



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

## **BEKNOPT VERSLAG**

### **SIMULATIE BIJ**

### **STICHTING PASSEND ONDERWIJS PO 23-05**

Plaats : Kampen  
Bestuursnummer : 21612  
Samenwerkingsverband : PO2305  
Onderzoek uitgevoerd op : 23 januari 2014  
Rapport vastgesteld te Utrecht op 21 augustus 2014



## 1. INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een simulatie uit bij 'Stichting Passend Onderwijs PO 23-05'. Binnen de gemeenten Kampen, Hattum, Heerde, Olst-Wijhe, Oldenbroek, Raalte, Rouveen (deel van de gemeente Staphorst), Zwartewaterland (exclusief Zwartsluis) en Zwolle vormen 31 besturen met in totaal 163 vestigingen gezamenlijk het 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, op volgorde van versiedatum en voor zover relevant voor dit onderzoek:

- Kengetallen Samenwerkingsverband Passend Onderwijs 23-05 (Zwolle), waaronder de meerjarenbegroting (versie 6.1, zonder datum );
- Bronnenboek PO2305 (versie d.d. 28 mei 2013);
- Ondersteuningsplan (concept, 23 december 2013);
- Statuten (notariële akte d.d. 2 oktober 2013);
- Website: [www.2305PO.nl](http://www.2305PO.nl);
- Kengetallen samenwerkingsverband ([www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl), geraadpleegd op 20 januari 2014).

Nagezonden document:

- Checklists van de deelregio's en het so (zonder datum).

Hierna vond op 23 januari 2014 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- een presentatie kreeg van het samenwerkingsverband over de ontwikkelingen in het samenwerkingsverband Passend Onderwijs PO 23-05 aan de hand van het ondersteuningsplan;
- een gesprek voerde met een lid van de ondersteuningsplanraad;
- een gesprek voerde met een vertegenwoordiger vanuit het speciaal onderwijs;
- 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.

### **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 belangrijkste constatering voor 'Stichting Passend Onderwijs PO 23-05' (verder samenwerkingsverband) is dat er bij de bestuurders veel onderling vertrouwen is opgebouwd. Ondanks de historische context heeft het samenwerkingsverband een basis gelegd om op verder te bouwen. Tijdens de gevoerde gesprekken kwam naar voren dat er veel werk verzet is. De decentrale aanpak waarvoor het samenwerkingsverband kiest, valt in hoge mate samen met de indeling van de huidige samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS). De besturen in het samenwerkingsverband willen hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid behouden. Dit spreekt ook uit het gekozen motto voor het samenwerkingsverband: 'Klein en dichtbij wat kan, groot en op afstand wat moet'.

De decentrale aanpak heeft als consequentie dat het ondersteuningsplan gezien moet worden als een omschrijving van een aantal afspraken, die hun vertaling vinden in de deelregio's. Het ondersteuningsplan is het resultaat van een degelijk en zorgvuldig doorlopen proces, waaraan betrokken partijen tijdig en voldoende inbreng hebben kunnen leveren. De inspectie gaat er dan ook van uit dat het samenwerkingsverband het traject richting instemming door de ondersteuningsplanraad, vaststelling door het bestuur en toezending aan de inspectie tijdig kan afronden.

Naast dit positieve beeld over het proces waarbij algemene afspraken zijn vastgelegd in het ondersteuningsplan, staat het bestuur voor de nodige uitdagingen. Op grond van de presentatie en de gesprekken geeft de inspectie een aantal aandachtspunten ter overweging mee:

- In de decentrale aanpak schuilt het gevaar van eilandenproblematiek. Iedere deelregio ontwikkelt zich op een eigen manier met minimale centrale afstemming. De besturen hebben afgesproken om elkaar te informeren over bijvoorbeeld basisondersteuning en bij mogelijke omissies samen naar oplossingen te zoeken, maar deze afspraak moet zich in de praktijk nog bewijzen.
- De basisondersteuning moet voor alle scholen voor primair onderwijs gelijk zijn. In het bronnenboek dat het ondersteuningsplan aanvult, staat een opsomming van deze ondersteuning, waarbij (nog) niet concreet is gemaakt wat ouders op de scholen van het samenwerkingsverband kunnen verwachten.
- De ruimte voor individuele invulling past in het denken van het samenwerkingsverband. Dit vraagt echter om gedegen monitoren en een goede kritische terugkoppeling vanuit het bestuur.
- De effecten van de verevening en het beleid dat het samenwerkingsverband daarbij formuleert behoeft verdere concretisering. Door de decentrale aanpak zijn de concrete effecten van het beleid in de deelregio niet zichtbaar.
- Door de systematiek die het samenwerkingsverband kiest, kan een verwijzing van een leerling een negatief financieel effect hebben voor het betreffende bestuur. Transparantie in procedures en besluitvorming is dan ook van groot belang om te waarborgen dat de kwaliteit van de ondersteuning blijft gewaarborgd.

- De taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen in het samenwerkingsverband verdienen aandacht. Verder verdienen de procedures en de termijnen die voor afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring staan, een concrete invulling.
- Bij het verstrekken van informatie aan ouders binnen het samenwerkingsverband speelt het bestuur een stimulerende rol. Gezien de verantwoordelijkheid voor de communicatie met ouders zal het samenwerkingsverband hierbij een meer sturende rol moeten nemen. De daadwerkelijke uitvoering van informatie en voorlichting kan bij de deelregio's liggen.
- In financiële zin zou een bestedingsplan per deelregio een goede aanvulling zijn op het beleid van het samenwerkingsverband.

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

Het samenwerkingsverband kent een structuur met een minimale overhead. Het zwaartepunt van de organisatie en de uitvoering ligt op het niveau van de deelregio's (lees: de oude WSNS-verbanden). De belangrijkste organen in het samenwerkingsverband zijn het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de manager. Deze manager zal het afstemmingsoverleg voorzitten dat gevormd wordt door de zes coördinatoren van de deelregio's en de clusters 3 en 4. Dit afstemmingsoverleg bewaakt de voortgang en rapporteert maandelijks aan het dagelijks bestuur. Door de decentrale aanpak is het ondersteuningsplan een omschrijving van een set afspraken, die inhoudelijk in de deelregio's vertaald moeten worden. Elke deelregio kent een bestuur dat als rechtspersoon voor de verdeling van middelen fungeert. De verhouding tussen het bestuur van de deelregio en het bestuur van het samenwerkingsverband is niet geheel duidelijk.

Op inhoudelijk gebied kunnen de deelregio's hun eigen ontwikkeling kiezen. De kaders die het samenwerkingsverband aangeeft, zijn ruim omschreven en geven de mogelijkheid tot individuele invulling. Deelregio's kunnen op grond van een eigen ontwikkeltempo en de aanwezige leerling populatie op onderwijsinhoudelijk gebied uit elkaar groeien. Het afstemmingsoverleg speelt bij het zoeken naar samenhang en gezamenlijke ontwikkeling een belangrijke rol.

## **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.

Bij de tot stand komen van het ondersteuningsplan heeft het samenwerkingsverband gebruik gemaakt van een externe deskundige. De ondersteuningsplanraad ontving in september 2013 een eerste concept van het ondersteuningsplan. De ondersteuningsplanraad heeft vroeg in het proces kennis genomen van overwegingen en keuzes van het samenwerkingsverband.

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)*

Het ondersteuningsplan bevat in principe alle onderdelen die de wet voorschrijft. Instemming, overleg en vaststelling zijn georganiseerd en verlopen soepel. De ondersteuningsplanraad is

niet op volledige sterkte, er zijn nog een paar vacatures. De huidige ondersteuningsplanraad buigt zich (een kern van zeven betrokkenen) over het ondersteuningsplan.

Tijdens de vergadering van 30 januari 2014 ligt het ondersteuningsplan ter definitieve vaststelling bij de ondersteuningsplanraad. Ook de afstemmende gesprekken met voortgezet onderwijs en cluster 1 en 2 zijn voor eind januari ingepland. Tijdens het op overeenstemming gericht overleg (oogo) van 28 januari 2014 zal het samenwerkingsverband het plan met de gemeenten bespreken.

De inspectie benadrukt dat het samenwerkingsverband het ondersteuningsplan voor 1 mei aan de inspectie moet zenden.

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

In het ondersteuningsplan legt het samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid en de vormgeving van de basis en lichte ondersteuning neer bij de schoolbesturen (of samenwerkende schoolbesturen) waarbij ook de verantwoordelijkheid voor de financiële gevolgen hoort. Ook voor de zware ondersteuning ligt in eerste instantie de verantwoordelijkheid bij de besturen.

De kwaliteit van de basisondersteuning is gebaseerd op het niveau van het toetsingskader van de inspectie. De basisondersteuning is beschreven in termen van standaarden en indicatoren. Op grond van de beschrijving van schoolprofielen zijn er geen 'witte vlekken' in de samenhang tussen de ondersteuningsvoorzieningen. De onderlinge afstemming tussen besturen op het niveau van het samenwerkingsverband en in de deelregio's gebeurt in het afstemmingsoverleg.

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

De middelen voor zowel de lichte als zware ondersteuning gaan in principe naar de besturen van de deelregio's. Van daaruit vindt verdeling plaats naar de individuele besturen van de deelregio op grond van leerlingaantal. De inzet van de middelen richt zich op de ondersteuning van het primaire proces. Het schoolbestuur is zelf financieel verantwoordelijk voor verwijzing naar het speciaal basisonderwijs (sbo) of speciaal onderwijs (so). Hiervoor is een PCL+ of Commissie Arrangeren en Toewijzen (CAT) ingesteld.

Verder is afgesproken dat de 2 procent vergoeding van het Rijk aan de zes sbo 's terug wordt gestort op de rekening van het samenwerkingsverband en vervolgens op basis van 2 procent van het aantal basisschoolleerlingen te herverdelen – conform de huidige WSNS-systematiek – naar de zes besturen die een sbo-school beheren. De definitieve ondertekening van een convenant hierover volgt in februari 2014.

Het samenwerkingsverband kan in de meerjarenbegroting hieraan meer aandacht geven door het opzetten van een bestedingsplan per deelregio. Dit kan de ontwikkeling per deelregio ondersteunen en onderlinge afstemming transparanter maken.

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

De verantwoordelijkheid voor de verwijzing en plaatsing van leerlingen ligt in eerste instantie bij de betrokken schoolbesturen. In elke deelregio is er sprake van een PCL+ (of een andere term die de regio's voor deze commissie gebruiken, bijvoorbeeld: Commissie voor Arrangeren en Toewijzen (CAT)). Deze commissie beoordeelt aan de hand van een centraal ontwikkeld instrument of een verwijzing naar sbo of so noodzakelijk is. Vervolgens legt de commissie haar advies voor aan de Centrale Commissie (CC) van het samenwerkingsverband die een toelaatbaarheidsverklaring afgeeft.

De criteria die de commissie gebruikt zijn algemeen van aard. De uiteindelijke invulling ligt bij de deelregio's en zijn gebaseerd op ervaringen binnen de WSNS-verbanden. In het ondersteuningsplan verdienen deze criteria en de geldende termijnen aandacht en verdere concretisering.

Verder bevat het ondersteuningsplan geen of weinig informatie over geldende termijnen. Tussen het moment van aanmelding en de besluitvorming ligt de wettelijke termijn van zes weken, met de mogelijkheid om dit eenmaal gemotiveerd met vier weken te verlengen. Hiervan afwijken, kan slechts met instemming van de ouders. Het samenwerkingsverband denkt dan aan het uitstellen van besluitvorming in afwachting van resultaten van lopende onderzoeken of begeleidingstrajecten binnen school.

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

Het samenwerkingsverband houdt via kwartaalrapportages en monitorvormen zicht op de invulling van passend onderwijs. Besturen zijn verplicht elkaar te informeren over de kwaliteit van de basisondersteuning. Niet duidelijk is op welke manier een objectieve kwaliteitsmeting plaats vindt. Ook de verplichting eventuele omissies op te lossen krijgt in het ondersteuningsplan geen handen en voeten. Concrete kwalitatieve en kwantitatieve doelen zijn niet beschreven in het ondersteuningsplan. De zes regio's werken deze doelen verder uit aan de hand van een checklist. De rapportage over de ontwikkelingen en de voortgang wordt per kwartaal gerapporteerd aan het bestuur van het samenwerkingsverband. Onduidelijk blijft op welke manier het samenwerkingsverband sturing geeft beleid te realiseren of bij te stellen.

In de jaarlijkse rapportage stelt het bestuur van de school het basisprofiel van scholen vast aan de hand van indicatoren die vastgesteld zijn door het samenwerkingsverband. Vanuit de bespreking binnen het bestuur kan het van scholen een schoolontwikkelagenda eisen. De verantwoordelijkheid hiervoor berust bij het desbetreffende schoolbestuur. De praktijk zal leren of dit sturingsmiddel effectief is.

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

Het samenwerkingsverband richt een website in waarop alle relevante informatie te vinden is. Het samenwerkingsverband stimuleert scholen informatie te delen met ouders. Daarnaast is er een belang om eenduidige en heldere informatie aan alle betrokkenen in het samenwerkingsverband te verstrekken.

Het samenwerkingsverband voert jaarlijks een tevredenheidsonderzoek uit onder ouders van so- en sbo-leerlingen.

Passend in de lijn van het samenwerkingsverband heeft elk individueel bestuur de verplichting de informatie naar ouders voldoende aandacht te geven.

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

De 'lichte' invulling van het samenwerkingsverband weerspiegelt zich in de uitwerking van de financiële aspecten, waarbij overigens de wettelijke bepalingen (Artikel 18a Wpo lid 8g t/m j) in acht zijn genomen. Geregeld is hoe het samenwerkingsverband de middelen verdeelt over de deelregio's en hoe, indien noodzakelijk, de deelnemende besturen een tekort van het samenwerkingsverband aanvullen. Voor de bestaande indicaties is in beeld gebracht hoe 'uitstroom' leidt tot minder middelen voor die groep per school, bestuur en deelregio. Daarmee wordt duidelijk welke middelen voor nieuwe instroom (indicaties) beschikbaar zijn in de deelregio's. De aanzienlijke negatieve verevening betekent aanpassing van het indicatie-/verwijzingspatroon. Het samenwerkingsverband is zich daarvan bewust. Welke interventies



gaan plaats vinden en wat daarvan voor de deelregio's c.q. besturen en scholen de (financiële) consequenties c.q. oplossingen zijn, is op het niveau van het samenwerkingsverband niet in kaart gebracht. Of en in hoeverre daarbij binnen en tussen deelregio's sprake zal zijn van 'gezamenlijkheid' is (nog) niet duidelijk en kan tussen deelregio's verschillen. Wel is er sprake van dat kleine scholen recht hebben op 'acceptatie' bij grotere scholen.

In het ondersteuningsplan of anderszins is geen meerjarenbegroting opgenomen, die de herkomst en besteding van alle middelen van het samenwerkingsverband duidelijk aangeeft. Wel is duidelijk hoe de verdeling van de middelen naar deelregio's plaatsvindt. Onduidelijk is of en in hoeverre er op het niveau van de deelregio's een consistent en integraal financieel meerjarenbeleid is, op basis waarvan de besturen en scholen in hun (financieel) beleid en in hun meerjarenbegrotingen goed onderbouwd de middelen en bestedingen voor passend onderwijs kunnen verwerken. Onduidelijk is verder op welke manier het beleid van de deelregio's gerelateerd is aan het beleid van het samenwerkingsverband.

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

De inspectie heeft het bestuur uitgenodigd in dit hoofdstuk aan te geven hoe het de bevindingen uit dit verslag zal betrekken bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband. Van deze uitnodiging heeft het bevoegd gezag geen gebruik gemaakt.