



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

## **BEKNOPT VERSLAG**

### **SIMULATIE BIJ**

### **SAMENWERKINGSVERBAND PRIMAIR ONDERWIJS DE EEM**

Plaats : Leusden  
Bestuursnummer : 21446  
Samenwerkingsverband : PO2602  
Onderzoek uitgevoerd op : 13 februari 2014  
Rapport vastgesteld te Utrecht op 6 juni 2014



## 1. INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een simulatie uit bij het 'Samenwerkingsverband Primair Onderwijs De Eem'. Binnen de gemeenten Amersfoort, Baarn, Leusden, Bunschoten, Soest en Woudenberg vormen 28 schoolbesturen met 123 vestigingen gezamenlijk het samenwerkingsverband. Daarnaast hebben vier schoolbesturen zich als 'opting-in' aangesloten bij dit samenwerkingsverband. In dit verslag geeft de inspectie haar bevindingen uit het onderzoek weer.

### *Simulatie*

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

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

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

### **Toezichtkader**

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

### **Onderzoeksopzet**

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

- Statuten (notariële akte, d.d. 1 februari 2013);
- Projectplan Samenwerkingsverband PO De Eem "Naar een ondersteuningsplan" (versie 1.0, april 2013);
- Ondersteuningsplan 2014-2018 (versie 1.1, 14 november 2013);
- Notitie geschillenprocedure passend onderwijs (versie 1, januari 2014);
- Overeenkomst oogo behorende bij de model procedure oogo zoals bedoeld in artikel 18a lid 9 Wpo en 17a lid 9 Wvo (30 januari 2014);
- Uitgangspunten passend onderwijs en ontwikkelagenda samenwerkingsverbanden passend onderwijs en regiogemeenten Eemland (30 januari 2014);
- Procedure oogo zoals bedoeld in artikel 18a lid 9 Wpo en 17a lid 9 Wvo (zonder datum);
- Notitie doelstelling en functies in hoofdlijnen (eindversie, zonder datum);

- Huishoudelijk reglement Vereniging Samenwerkingsverband Primair Onderwijs De Eem (zonder datum);
- Website: [www.swv-de-eem.nl](http://www.swv-de-eem.nl);
- Kengetallen samenwerkingsverband ([www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl), geraadpleegd op 11 februari 2014).

Hierna vond op 13 februari 2014 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- presentaties kreeg van het samenwerkingsverband over:
  - het ondersteuningsplan;
  - de totstandkoming en de activiteiten van de ondersteuningsplanraad;
  - samenstelling en de inzet van de onderwijsondersteuners;
  - inrichting van het Informatiepunt Passend Onderwijs voor Ouders;
  - ontwikkelingen in het speciaal basis onderwijs (sbo) en het speciaal onderwijs (so);
  - transformatie van Regionaal netwerk passend Onderwijs Eemland (RNPOE) naar Samenwerkingsverband De Eem;
  - samenwerking basisonderwijs (bao) en voortgezet onderwijs (vo);
  - het op overeenstemming gericht overleg (oogo);
- een gesprek voerde met het bestuur met speciale aandacht voor onder andere de wijze van financieel beheer en de ontwikkeling van het management en de organisatie.

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

### **Opbouw verslag**

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

## 2. BEVINDINGEN

### 2.1 Hoofdlijn

De directie en het bestuur van het samenwerkingsverband werken gericht aan het realiseren van een samenwerkingsverband dat scholen stimuleert om goede kwaliteit van onderwijs en ondersteuning te bieden aan alle leerlingen. Dit samenwerkingsverband bestaat voor een belangrijk deel uit besturen die in een experimenteerfase van 2009 tot 2013 samen hebben gewerkt aan een voorloper van passend onderwijs. Het betreft het Regionaal Netwerk Passend Onderwijs Eemland (RNPOE). Dit netwerk bestond uit de sectoren voortgezet onderwijs (vo), primair onderwijs (po) en (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so).

'Het Samenwerkingsverband Primair Onderwijs De Eem' heeft het conceptondersteuningsplan ruim op tijd op 28 januari 2014 vastgesteld, nadat de ondersteuningsplanraad heeft ingestemd met het ondersteuningsplan. De ondersteuningsplanraad vertrouwt erop dat het samenwerkingsverband, gezien de voorgestelde werkwijze in het ondersteuningsplan, erop toeziet dat er sprake is van een goede kwaliteit van ondersteuning en een dekkend aanbod aan ondersteuningsvoorzieningen. De ondersteuningsplanraad wenst dat het samenwerkingsverband de raad op de hoogte houdt van de implementatie van de nagestreefde werkwijze zoals geformuleerd in het ondersteuningsplan. De ondersteuningsplanraad blijft als klankbord functioneren voor het samenwerkingsverband.

Een positief kenmerk is dat het samenwerkingsverband het werkveld optimaal betreft bij de totstandkoming van het beleid. Illustratief hiervoor is dat het werkgroepen inricht om het beleid voor te bereiden. De werkgroepen zijn samengesteld uit personen met diverse functies en taken in het onderwijs. Daarnaast laat het samenwerkingsverband onderwijsondersteuners al in deze voorfase de voorgestelde werkwijze uit het ondersteuningsplan uitvoeren, met de bedoeling informatie te verzamelen voor de implementatie van het beleid. Bovendien heeft het samenwerkingsverband een informatiepunt voor ouders ingericht met een ervaren maatschappelijk werker als hoofdcoördinator die ook vanuit het perspectief van ouders informatie kan geven voor de uitvoering van het beleid.

Een ander positief kenmerk van dit samenwerkingsverband is de samenwerking met andere samenwerkingsverbanden, zoals: het samenwerkingsverband vo van dezelfde regio, aanpalende samenwerkingsverbanden en besturen van de clusters 1 en 2.

Tenslotte heeft de inspectie er kennis van genomen dat de besturen het samenwerkingsverband doorzettingsmacht hebben gegeven bij drie punten, namelijk bij de zorgplicht, bij het realiseren van een vastgesteld niveau van basisondersteuning op alle scholen en bij de naleving van afspraken door ouders met betrekking tot de inschrijving van leerlingen. Hiermee willen de schoolbesturen laten blijken dat zij het belang van de leerlingen boven het eigen belang stellen. De directie geeft aan dat tot nog toe alle beleidsvoorstellen unaniem door alle leden van het samenwerkingsverband zijn aangenomen.

Het samenwerkingsverband heeft zijn visie en missie opgenomen in het ondersteuningsplan. De missie en visie zijn gekoppeld aan de wetgeving passend onderwijs. Voor wat betreft het voorkomen van thuiszitters en de onderwerpen die in samenhang met de gemeente worden uitgevoerd, werkt een aantal samenwerkingsverbanden passend onderwijs samen met het 'Samenwerkingsverband Primair Onderwijs De Eem'. Dit zijn het 'Samenwerkingsverband v(s)o Eemland', samenwerkingsverband 'Reformatorisch Passend Onderwijs voor primair en

speciaal onderwijs' en het samenwerkingsverband 'Reformatorisch Passend Onderwijs voor Voortgezet Onderwijs'.

De inspectie noemt vier punten die op dit moment wel de aandacht hebben van het samenwerkingsverband, maar nog onvoldoende zijn opgepakt. Dit betreft :

1. de kwaliteitszorg;
2. het zichtbaar maken dat er sprake is van een dekkend geheel aan ondersteuningsvoorzieningen;
3. het formuleren van duidelijke toelaatbaarheidscriteria;
4. een beleid om thuiszitters te voorkomen.

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

De directie van het samenwerkingsverband bestaat uit twee personen. Het samenwerkingsverband heeft een bestuur van vijf tot zeven personen en een algemene ledenvergadering die ook de taak van intern toezichthouder heeft.

Het samenwerkingsverband heeft een complexe, maar uitvoerig beschreven management- en organisatiestructuur. De taken en bevoegdheden van de verschillende organen binnen het samenwerkingsverband zijn belegd en samen met het ondersteuningsplan vastgesteld. De overlegstructuur is beschreven in het ondersteuningsplan, maar niet overzichtelijk in een schema weergegeven. Het besturingsmodel is opgenomen in de statuten en in het ondersteuningsplan.

De organisatiestructuur is complex omdat het samenwerkingsverband werkt met verschillende werkgroepen, onderwijsondersteuners, een informatiepunt voor ouders, een ondersteuningsplanraad en het multidisciplinaire team met een eigen werkwijze en eigen verantwoordelijkheden. Bovendien werkt het samenwerkingsverband gebiedsgewijs. Voor al deze groepen plant het samenwerkingsverband vaste overlegmomenten. Daarnaast heeft het ook vaste overlegmomenten met de gemeente i.c. de wethouders en met andere samenwerkingsverbanden waarmee het een samenwerkingsovereenkomst heeft. Uit de werkzaamheden vloeit ook noodzaak voor ongepland overleg voort. Het samenwerkingsverband maakt tijdsplanningen bij de ontwikkelagenda, maar het heeft niet alle overlegmomenten schematisch weergegeven. Met een tijdsplanning kan het samenwerkingsverband aannemelijk maken dat het lukt om te voldoen aan de overlegverplichtingen.

Het valt op dat het samenwerkingsverband een eenvoudig organisatieschema (organogram) opneemt in het ondersteuningsplan. In dit eenvoudige schema maakt het samenwerkingsverband de complexiteit van de organisatie helemaal niet zichtbaar. Ook de noodzakelijk complexe overlegstructuur gezien de complexe organisatiestructuur is niet weergegeven in het organogram.

## **2.3 (Concept)ondersteuningsplan**

Kerndocument voor het samenwerkingsverband is het ondersteuningsplan. In deze paragraaf beschrijft de inspectie de stand van zaken bij de ontwikkeling, de opbouw, de inhoud en de status van het conceptondersteuningsplan. Om te voldoen aan de wettelijke voorschriften is het nodig dat het samenwerkingsverband onderstaande onderdelen opneemt in het ondersteuningsplan en/of waar hieronder vermeld, nader uitwerkt. Het onderstaande overzicht dient niet als een beoordeling van het samenwerkingsverband, maar als een handreiking om de ontwikkeling van het beleid van het samenwerkingsverband verder te ondersteunen.

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

De algemene ledenvergadering (ALV) van het samenwerkingsverband heeft het conceptondersteuningsplan op 28 januari 2014 vastgesteld nadat de ondersteuningsplanraad heeft ingestemd met het ondersteuningsplan. Het op overeenstemming gericht overleg (oogo) met de zes gemeenten is al gevoerd. Het samenwerkingsverband voert het oogo samen met een aantal andere samenwerkingsverbanden, namelijk het 'Samenwerkingsverband v(s)o Eemland', samenwerkingsverband 'Reformatorisch Passend Onderwijs voor primair en speciaal onderwijs' en het samenwerkingsverband 'Reformatorisch Passend Onderwijs voor Voortgezet Onderwijs'.

Het samenwerkingsverband heeft zich voorgenomen om de opmerkingen van de ondersteuningsplanraad en de nieuwe inzichten naar aanleiding van de simulatie van de onderwijsinspectie te verwerken alvorens het aangepaste ondersteuningsplan (na goedkeuring door de ALV) aan de inspectie te zenden. Het samenwerkingsverband heeft gepland om het ondersteuningsplan vóór 1 mei 2014 naar de inspectie op te sturen.

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

Het bestuur streeft naar een dekkend geheel van ondersteuningsvoorzieningen. Het is nog bezig met het in kaart brengen van de aanwezige voorzieningen. Hiervoor wacht het samenwerkingsverband tot juni 2014 op de schoolondersteuningsprofielen van alle scholen. Deze zijn namelijk eerder in de experimenteerfase gemaakt en zijn aan herziening toe. Dat betekent dat het samenwerkingsverband nog geen sluitend overzicht heeft van de ondersteuningsmogelijkheden en -voorzieningen. Uit het vast te stellen overzicht kunnen nieuwe wensen ontstaan voor meer of andere ondersteuningsvoorzieningen in het samenwerkingsverband. Dit kan consequenties hebben voor de meerjarenbegroting.

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

Het ondersteuningsplan bevat een sluitende meerjarenbegroting over de jaren 2014 tot en met 2021 met een toelichting. Hierin is vastgelegd hoe de verdeling van de middelen voor extra ondersteuning over het samenwerkingsverband is geregeld over die periode. Het samenwerkingsverband heeft de procedures en criteria voor toewijzing van ondersteuningsmiddelen beschreven in het ondersteuningsplan.

Voor het doorlopen van het proces van ondersteuningstoewijzing spelen de onderwijsondersteuners van het samenwerkingsverband en het multidisciplinaire team een belangrijke rol. De onderwijsondersteuners zijn het eerste aanspreekpunt voor de school wanneer er sprake is van een ondersteuningsvraag die het schoolniveau overstijgt. Middels een opschalingsmodel biedt het samenwerkingsverband vroegtijdig en snel passende ondersteuning wanneer dit nodig is. Wanneer er extra ondersteuning nodig is, biedt het samenwerkingsverband dit in de vorm van arrangementen.

Naast de inhoudelijke rol rekent het samenwerkingsverband het tot zijn taak om zorg te dragen voor het adequaat inzetten van de middelen voor lichte en zware ondersteuning en voortijdige budgetuitputting te voorkomen. Het samenwerkingsverband wil ingrijpen bij arrangementen die een onevenredige belasting vormen in de besteding van middelen en daarmee de continuïteit van het samenwerkingsverband in het gedrang brengen.

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

Het samenwerkingsverband heeft zijn werkwijze voor toeleiding naar ondersteuning beschreven. Momenteel is het samenwerkingsverband bezig met het formuleren van criteria voor het toewijzen van extra ondersteuning en zware ondersteuning. Het samenwerkingsverband noemt voorwaarden voor opschaling van de ondersteuning. De school die om extra ondersteuning vraagt moet namelijk aantoonbaar hebben gewerkt volgens het model van handelingsgericht werken. Behalve dit criterium in de voorwaardelijke sfeer voor het toewijzen van ondersteuning, noemt het samenwerkingsverband (nog) geen criteria die te maken hebben met de onderwijsbehoefte van de leerling en waar de school niet aan kan voldoen, ondanks dat zij het handelingsgerichte werken toepast. Het samenwerkingsverband neemt zich voor om ook het welbevinden van de leerling als een belangrijk criterium te hanteren. Hoe het streven naar welbevinden zich moet verhouden tot het streven naar optimale leerresultaten, heeft het samenwerkingsverband nog niet uitgewerkt.

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

In het ondersteuningsplan noemt het samenwerkingsverband de voornemens voor kwaliteitszorg. Het bestuur en de directie zijn het eens met de inspectie dat het de kwaliteitszorg verder moet ontwikkelen. Voor een deel ligt dit uiteraard aan de fase van ontwikkeling van dit nieuwe onderwijsstelsel, maar aan de voorwaarde voor effectevaluatie voldoet het samenwerkingsverband nog niet. De effectevaluatie start immers bij het omzetten van algemene streefdoelen en de gewenste effecten in meetbare en zichtbare termen. Daarbij hoort het samenwerkingsverband aansluitend de instrumenten en de procedure te noemen die het gebruikt voor deze evaluatie.

Een nog nader uit te werken punt is het beleid om thuiszitters te voorkomen. Het voormalig samenwerkingsverband (RNPOE) had beleid voor snel arrangeren (leerlingen die moeilijk meekunnen op school met arrangementen verder helpen), maar in het huidige ondersteuningsplan ontbreekt een gericht beleid. Het samenwerkingsverband veronderstelt thuiszitters te voorkomen met de voorgestelde werkwijze voor basisondersteuning en extra ondersteuning. Ook is er sprake van intensief samenwerken met ketenpartners. Een duidelijk streefdoel ontbreekt echter. In het kader van het voorkomen van thuiszitters ontbreekt wellicht ook beleid met betrekking tot schorsing en verwijdering. Het samenwerkingsverband heeft met het 'Samenwerkingsverband v(s)o Eemland' en enkele samenwerkingsverbanden in de regio een ontwikkelagenda opgesteld voor het komende jaar waarin ook is opgenomen dat zij gezamenlijk beleid gaan maken op het voorkomen van thuiszitters. Als bijzonder aandachtspunt noemt het samenwerkingsverband de leerlingen die nergens ingeschreven staan. Het samenwerkingsverband heeft nog niet uitgezocht of alle leerlingen die nergens ingeschreven staan, ontheffing van leerplicht hebben.

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

Het samenwerkingsverband is nog niet intensief bezig met het informeren van ouders. Het heeft wel verschillende maatregelen getroffen om ouders op korte termijn te informeren. Zo heeft het samenwerkingsverband een website ingericht, een informatiepunt voor ouders opgezet en enige informatie beschikbaar gesteld. De reeds beschikbare informatie bevat echter nog onvoldoende de primaire informatie voor ouders, namelijk hoe scholen per augustus 2014 omgaan met hun kind dat extra ondersteuning nodig heeft. Het samenwerkingsverband stelt volgens het ondersteuningsplan ook eisen aan ouders, zoals het tijdig inschrijven van hun kind en het accepteren van de voorgestelde plaatsing. Het samenwerkingsverband heeft doorzettingsmacht voor wat betreft de uiteindelijke plaatsing



van een leerling. De hoofdcoördinator van het informatiepunt voor ouders is een ervaren maatschappelijk werker die vanuit het perspectief van ouders advies geeft aan het samenwerkingsverband voor de inrichting van de voorlichting aan ouders. Het samenwerkingsverband hanteert als uitgangspunt dat het de verantwoordelijkheid is van iedere school om de voorlichting aan ouders optimaal te verschaffen. Het maakt nog niet duidelijk op welke wijze het hierin de regie neemt zodat alle scholen identieke informatie over het ondersteuningsplan geven.

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

Het ondersteuningsplan bevat een sluitende meerjarenbegroting over de jaren 2014 tot en met 2021 met een toelichting. De cijfers voor lichte en zware ondersteuning in de meerjarenbegroting wijken enigszins af van die van de site [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl). Dit komt omdat het samenwerkingsverband vanuit de experimentfase apart overleg heeft gevoerd met het ministerie van OCW over de transitie inclusief bekostiging naar het huidige samenwerkingsverband. Vanuit deze historie kende men het onderscheid tussen lichte en zware ondersteuningsbudgetten niet; een stelsel waar men overigens in de toekomst weer mee wil gaan werken.

Er is sprake van een positieve verevening van €0,2 miljoen.

Voor het ontwikkelen en faciliteren van de basisondersteuning naar het afgesproken niveau, stelt het samenwerkingsverband impulsgelden ter beschikking aan de schoolbesturen vanuit de middelen voor de lichte ondersteuning voor een periode van twee jaar. De besturen zijn verplicht zich te verantwoorden over de inzet van deze middelen. Blijkt tussentijds dat het niveau achterblijft dan zal het samenwerkingsverband als maatregel de overdracht van de impulsgelden stoppen en moet er een verbetertraject op gang komen: hieruit komt doorzettingsmacht van het samenwerkingsverband tot uitdrukking.

De personeelsleden die in dienst zijn van het samenwerkingsverband zijn directie, administratief medewerker(s) en onderwijsondersteuners. Er is besloten dat het samenwerkingsverband geen ambulante begeleiders in dienst neemt. De meerjarenbegroting omvat de herbesteding (2014/2015) en trekkingsrecht (2015/2016) voor het deel ambulante begeleiding van de clusters 3 en 4 voor een bedrag van €0,9 miljoen voor de komende twee jaar. Verdere personele inzet die noodzakelijk is om taken namens het samenwerkingsverband te verrichten, vindt in beginsel plaats op basis van inhuur of detachering. Hiermee blijven de personele risico's beperkt.

De toelichting op de meerjarenbegroting maakt duidelijk dat het samenwerkingsverband rekening houdt met:

- een afdracht van 0,8 procent aan het sbo;
- een groei van bao naar sbo van 3 procent tussen 1 oktober en 1 februari;
- een lichte daling van het aantal leerlingen voor het so.

De afdrachten naar sbo en so heeft het samenwerkingsverband per teldatum verwerkt in de meerjarenbegroting.

De meerjarenbegroting houdt geen rekening met overdracht van vermogen vanuit de oude samenwerkingsverbanden. Evenmin heeft het samenwerkingsverband afspraken gemaakt over de omvang van het weerstandsvermogen; dit houdt een risico in voor de solvabiliteit.

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

Het bestuur geeft in een schriftelijke reactie (26 mei 2014) op het conceptverslag aan dat de uitkomsten van de simulatie conform zijn verwachtingen waren. De vier aandachtspunten die de inspectie in het verslag noemt, had het bestuur al opgenomen in zijn ontwikkelagenda. Het streeft ernaar dat het samenwerkingsverband die punten vóór de start van passend onderwijs in augustus 2014 heeft uitgewerkt.

Het bestuur wil de inspectie graag bij het volgende bezoek de uitwerkingen laten zien en de inspectie op de hoogte brengen van de ontwikkelingen en de resultaten binnen zijn samenwerkingsverband.