



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN  
KWALITEITSONDERZOEK

**Samenwerkingsverband Helmond-Peelland VO**

Plaats	: Helmond
Bestuursnummer	: 21434
Samenwerkingsverband	: VO3008
Datum onderzoek	: 28 januari 2014
Datum vaststelling	: Utrecht 16 mei 2014



## 1. Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs voerde een kwaliteitsonderzoek uit bij het 'Samenwerkingsverband Helmond-Peelland VO'. Binnen de gemeenten Asten, Boekel, Deurne, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Heeze-Leende, Helmond, Laarbeek en Someren vormen 9 schoolbesturen met 25 vestigingen (19 voortgezet onderwijs en 6 voortgezet speciaal onderwijs) gezamenlijk het samenwerkingsverband. In dit rapport geeft de inspectie haar bevindingen uit het onderzoek weer.

### *Kwaliteitsonderzoek*

In het schooljaar 2013/2014 heeft de inspectie, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de zorgplicht, simulaties uitgevoerd bij alle samenwerkingsverbanden. Het doel van een simulatie was tweeledig:

1. 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;
2. toezicht houden op de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden.

Bij een kwaliteitsonderzoek houdt de inspectie deze lijn vast: bij alle 152 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 - een overzicht ontvangt met verbeterpunten voor de kwaliteit, 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](http://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:

- Reglement bezwaarschriftencommissie (vastgesteld dagelijks bestuur, zonder datum);
- Reglement voor de ondersteuningsplanraad (vastgesteld algemeen bestuur, 5 november 2012);
- Statutenwijziging (19 februari 2013);
- Opdracht Adviezen ten behoeve van beleidsontwikkeling passend onderwijs (versie 0.1, 26 maart 2013);
- Ondersteuningsplan 2013-2104 (gewijzigde versie, 10 juni 2013);
- Nieuwsbrief 1 (december 2013);
- Primaire proces m.b.t. leerlingen met extra onderwijsondersteuningsbehoefte binnen samenwerkingsverband Helmond-Peelland VO (versie 1.4, december 2013);
- Conceptondersteuningsplan (versie 3.0, 2 december 2013);

- Document 'Opheffen PCL, PCL-pao en oprichten ACT' (vastgesteld bestuursvergadering, 13 januari 2014);
- Website: <http://www.swv-peeland.nl> (geraadpleegd op 26 januari 2014);
- Kengetallen samenwerkingsverband ([www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl), geraadpleegd op 26 januari 2014).

Hierna vond op 28 januari 2014 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- presentaties kreeg van het samenwerkingsverband over:
  - de invulling en de achtergronden van het nieuwste conceptondersteuningsplan;
  - de ontwikkelingen in het samenwerkingsverband.
- gesprekken voerde met verschillende belanghebbenden en vertegenwoordigers van betrokkenen zoals gemeenten, de samenwerkingsverband vo netwerken zorg en begeleiding en zorgcoördinatoren, het samenwerkingsverband primair onderwijs, het regionaal advies en meldcentrum, de zorgcoördinatoren, ambulante ondersteuners, de permanente commissie leerlingenzorg, een ouder en enkele ondersteuningsplanraadleden;
- een gesprek voerde met de coördinator, het bestuur met speciale aandacht voor beleidsontwikkelingen, de wijze van financieel beheer, de ontwikkeling van het management en de organisatie en de kwaliteitszorg.

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 staan de bevindingen uit het onderzoek op hoofdlijnen weergegeven in een ontwikkelingsprofiel, gevolgd door een beschrijving van de hoofdlijn en een toelichting op het ontwikkelingsprofiel. De bevindingen over de naleving van de wettelijke voorschriften geeft de inspectie in dat hoofdstuk weer in een afzonderlijke paragraaf. Hoofdstuk 3 vermeldt de reactie van het bevoegd gezag.

## 2. Bevindingen

### 2.1 Ontwikkelingsprofiel

In de onderstaande tabellen vermeldt de inspectie welke indicatoren in dit onderzoek zijn betrokken en tot welke bevindingen het onderzoek heeft geleid. De nummering in de tabellen verwijst naar het volledige waarderingskader samenwerkingsverbanden po/vo passend onderwijs. De bevindingen zijn voor iedere indicator weergegeven in de vorm van een kwalificatie a, b, c of d. Deze kwalificatie is geen oordeel over de kwaliteit, maar geeft aan in welke mate het beleid van het samenwerkingsverband op de indicator is gerealiseerd.

Legenda:

- a afwezig:** er is geen beleid of het aanwezige beleid is zo onvolledig, onduidelijk of inadequaat dat het de betrokkenen bij het samenwerkingsverband geen sturingsinformatie geeft.
- b aanwezig:** er is volledig, duidelijk en adequaat beleid dat de betrokkenen bij het samenwerkingsverband voldoende sturingsinformatie geeft.
- c operationeel:** het beleid is aanwezig én de betrokkenen bij het samenwerkingsverband handelen ernaar.
- d geborgd:** de leiding van het samenwerkingsverband zorgt voor informatie, controle en bijsturing van de betrokkenen in de uitvoering van het beleid én zorgt dat het beleid en de uitvoering periodiek geëvalueerd en zo nodig verbeterd wordt; hiervoor is het nodig dat het samenwerkingsverband op onderdelen registreert wat er gebeurt. De kwalificatie 'geborgd' vooronderstelt tevens dat het beleid voldoet en dat de medewerkers het beleid in de praktijk brengen.

Het onderstaande profiel dient niet als een beoordeling van het samenwerkingsverband, maar als een handreiking om de ontwikkeling van het beleid van het samenwerkingsverband verder te ondersteunen.

Kwaliteitsaspect 1 – Resultaten	a	b	c	d
Indicatoren:				
1.1 Het samenwerkingsverband realiseert passende ondersteuningsvoorzieningen voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.			•	
1.2 Het samenwerkingsverband realiseert de toewijzing van de extra ondersteuning en de plaatsing van de leerling tijdig en effectief.			•	
1.3 Het samenwerkingsverband zet zijn middelen doelmatig in.		•		
1.4 Het samenwerkingsverband realiseert de beoogde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten die het voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften heeft opgesteld.		•		
1.5 Binnen het samenwerkingsverband is geen schoolverzuim door leerlingen die (mogelijk) extra ondersteuning nodig hebben.		•		
1.6 Het samenwerkingsverband stemt goed af met jeugdzorg en WMO-zorg.		•		
Kwaliteitsaspect 2 – Management en organisatie	a	b	c	d
Indicatoren:				
2.1 Het samenwerkingsverband heeft een missie bepaald, waaruit consequenties zijn getrokken voor de inrichting van de organisatie en de te bereiken doelstellingen (visie).			•	

2.2	Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de deelnemers aan het samenwerkingsverband en van degenen die voor het samenwerkingsverband taken (al dan niet in mandaat) uitvoeren, zijn helder vastgelegd.				•
2.3	Het samenwerkingsverband heeft een doelmatige overlegstructuur.				•
2.4	Het samenwerkingsverband heeft eenduidige procedures en termijnen voor het plaatsen van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en het toewijzen van extra ondersteuning.			•	
2.5	Het samenwerkingsverband voert een actief voorlichtingsbeleid over taken en functies van het samenwerkingsverband.				•
2.6	Het samenwerkingsverband heeft het interne toezicht op het bestuur georganiseerd, vastgesteld waarop dit toezicht betrekking heeft en zorggedragen voor middelen om dit toezicht te kunnen uitoefenen.				•

<b>Kwaliteitsaspect 3 – Kwaliteitszorg</b>		<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>d</b>
Indicatoren:					
3.1	Het samenwerkingsverband plant en normeert zijn resultaten in een vierjarencyclus.				•
3.2	Het samenwerkingsverband voert zelfevaluaties uit.	•			
3.3	Het samenwerkingsverband werkt planmatig aan kwaliteitsverbetering.		•		
3.4	Het samenwerkingsverband legt jaarlijks verantwoording af van gerealiseerde kwaliteit.		•		
3.5	Het samenwerkingsverband borgt gerealiseerde verbeteringen.	•			
3.6	Het samenwerkingsverband onderzoekt bij de belanghebbenden de tevredenheid over het samenwerkingsverband.	•			

## 2.2 Beschouwing

### Hoofdlijn

Het 'Samenwerkingsverband Helmond-Peelland VO' is als 'pionier' met een experiment gestart in 2012/2013, een jaar eerder dan de meeste samenwerkingsverbanden. Na de simulatie in 2013 heeft het samenwerkingsverband wederom een positieve ontwikkeling doorgemaakt. De organisatie is uitgebouwd en kent nu werkzame organen op nagenoeg alle aandachtsgebieden binnen het samenwerkingsverband. Dit betreft de volgende aandachtsgebieden: bestuur, toezicht, advies, inspraak/tegenspraak, coördinatie, draagvlak ontwikkeling, voorlichting en communicatie en overleg.

Het samenwerkingsverband heeft in het ondersteuningsplan kwantitatieve en kwalitatieve doelen geformuleerd. De kwantitatieve doelen betreffen het terugdringen van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het aantal thuiszitters.

Kwalitatieve doelstellingen zijn onder andere de verzorging van zoveel mogelijk thuisnabije ondersteuning, de verhoging van de kwaliteit van de basisondersteuning en de aanscherping van de toelaatbaarheidsverklaringen.

De overlegstructuur binnen het samenwerkingsverband en met externe partners sluit daarbij aan en is als zodanig doelmatig. De betrokken partijen beschrijven de verschillende overlegsituaties als positief. Overleg leidt ook tot concrete afspraken, bijvoorbeeld over monitoring van thuiszitters, het opzetten van een website en informatie naar ouders.

Een positieve ontwikkeling dus, maar het samenwerkingsverband heeft een zware opdracht om, ondanks de flinke negatieve verevening, de ondersteuning voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben binnen passend onderwijs tot haar recht te laten komen. Dit los van risico's waar het samenwerkingsverband rekening mee moet houden zoals de risico's betreffende te grote aantallen leerlingen in het vso en thuiszitters.

De visie en missie vragen samen met de negatieve verevening en mogelijke risico's om een sterke koppeling tussen beleid en kwaliteitszorg, het vaststellen van concrete doelen, monitoren van acties en beoordeling van resultaten. De ontwikkeling van de kwaliteitszorg loopt nu achter op het beleid en de uitvoering daarvan. Het samenwerkingsverband ziet dit ook en werkt aan de verbetering. Zo heeft het samenwerkingsverband met de projectopdracht voor het netwerk 'zorg en begeleiding' een concreet middel in handen om inhoudelijke ontwikkelingen te volgen en daarop bij te sturen.

De inspectie stelt vast dat er een positieve en ambitieuze cultuur van samenwerking heerst, waarbinnen de deelnemers op alle niveaus in een open en doelmatige sfeer communiceren.

## **Toelichting**

### *Kwaliteitsaspect 1: Resultaten*

Het samenwerkingsverband heeft in het ondersteuningsplan kwantitatieve en kwalitatieve resultaten beschreven. Zo wil het samenwerkingsverband het aantal vso-leerlingen terug brengen van 5 procent naar 3,65 procent, het aantal lgf-leerlingen (leerlingen met een 'rugzakje') van 2,27 procent naar 1,35 procent en het aantal thuiszitters met 50 procent doen afnemen. Als het samenwerkingsverband deze resultaten behaalt, is ook het probleem van de negatieve verevening van ruim €2 miljoen opgelost. Vooralsnog heeft het samenwerkingsverband de weg naar die beoogde resultaten niet duidelijk aangegeven. Wel lijkt het of er sprake is van een trendbreuk. De afgelopen jaren nam het aantal vso-leerlingen steeds toe. Schooljaar 2013/2014 laat een afname van 15 vso-leerlingen zien (op een totaal van 777 in 2013).

Met behulp van kwalitatieve doelstellingen wil het samenwerkingsverband de kwantitatieve doelstellingen halen. Dat betreft bijvoorbeeld een verbetering van het proces van toeleiding naar de Adviescommissie Toewijzingen (ACT) voor toelaatbaarheidsverklaringen. Een beperking van het aantal toeleidingen en een aanscherping van toelaatbaarheidsverklaringen zal het aantal vso-leerlingen terugdringen, zo is de gedachte van het samenwerkingsverband. Met de inrichting van de ACT per maart 2014 en de beschreven procedures is de gang naar een toelaatbaarheidsverklaring duidelijk aangegeven. Er is sprake van een heldere procedure, waarbij de kwaliteit van het ontwikkelingsperspectief van leerlingen een extra aandachtspunt is. De procedures en criteria voor toewijzing en plaatsing zijn beschreven. Daarbij zal het samenwerkingsverband het aanbod voor extra ondersteuning moeten operationaliseren en vertalen in financiële standaarden. De criteria om een toelaatbaarheidsverklaring af te geven zijn echter te globaal geformuleerd. Dat beperkt aan de ene kant wel de bureaucratie en geeft ruimte om individuele argumenten voor arrangementen te formuleren, maar aan de andere kant speelt hier het risico van een grijs gebied, op te vatten als een gebied van mogelijke willekeur, ondanks de deskundigheid binnen de ACT.

Het samenwerkingsverband werkt aan zoveel mogelijk thuisnabije ondersteuning en wil dat mede bereiken door vergroting en versterking van de basisondersteuning. Een belangrijk aandachtspunt voor het samenwerkingsverband vormt daarbij de kwaliteit van de zorgcoördinatoren en hun beoogde werkzaamheden. Hier gaat het niet om de zorgcoördinatoren als persoon, maar de zorgcoördinator in positie binnen de scholen. De positie van de zorgcoördinatoren is thans zodanig verschillend in de betrokken scholen dat de beoogde taak om de lerarenteams voor te bereiden op passend onderwijs niet voor iedereen goed zal kunnen uitwerken. Dat raakt aan de kwaliteit van de basisondersteuning. De basisondersteuning is in een matrix in het ondersteuningsplan zodanig beschreven dat duidelijk is wat de basisondersteuning inhoudt. De scholen hebben zelf binnen de matrix

aangegeven waaruit hun basisondersteuning bestaat. Daaruit blijkt dat een flink aantal scholen op dit moment niet voldoet aan de vastgestelde basisondersteuning. Hiermee komt ook de doelstelling van het samenwerkingsverband - het bieden van thuisnabije ondersteuning - in gevaar, en misschien ook het continuüm van zorg binnen het samenwerkingsverband. De aansturing van de ontwikkeling van de basisondersteuning moet een belangrijk speerpunt zijn van dit samenwerkingsverband, in directe zin en/of via de schoolbesturen. Dit is des te meer van belang omdat het samenwerkingsverband op termijn de basisondersteuning wil versterken om zodoende het aantal leerlingen in het vso en met arrangementen te beperken. Het ondersteuningsplan geeft aan dat de ontwikkeling van de basisondersteuning gelijke tred moeten houden met het terugdringen van het aantal leerlingen op het vso.

Zowel de beoogde kwantitatieve als kwalitatieve resultaten staan onder druk. Het samenwerkingsverband staat voor een zware opdracht om zoveel mogelijk thuisnabije ondersteuning te geven met een stevige negatieve verevening van ruim €2 miljoen. De meeste voorzienbare risico's heeft het samenwerkingsverband in beeld of werkt er aan het beeld duidelijk te krijgen. Zo gaan de leden van de ACT naar basisscholen toe om inzicht te krijgen in het aantal leerlingen dat straks een speciaal arrangement nodig zal hebben. Dat wil niet zeggen dat er nu oplossingen zijn voor alle risico's. Het samenwerkingsverband doet er goed aan risicobeheersingsmaatregelen vast te stellen. Dat wil zeggen risico's te beschrijven en daarop beleid te maken om tijdig te kunnen voorkomen dat het voorgenomen beleid verkeerd uitpakt. Maar ook om onvoorziene negatieve gevolgen van beleidsuitvoering adequaat aan te kunnen pakken, zoals kwesties betreffende mogelijk tegenvallende terugloop van het aantal vso-leerlingen, een groot aantal thuiszitters die extra ondersteuning behoeven of leerlingenvervoer dat niet goed geregeld wordt met behulp van de gemeenten. Ook de mogelijke effecten van beleid van en voor de deelnemende schoolbesturen zou het samenwerkingsverband kunnen doordenken.

Tot slot merkt de inspectie op dat in het ondersteuningsplan onvoldoende duidelijk is hoe het samenwerkingsverband de financiële middelen gaat inzetten, meer specifiek de toewijzing van de ondersteuningsmiddelen.

#### *Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie*

In het ondersteuningsplan heeft het samenwerkingsverband de visie en missie uitgeschreven. De inzet op thuisnabije ondersteuning gaat gepaard met de doelstellingen het aantal vso-leerlingen terug te dringen en het aantal thuiszitters te verminderen. Daartoe moet de kwaliteit van de basisondersteuning in menige school voor regulier voortgezet onderwijs (vo) kwalitatief, soms ook kwantitatief verbeteren. Daarop heeft het samenwerkingsverband de organisatie en het management ingericht.

Het samenwerkingsverband heeft de interne organisatie verder uitgebouwd na de simulatie in 2013. Het samenwerkingsverband kent een dagelijks bestuur dat is belast met de beleidsuitvoering en een algemeen bestuur voor intern toezicht. Alleen de leden van het algemeen bestuur hebben stemrecht. Verder kent het samenwerkingsverband een nagenoeg volledige ondersteuningsplanraad (twee vacatures vanwege verloop), twee functionerende netwerken (zorg en begeleiding en zorgcoördinatoren) en een netwerk in oprichting (arbeidstoeleiding), een financiële commissie met vertegenwoordigers van alle besturen en een posvo-overleg (primair, speciaal en voortgezet onderwijs). Al deze organen geven aan goed te kunnen functioneren binnen het samenwerkingsverband.

Het samenwerkingsverband vormt de permanente commissie leerlingenzorg binnenkort om tot een ACT met drie deskundigen, van wie er twee in dienst van het samenwerkingsverband zijn.



Het reglement van de omvorming van de permanente commissie leerlingenzorg passend onderwijs naar de ACT is vastgesteld. Verder heeft het samenwerkingsverband een coördinator/beoogd directeur in dienst en een ondersteuner. In een managementstatuut werkt het bestuur de positie van bestuur en directeur verder uit.

Er is sprake van een open cultuur met een heldere communicatie waarbij de website en de nieuwsbrief een positieve rol vervullen. Het op overeenstemming gericht overleg met de gemeenten vindt gestructureerd plaats, met name betreffende de relatie onderwijs en jeugdzorg, thuiszitters en verzuim en leerlingenvervoer. Het overleg met het samenwerkingsverband primair onderwijs (po) in de regio Helmond-Peelland is intensief en vindt geregeld plaats, mede door de afstemming tussen de beide coördinatoren van de samenwerkingsverbanden po en vo. Dit overleg leidt ook tot concrete resultaten als het samen bouwen van een website, het geven van informatie aan ouders en het afstemmen van de route leerlingengegevens.

Het overleg met gemeenten heeft op bestuurlijk niveau meerdere keren plaatsgevonden. Het samenwerkingsverband heeft een ambtelijke regiowerkgroep passend onderwijs ingericht om met behulp van beleidsambtenaren het bestuurlijk overleg voor te bereiden. Een belangrijk thema dat partijen nog verder dienen uit te werken, is de afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg, tussen de zorgcoördinator en de jeugdprofessional. Zowel het bestuur als de betrokken ambtenaren zijn positief over de werkgroep en het bestuurlijk overleg.

### *Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg*

Het bewaken van de kwaliteit van de uitvoering van voornemens vraagt in dit stadium van het samenwerkingsverband een extra inspanning. Dat betreft de borging en de inrichting van intern toezicht met een toezichtkader, liefst gecombineerd met onafhankelijk toezicht. Ook de functie en de taken van de financieel controller moet het bestuur nog nader invullen. Met deze uitbreiding van intern toezicht komt ook een regionale, maatschappelijke verantwoording in zicht.

Het intern toezicht kan meer gefocust plaatsvinden wanneer het bestuur het op zich heldere ondersteuningsplan uitwerkt in een 'smart' geformuleerd jaarplan. Als basis hiervoor kunnen de twaalf beoogde resultaten dienen zoals in het ondersteuningsplan opgesomd, mogelijk met een enkele uitbreiding voor bijvoorbeeld de oprichting en/of het behoud van tussenvoorzieningen als integratieklassen, symbioseklassen, syntheseklassen en de 'Halte'.

Tevens ligt er de uitdaging voor het samenwerkingsverband om een jaarplan te koppelen aan een concreet tijdpad met beoogde resultaten en ijkpunten van de drie genoemde netwerken zorg en begeleiding, zorgcoördinatoren en arbeidstoeleiding. De projectopdrachten voor de drie netwerken vormen hiertoe een mooie opmaat.

Het samenwerkingsverband stuurt op het proces 'van elkaar leren'. Dit stuurt het samenwerkingsverband vooral op de uitwisseling door zorgcoördinatoren. In dit beleid past ook de opdracht aan de projectgroep zorgcoördinatoren om door interne audits de kwaliteit van de basisondersteuning in beeld te brengen. Deze opdracht zal het samenwerkingsverband nader invullen.

Het samenwerkingsverband vult de jaarlijkse verantwoording niet in met een jaarverslag. Het samenwerkingsverband kent geen cyclus van meerjarenbeleidsplan, jaarplan en jaarverslag. Het samenwerkingsverband meldt het eerste financiële en inhoudelijke jaarverslag in het voorjaar van 2015 te zullen presenteren.

Het samenwerkingsverband toont aan de verantwoordingsplicht serieus te nemen. De website van het samenwerkingsverband geeft veel informatie waaronder ook de rapportage van de inspectie.

*Naleving voorschriften ondersteuningsplan*

Ten aanzien van de naleving van wettelijke voorschriften heeft de inspectie geconstateerd dat het ondersteuningsplan voldoet aan de wettelijke voorschriften.

### **3. REACTIE VAN HET BESTUUR**

Het bestuur deelt in een schriftelijke reactie d.d. 17 april 2014 mee dat het zich over het algemeen herkent in de bevindingen van de inspectie.

De komende jaren zal het samenwerkingsverband de kwaliteitszorg agenderen om de kwaliteit van de resultaten en van het management en de organisatie te behouden en verder te ontwikkelen. Een belangrijke bijdrage vormt daarbij de meting van tevredenheid onder belanghebbenden van en bij het samenwerkingsverband. Daartoe heeft het samenwerkingsverband al een tevredenheidsmeting gehouden onder ouders die bij een ACT-aanvraag betrokken zijn geweest.