vertrouwen, samenwerking, draagvlak maar vooral ook aan een heldere en praktische structuur. De directeur heeft de dagelijkse leiding van het samenwerkingsverband. De ondersteuningscoördinatoren van de scholen worden steeds meer in positie gebracht en zijn belangrijk bij de eerste lijn en daarmee ook de ogen en oren van het samenwerkingsverband. De directeur en het dagelijks bestuur overleggen regelmatig met de ondersteuningsplanraad en leggen besluiten voor conform geldende wet- en regelgeving. De ondersteuningsplanraad heeft ook een eigen inbreng. Een aardig voorbeeld daarvan is: 'Het ondersteuningsplan in het kort'.

Het intern toezicht is formeel voldoende geregeld. Het dagelijks bestuur legt kwartaalrapportages, jaarplannen en evaluaties voor aan het algemeen bestuur tijdens de daarvoor belegde vergaderingen. Om de onafhankelijkheid te bewaken heeft het dagelijks bestuur geen stemrecht in het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering van het jaarplan. Voorzichtig ontstaat er afstand tussen de taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur, dat het toezichthoudend bestuur is. Toch liggen er kansen en lijkt de tijd rijp voor het toezichthoudende bestuur om zijn taken onafhankelijker en meer vanuit een maatschappelijke verantwoording uit te oefenen. Dit kan bijvoorbeeld door het intern toezicht te koppelen aan een toezichtkader.

Tot slot ontbreekt het bij het samenwerkingsverband nog aan een systematische zelfevaluatie. Er zijn jaarplannen die worden geëvalueerd. Tevens is er een begin gemaakt om de tevredenheid van ouders te meten die bij de ACT zijn geweest. De gesprekken van de ondersteuningscoördinatoren met elkaar over de basisondersteuning en de verantwoording daarover naar de schoolbesturen zijn prima aanzetten. Toch is het mogelijk om de zelfevaluatie structureel, breder en systematischer te maken. Hierdoor krijgt het bestuur beter in beeld welke conclusies getrokken kunnen worden voor de lange en de korte termijn.

#### *Financiën*

De scholen krijgen geld voor de basisondersteuning en zetten dit naar eigen inzicht in en leggen verantwoording af aan het eigen bestuur. Uitgangspunt is dat de scholen deze middelen inzetten aan de ondersteuning in de scholen. Zo

zijn bijvoorbeeld op alle scholen ondersteuningscoördinatoren aangesteld. Het samenwerkingsverband geeft niet aan in hoeverre en op welke wijze de schoolbesturen verantwoording afleggen over de bestede middelen. Het samenwerkingsverband monitort de arrangementen voor extra ondersteuning. De schoolbesturen/scholen leggen verantwoording af aan het samenwerkingsverband over de inzet van en de wijze waarop ze deze arrangementen gebruiken. Kortom het samenwerkingsverband zet de financiële middelen voor extra ondersteuning doelmatig in. Het samenwerkingsverband heeft een beleidsrijke meerjarenbegroting waarin het beleid uit het ondersteuningsplan duidelijk herkenbaar is vertaald in gekwantificeerde doelstellingen. 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.

Toch geeft het bestuur aan dat het voor de scholen en het samenwerkingsverband lastig begroten is aangezien de post voor Ondersteuning altijd onzeker is. Dit ondanks dat het aantal vso-leerlingen nu terugloopt. De krimp in de regio en een steeds groter wordende groep vluchtelingen kinderen maakt de uitdaging steeds groter om de verevening te halen. Het bestuur van het samenwerkingsverband maakt zich daar zorgen over aangezien scholen in dat geval lumpsum moeten inleveren. Voor de lange termijn staat er dan financieel veel op het spel.

#### *Interne en externe communicatie*

Het samenwerkingsverband heeft een overzichtelijke website. Alle aangesloten scholen staan erop met een link naar de website van de scholen. De inzet van het samenwerkingsverband is dat de communicatie vooral loopt via de ondersteuningscoördinatoren van de scholen. Dit lijkt steeds beter te gaan werken maar de communicatie hierover kan wellicht beter. De ouders die wij gesproken hebben hadden deze insteek niet scherp en misten de aanwezigheid en rol van het samenwerkingsverband bijvoorbeeld op de open dagen van de scholen.

### **2.3 Naleving wet- en regelgeving**

De inspectie controleert op verschillende onderwerpen en onderdelen de naleving van wettelijke voorschriften. Om de naleving van wettelijke regels te bevorderen kiest de inspectie jaarlijks enkele onderdelen van wet- en regelgeving die gericht aandacht krijgen. Dit noemen we programmatisch handhaven. Onderstaande tabel bevat de onderdelen die voor het schooljaar 2015/2016 zijn vastgesteld (Jaarwerkplan 2016). Per onderdeel toont de tabel of

het samenwerkingsverband aan de voorschriften voldoet. Waar dit onvoldoende is, moet het bestuur dit herstellen.

| <b>Programmatisch handhaven</b> |  | <b>Voldoende</b> | <b>Onvoldoende</b> |
|---------------------------------|--|------------------|--------------------|
| N.1                             | Scheiding toezicht en bestuur (artikel 17a WPO / artikel 24d WVO)  | •                |                    |
| N.2                             | Het deskundigenadvies (artikel 18a WPO elfde lid jo. artikel 34.8 Besluit bekostiging WPO / artikel 17a WVO twaalfde lid jo. artikel 15a Inrichtingsbesluit WVO) | •                |                    |

### 3 REACTIE VAN HET BESTUUR

In zijn reactie d.d. 21 april 2016 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.

#### *Basisondersteuning*

De gemaakte afspraken over basisondersteuning zouden scherper kunnen worden aangezet. Dit onderschrijft het bestuur. Het samenwerkingsverband heeft de afgelopen jaren externe partijen benaderd met het verzoek een monitor te ontwikkelen. De beoogde kandidaten hebben de opdracht teruggegeven omdat deze opdracht voor hen (commercieel) onvoldoende interessant is. Om die reden gaat het verband nu zelf de monitor vormgeven door met scholen het gesprek te voeren over de wijze waarop zij precies de basisondersteuning invullen en hen te vragen naar de resultaten die daarmee gerealiseerd zijn. Dit zal gebeuren aan de hand van een vooraf vastgestelde set van vragen die in samenspraak met het netwerk begeleiding en zorg (waaraan de leidinggevenden van de aangesloten scholen deelnemen) tot stand komen. Het bestuur verwacht dat deze monitoring tevens zal bijdragen aan en meer structurele zelfevaluatie.

#### *Intern toezicht*

Het afgelopen jaar heeft het samenwerkingsverband zich ingespannen om de scheiding tussen bestuur en toezicht beter vorm te geven. Het algemeen bestuur, als intern toezichthouder, halveerde het aantal vergaderingen en in de agenda van het algemeen bestuur is duidelijk aangegeven over welke onderdelen het een besluit moet nemen. Bij zelfevaluatie in juni 2015 heeft het algemeen bestuur aangegeven dat het algemeen bestuur zelf het intern toezicht nog wat onderbelicht vindt. Deze bevinding sluit aan bij de opmerking van de inspectie dat de rol van het intern toezicht verstevigd kan worden door een toezichtkader te ontwikkelen. Deze aanbeveling neemt het bestuur over. Het toezichtkader staat geagendeerd voor de vergadering van het algemeen bestuur van juni 2016.

#### *Posvo*

Het overleg tussen het po en vo is in dit rapport beschreven als procesgericht en weinig inhoudelijk. Deze constatering is juist. De door de inspectie voorgestelde focus op de inhoud ten aanzien van de doorstroom krijgt plaats in diverse gremia. Het posvo heeft als hoofdtaak het tijdspad vast te stellen, bij voorkeur met zo breed mogelijk draagvlak. Voor de inhoudelijke verbinding zijn andere werkgroepen actief zoals bijvoorbeeld de werkgroep V(ASS)t en zeker naar het vo waar, onder leiding van het autismesteunpunt, po, vo en s(b)o samenwerken

aan een soepele, duurzame overstap van leerlingen met autisme van het po naar het vo. Dit project is een opdracht van de gezamenlijke besturen van de samenwerkingsverbanden Helmond-Peelland po en Helmond-Peelland vo. Naast deze overleggen wordt de samenwerking tussen de samenwerkingsverbanden po en vo in onze regio vormgegeven door regelmatig bestuurlijk overleg en door het gezamenlijke jaarlijkse bestuurlijk overleg met de bestuurders van de tien gemeenten waarin de samenwerkingsverbanden actief zijn.

#### *Communicatie*

Voorals ouders hebben laten merken dat de communicatie door het samenwerkingsverband naar ouders minimaal is. De reactie van het bestuur daarop is dat dit een bewuste keus is: de communicatie met ouders verloopt in eerste instantie met de aangesloten scholen. Als scholen dat wensen, is het samenwerkingsverband altijd bereid informatie te geven tijdens bijvoorbeeld open dagen of informatieavonden. Het samenwerkingsverband is in de ogen van het bestuur vooral ondersteunend aan de (ondersteuningscoördinatoren) van de scholen en komt pas in beeld (ook voor ouders) als de ondersteuningscoördinatoren aangeven dat de basisondersteuning voor een leerling ontoereikend is of blijkt te zijn.

#### *Algemeen*

Het bestuur heeft het verloop van het kwaliteitsonderzoek als prettig, opbouwend en constructief ervaren. Naast de inhoudelijke reactie die hiervoor is geformuleerd, neemt het bestuur de vrijheid nog een paar feitelijke onjuistheden en tekstuele voorstellen tot aanpassing op te nemen.