



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Amsterdam- Diemen

Plaats : Amsterdam
Administratienummer : VO2708
Bestuursnummer : 21636
Onderzoeksnummer : 277678
Datum onderzoek : 18 juni 2015
Datum vaststelling : 8 januari 2016

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
2	BEVINDINGEN	7
3	REACTIE VAN HET BESTUUR	14

1 INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een kwaliteitsonderzoek uit bij 'Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Amsterdam-Diemen'. Binnen de gemeenten Amsterdam en Diemen vormen 24 schoolbesturen met in totaal 83 vestigingen (69 voor voortgezet onderwijs en 14 voor voortgezet speciaal onderwijs) gezamenlijk het samenwerkingsverband. In dit rapport geeft de inspectie haar bevindingen uit het onderzoek weer.

Kwaliteitsonderzoek

In het schooljaar 2014/2015 voert de inspectie een kwaliteitsonderzoek uit bij alle 152 samenwerkingsverbanden. Het doel van deze kwaliteitsonderzoeken is tweeledig:

1. stimuleren van de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden door een beeld te geven van de ontwikkeling op dat moment;
2. toezicht houden op de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden.

Bij alle 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 - in het rapport verbeterpunten voor de kwaliteit krijgt aangereikt, 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.

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:

- Ondersteuningsplan 2014-2018, inclusief een reeks bijlagen;
- Jaaractiviteitenplan 2014-2015;
- Concept jaarrekening 2014 (d.d. 12 juni 2015);
- Website samenwerkingsverband (www.swvadam.nl, geraadpleegd op 16 en 17 juni 2015);

- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 16 en 17 juni 2015).

Hierna vond op 17 juni 2015 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie een gesprek voerde:

- over de stand van zaken en actuele ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband met de directeur, de coördinator control en beleid, de coördinator van het Onderwijs Schakelloket (OSL) en de beleidsadviseur;
- over de rol die het samenwerkingsverband speelt binnen de verbinding onderwijs en jeugdzorg met een ambtenaar van de gemeente Amsterdam en de teamleider Ouder-Kind Ondersteuning (OKA);
- over de ondersteuningstoewijzing met de voorzitter van de Toewijzings Advies Commissie (TAC) en de orthopedagoge van Stichting Orion;
- over de rol en taken van de ondersteuningsplanraad met de voorzitter van en een ouder uit de ondersteuningsplanraad;
- met het bestuur over de ontwikkelingen, de puzzels, het beleidsvoerend vermogen, de financiële verantwoording en het intern toezicht.

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 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

De ambitie van het samenwerkingsverband is dat alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, passend onderwijs krijgen. Dat wil het samenwerkingsverband realiseren door een samenhangend geheel van voorzieningen te creëren in de regio, op zo'n manier dat alle leerlingen een ononderbroken ontwikkelproces doormaken. Omdat er in de regio al sprake was van structurele samenwerking, beschikt het samenwerkingsverband over een aanbod van bovenschoolse- en tussenvoorzieningen die maken dat het aantal aanmeldingen van leerlingen bij het voortgezet speciaal onderwijs (vso) relatief klein is en dat leerlingen daar overwegend effectief gebruik van maken.

In dit eerste uitvoeringsjaar van passend onderwijs (2014/2015) zijn op een aantal punten grote vorderingen gemaakt: er is veel structureel overleg op verschillende niveaus tussen de verschillende instanties (onderwijs, gemeente, jeugdzorg), de snelheid waarmee zij in staat zijn om te reageren op nieuwe probleemsituaties is vergroot. Er is regelmatig directeurenoverleg, de zorgcoördinatoren van de scholen overleggen vaak met de Ouder- en Kind-Adviseurs van de gemeente. De zorgcoördinatoren en de Ouder- en Kind-Adviseurs vormen in de visie en werkwijze van het samenwerkingsverband een spilfunctie. Door dit alles is er in de scholen, bij teams en bij docenten bewustwording en acceptatie van meer verantwoordelijkheid voor passend onderwijs op gang gekomen. Ook zijn procedures en criteria voor veel processen binnen het samenwerkingsverband goed beschreven en vastgesteld. De scheiding van bestuur en toezicht daarentegen is binnen het governance-model onvoldoende scherp geregeld.

Het samenwerkingsverband heeft een ondersteuningsplan opgesteld waarin het de beleidsvoornemens en ontwikkeldoelen voor de schooljaren 2014-2018 beschrijft en een activiteitenplan waarmee het probeert deze doelen te bereiken. In het ondersteuningsplan is vastgelegd dat er na twee jaar een algehele evaluatie zal plaatsvinden om werkwijzen en procedures te onderzoeken op effectiviteit en doelmatigheid. Daarnaast vinden er jaarlijks tussentijdse evaluaties plaats op grond waarvan het samenwerkingsverband het ondersteuningsplan kan en zal aanpassen. Daarbij betreft het verband de ondersteuningsplanraad voor meedenken en instemming.

De meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband is beleidsrijker ingevuld dan een jaar geleden en er is sprake van een gezonde financiële situatie. In zijn

algemeenheid stelt de inspectie vast dat veel kwantitatieve doelstellingen goed zijn beschreven, maar dat veel kwalitatieve beleidsmaatregelen en doelstellingen nog in onvoldoende mate concreet zijn beschreven op activiteitsniveau. Formele procedures raken of raakten soms in het gedrang onder tijdsdruk en door beperkte menskracht. Daar staat tegenover dat betrokkenen met veel inzet en betrokkenheid op een pragmatische manier werken aan het realiseren van een passend aanbod van onderwijs en ondersteuning en dat het bestuur besloten heeft om te investeren in vergroting van de personele bezetting.

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

2.2 Toelichting

Kwaliteitsaspect 1: Resultaten

Het samenwerkingsverband gaat uit van een hoog niveau van basisondersteuning en aanvullend extra (lichte) ondersteuning op de reguliere scholen van het samenwerkingsverband. Het minimum aan basisondersteuning en extra ondersteuning is door de scholen beschreven in een standaard, de zogenaamde Amsterdamse Standaard. Bij de beschrijving van alle schoolondersteuningsprofielen is de Amsterdamse Standaard het vertrekpunt. Voor zware ondersteuning heeft het samenwerkingsverband de beschikking over een aantal voorzieningen: scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso), scholen die fungeren als tussenvoorziening en een aantal bovenschoolse voorzieningen. Het doel is dat er in principe voor alle leerlingen in de beide gemeenten een passende ondersteuningsstructuur is. De aanwezigheid van de vele voorzieningen in Amsterdam en Diemen heeft tot gevolg dat er regelmatig 'grensverkeer' is, dat wil zeggen dat scholen en/of samenwerkingsverbanden uit omliggende regio's regelmatig een beroep doen op de voorzieningen van dit samenwerkingsverband. Niet in alle gevallen is daar een financiële compensatie voor vanuit het samenwerkingsverband onder wiens verantwoordelijkheid desbetreffende leerlingen vallen.

Het samenwerkingsverband heeft voor de toewijzing van extra ondersteuning en plaatsing van leerlingen heldere procedures en structuren. Als extra ondersteuning nodig blijkt, meldt een school de leerling aan bij het Onderwijs Schakel Loket (OSL). Het OSL onderzoekt wat de school zelf gedaan heeft en eventueel nog kan doen om een goed ondersteuningsaanbod te realiseren. Ook checkt het OSL of alle dossiers op orde zijn en of er voldoende informatie is om een goede afweging te kunnen maken. Als de conclusie is dat er is voldaan aan de voorwaarden om een toelaatbaarheidsverklaring af te geven, dan gaat het dossier naar de Toelatingsadviescommissie (TAC) waarin experts

en deskundigen de afweging maken of er een toelaatbaarheidsverklaring dient te worden afgegeven. De directeur van het samenwerkingsverband beslist uiteindelijk over de toelaatbaarheidsverklaring. Indien het OSL redenen heeft om een andere vorm van ondersteuning voor te stellen dan een toelaatbaarheidsverklaring, dan beoordeelt het OSL de situatie aan de hand van daartoe geformuleerde criteria, de zogenaamde '12 overwegingsaspecten' en gaat daarover met leerling, ouders en de zorgcoördinator van de beoogde school in gesprek. Dit gezamenlijk overleg blijkt in de praktijk een substantiële verbetering van de eerdere indicatiestellingsprocedure omdat alle betrokkenen hun verwachtingen en behoeften met elkaar vaststellen en daar afspraken over vastleggen.

Bij de monitoring van het ondersteuningsaanbod speelt de verbinding tussen school en andere instanties een belangrijke rol. De spil van de communicatie tussen de verschillende partijen is het geregelde overleg tussen de zorgcoördinatoren van de scholen en de Ouder- en Kind-Adviseurs (OKA) van de gemeenten. Ter bevordering van het overzicht, de communicatie en verbinding van school en jeugdhulp heeft iedere school, met subsidie van de gemeente, de beschikking over een OKA. De inspectie stelt vast dat het samenwerkingsverband er alles aan doet om snel te handelen, maar onduidelijk blijft of het verband de termijnen die gelden voor de aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen binnen de wettelijke termijnen behandelt. De reden daarvan is dat er discussie is over de vraag of de termijnen ingaan bij aanmelding door de school bij het OSL of bij aanmelding bij de TAC. In de praktijk geeft dit geen problemen omdat het verband in alle gevallen tot nu toe leerlingen binnen een maximale termijn van 10 weken een passend onderwijsaanbod biedt. Met de herindicatie van zittende vso-leerlingen is een begin gemaakt; 60 procent van de leerlingen heeft al een herindicatie, het resterende deel staat op de rol. In het ondersteuningsplan zijn beleid, criteria en procedures voor herindicatie onvoldoende scherp geformuleerd.

De meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband laat een positief beeld zien. Er is sprake van positieve verevening waardoor de financiële situatie gunstig is. Beleidsvoornemens uit het ondersteuningsplan zijn niet heel duidelijk vertaald in gekwantificeerde doelstellingen. Dit neemt niet weg dat de begroting voldoende gedetailleerd inzicht geeft in de verwachte financiële posities van de komende jaren. Jaarlijks toetst het samenwerkingsverband de realisatiecijfers aan de begroting, analyseert de verschillen en past zo nodig de meerjarenbegroting en/of de jaarbegroting aan.

Een van de bereikte resultaten is dat de samenwerking tussen scholen, gemeenten en jeugdzorg leidt tot vroegtijdiger signalering en een efficiënter ondersteuningsaanbod of eerdere doorverwijzing. Het samenwerkingsverband houdt structuren en procedures regelmatig tegen het licht en stelt deze waar nodig bij. Het huidige ondersteuningsplan is met instemming van de ondersteuningsplanraad voor de periode van vier jaar, 2014-2018, vastgesteld. Volgens afspraak met de raad zal het samenwerkingsverband het ondersteuningsplan in 2016 evalueren en eventueel bijstellen. Uit de gesprekken met de verschillende personen/functionarissen komt helder naar voren dat er in het afgelopen jaar stappen zijn gezet die maken dat er sprake is van goede onderlinge verhoudingen en dat samenwerking tussen onderwijs, zorginstellingen en gemeente constructief is.

Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie

Het samenwerkingsverband is een vereniging met een bestuur en een directeur. De verantwoordelijkheid voor het intern toezicht ligt bij de algemene ledenvergadering. Scheiding van bestuur en toezicht is onvoldoende scherp geregeld. De inspectie adviseert om een toezichtkader op te stellen om de scheiding van bestuur en toezicht formeel te regelen.

Het samenwerkingsverband heeft zijn missie en visie geformuleerd. De visie is in het ondersteuningsplan, met de kennis en inzichten van toen (2013/2014), vooral beschreven in algemene termen. Het bestuurlijk handelen kan aan kracht winnen door ambities duidelijker als stippen op de horizon te plaatsen en te koppelen aan meetbare tussendoelen en criteria. Voorbeeld van zo'n stip op de horizon zou kunnen zijn dat in 2020 onderwijs en jeugdzorg volledig ontschot zijn omdat de visie van het samenwerkingsverband is dat een effectieve manier van ondersteuningsrealisatie vraagt om een integrale benadering van onderwijs en jeugdzorg. In het activiteitenplan legt het bestuur vervolgens vast langs welke stappen en in hoeveel tijd het gaat werken aan het realiseren van het doel 'ontschotting van onderwijs en jeugdzorg'.

De taken en de operationele bevoegdheden van de verschillende organen binnen het samenwerkingsverband zijn eenduidig belegd, vastgesteld en bekendgemaakt. De inspectie stelt vast dat georganiseerd overleg binnen de organen van het samenwerkingsverband voldoende gericht is op realisatie van het beleid en op de samenhang tussen de taken van het samenwerkingsverband. Het functioneel overleg richt zich zowel op de inhoud als op de planning, uitvoering en evaluatie van taken. Maar ook hiervoor geldt dat een meer criteriumgerichte aanpak zou kunnen leiden tot een meer doelmatige manier van werken.

De ondersteuningsplanraad is na een aantal personele wisselingen weer op volle sterkte. In de raad hebben geen leerlingen meer zitting.

De ondersteuningsplanraad besteedt veel tijd aan de goede invulling van zijn rol, maar vindt het lastig om vast te stellen wat die rol precies inhoudt. De raad ervaart het activiteitenplan van het bestuur van het samenwerkingsverband als weinig concreet en heeft tot nu toe het gevoel achter de feiten aan te lopen. De inspectie stelt vast dat ook de directeur en het bestuur nog zoekende zijn naar taken en rollen van de ondersteuningsplanraad, onder andere omdat op onderdelen de wettelijk verplichte instemming van de raad niet formeel heeft plaatsgevonden.

Het samenwerkingsverband kent een functioneel voorlichtingsbeleid. De website is duidelijk en bevat adequate informatie voor ouders, (ondersteunings)functionarissen en leidinggevenden van de scholen. De inspectie stelt wel vast dat een aantal scholen op hun website niet of onvoldoende beschrijven wat hun schoolondersteuningsprofiel is.

Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg

Het samenwerkingsverband voert structureel en systematisch evaluaties uit om te bepalen of activiteiten zijn uitgevoerd en of de beoogde resultaten zijn behaald. Dit leidt tot vaststelling of bijstelling van beleidsvoornemens. Scholen hebben ruimte om hun eigen kwaliteitszorg te organiseren, maar onduidelijk is voornamelijk op welke wijze het bestuur van het samenwerkingsverband grip heeft op de kwaliteit van onderwijs en ondersteuning waarover binnen het verband wel afspraken zijn gemaakt. Voorbeeld van zo'n fundamentele afspraak is dat alle scholen hun basisondersteuning inrichten volgens de Amsterdamse Standaard. De strategie van het bestuur is om scholen 'te verleiden' om de kwaliteit van onderwijs en ondersteuning te verhogen door, onder andere, professionalisering van docenten en het faciliteren van een zorgcoördinatorenoverleg. Het is onduidelijk wat de uiteindelijke doorzettingsmacht is van het algemeen bestuur. Veel procedures zijn het afgelopen jaar goed op papier gezet en in bijlagen toegevoegd aan het ondersteuningsplan. Een aantal zaken is nog onvoldoende in de vorm van prestatieindicatoren in het plan opgenomen.

Een kenmerkend element van de werkwijze binnen het samenwerkingsverband is pragmatisme. Dit leidt in de praktijk tot verstandige en zorgvuldige en ook snelle beslissingen en procedures. De inspectie stelt vast dat het bestuur op uitvoeringsniveau voldoende op stoom is en er binnen het samenwerkingsverband in slaagt draagvlak te creëren voor zijn beleid. De inspectie stelt echter ook vast dat het bestuur de formele aspecten van zijn werk wat betreft documentatie en criteriumgerichte verantwoording door de scholen binnen het samenwerkingsverband beter en strakker kan en moet regelen.

2.3 Naleving wet- en regelgeving

Voorschriften ondersteuningsplan

Het ondersteuningsplan moet aan een aantal wettelijke voorschriften voldoen. Daarvoor is het nog nodig dat het samenwerkingsverband onderstaande onderdelen opneemt of nader uitwerkt:

- Geheel van ondersteuningsvoorzieningen (artikel 17a WVO, lid 8a);
- Procedures en criteria toewijzing middelen (artikel 17a WVO, lid 8b);
- Procedure en criteria plaatsing leerlingen vso (artikel 17a WVO, lid 8c);
- Procedure en beleid terug- of overplaatsing naar het voortgezet onderwijs vanuit vso (artikel 17a WVO, lid 8d);
- Herindicatie zittende vso-leerlingen (artikel XVII Wet passend onderwijs, lid 2);
- Kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (artikel 17a WVO, lid 8e);
- Informeren ouders (artikel 17a WVO, lid 8f);
- Groeibekostiging vso-scholen (artikel 17a WVO, lid 8g);
- Overdracht bekostiging ontoereikend budget vso-scholen (artikel 17a WVO, lid 8h).

Programmatisch handhaven

Bij het bevorderen van de naleving van wettelijke regels, gebruikt de inspectie ook het uitgangspunt van 'programmatisch handhaven' (Jaarwerkplan 2014). Jaarlijks kiest de inspectie een aantal onderdelen van wet- en regelgeving die gericht aandacht krijgen. Onderstaande tabel bevat de onderdelen die voor het schooljaar 2014/2015 zijn vastgesteld voor de controle op de naleving door de samenwerkingsverbanden. Per onderdeel toont de tabel of het samenwerkingsverband aan de voorschriften voldoet.

Naleving wet- en regelgeving		Voldoende	Onvoldoende
N.1	De tijdige (hernieuwde) vaststelling van het ondersteuningsplan en het insturen aan de inspectie - De artikelen 18a, tiende lid, WPO en 17a tiende lid, WVO.	•	
N.2	De naleving van de regels met betrekking tot de (hernieuwde) vaststelling van het ondersteuningsplan en de instemming van de ondersteuningsplanraad - De artikelen 18a, zevende lid, WPO en 17a, zevende lid, WVO en artikel 14a WMS.	•	

Naleving wet- en regelgeving		Voldoende	Onvoldoende
N.3	Het ondersteuningsplan wordt niet eerder vastgesteld dan nadat overleg (oogo) heeft plaatsgevonden met gemeente(n) en met het samenwerkingsverband, waarvan het gebied (gedeeltelijk) samenvalt - De artikelen 18a, negende lid, WPO en 17a, negende lid, WVO.	•	
N.4	Het deskundigenadvies - De artikelen 18a, elfde lid WPO jo artikel 34.8. Besluit bekostiging WPO en 17a WVO, twaalfde lid jo artikel 15a Inrichtingsbesluit WVO.	•	

3 REACTIE VAN HET BESTUUR

In zijn reactie d.d. 21 september 2015 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.

Het bestuur van het samenwerkingsverband kan zich in grote lijnen vinden in de strekking en de bevindingen beschreven in het rapport. Voor het bestuur zijn met name de onderwerpen die betrekking hebben op de bestuurlijke vormgeving en de sturing op de kwaliteit van de ondersteuning het komend schooljaar prioriteit.

De beleidsvoornemens uit het ondersteuningsplan worden jaarlijks, daar waar dat kan, vertaald in gekwantificeerde doelstellingen in de jaaractiviteitenplannen.

In de tweede helft van schooljaar 2015/2016 zal het bestuur uitvoering geven aan een kwalitatieve evaluatie en beschrijving van de basisondersteuning en de extra ondersteuning die scholen bieden. Met behulp van zelfevaluatie-instrumenten zullen in de vorm van audits schoolbeleid en samenwerkingsverbandbeleid getoetst worden.

Het bestuur neemt de aanbevelingen met betrekking tot het bestuurlijk handelen ter harte en zal zijn ambities voor de toekomst, zoals verwoord in het Visie Document, vertalen in meetbare tussendoelen en criteria.

Wat betreft 'governance' zal het bestuur landelijke ontwikkelingen op de voet volgen en waar wenselijk en bruikbaar toepassen.

Naleving wet en regelgeving

Het bestuur meldt naar aanleiding van de constatering van de inspectie dat aan een aantal wettelijke voorschriften nog niet is voldaan:

- De procedure ten behoeve van de herindicatie zittende vso-leerlingen is aanwezig en zal worden nagestuurd;
- Het document 'groei-bekostiging' is gereed en wordt nagezonden.