



## **BEKNOPT VERSLAG**

### **SIMULATIE BIJ**

## **SAMENWERKINGSVERBAND VOORTGEZET ONDERWIJS AMSTERDAM**

Plaats : Amsterdam  
Bestuursnummer : 21636  
Samenwerkingsverband : VO2708  
Onderzoek uitgevoerd op : 23 mei 2014  
Rapport vastgesteld te Utrecht op 12 september 2014



## 1. INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een simulatie uit bij het 'Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Amsterdam'. Binnen de gemeenten Amsterdam en Diemen vormen 24 schoolbesturen (21 voortgezet onderwijs (vo), 2 voortgezet speciaal onderwijs (vso) en 1 met zowel vo als vso) met in totaal 83 vestigingen (69 vo en 14 vso) 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:

- Statuten (notariële akte d.d. 18-10-2013);
- Ondersteuningsplan en meerjarenbegroting (versie april 2014);
- Bijlage Ondersteuningsplan: Bijlage: tabellenboek. Kwantitatieve overzichten van de leerlingenpopulatie van het Amsterdams VO en VSO (zonder datum);
- Website: [www.swvadam.nl](http://www.swvadam.nl) (geraadpleegd op 21-5-2014);
- Kengetallen samenwerkingsverband ([www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl), geraadpleegd op 20-5-2014).

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

- presentaties kreeg van het samenwerkingsverband over de context van het samenwerkingsverband en onderwerpen uit het ondersteuningsplan;
- een gesprek voerde met:

- de ondersteuningsplanraad;
- vertegenwoordigers van het voortgezet speciaal onderwijs;
- 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 de directeur 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**

Het 'Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Amsterdam' kent al enige historie. Het verband maakt een doorstart naar passend onderwijs. Al een aantal jaar optimaliseert het samenwerkingsverband de ondersteuning voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Binnen de samenwerking is een aantal voorzieningen gecreëerd om een antwoord te geven op specifieke vragen van leerlingen, ouders en docenten.

De vragen waarmee het samenwerkingsverband te maken heeft, zijn niet de gemakkelijkste. De grootstedelijke problematiek en de landelijke aandacht zijn aspecten waarmee niet elk samenwerkingsverband te maken heeft. Met goede voorzieningen en samenwerking weet het samenwerkingsverband de toeloop naar speciale voorzieningen te reguleren en is er sprake van een positieve verevening.

Het ligt dan ook voor de hand dat het samenwerkingsverband kiest voor het voortzetten van beleid en activiteiten. Wel is gekozen voor een andere vorm van financiering van het leerlinggebonden budget. Dit budget is omgezet naar een schoolbudget.

Waardering is er voor de directeur en zijn medewerkers die de dialoog met alle partijen in de stad weten aan te gaan en verbindingen weten te leggen met beleidsontwikkelingen. Ook de centrale plek die het Onderwijsschakelloket inneemt en daarmee de schakel vormt tussen scholen en bovenschoolse voorzieningen, verdient waardering. Er staat een stevig huis dat een passende plaats kan bieden aan alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Om het beleid te vertalen naar de praktijk maakt het samenwerkingsverband gebruik van een aantal externe adviseurs. Hierdoor kan het samenwerkingsverband van specifieke expertise gebruik maken.

Het ondersteuningsplan geeft een goede beschrijving van de intenties. Alle punten die op een agenda passend onderwijs behoren te staan, zijn aangestipt, maar zijn nog niet allemaal uitgewerkt. Het proces is duidelijk, maar de concrete vertaling naar de praktijk en de beschrijving hoe zaken na 1 augustus 2014 gaan lopen, ontbreekt op een aantal punten. Tijdens de simulatie bleek dat er op een aantal van die punten aanvullende notities zijn opgesteld. Deze informatie zal het samenwerkingsverband na vaststelling door de ondersteuningsplanraad aan het ondersteuningsplan toevoegen. Het betreft met name een uitvoerige beschrijving van de inzet van middelen, de twaalf overwegingsaspecten die een rol spelen bij de toewijzing, de notitie basisondersteuning, een bestuurlijk toezichtkader en een jaarplan.

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

Het samenwerkingsverband heeft voor de verenigingsvorm gekozen. Voor de verhouding tussen ledenvergadering, bestuur en directie moet het samenwerkingsverband nog een bestuursreglement en een directiestatuut vaststellen.

De vereniging kent als organen de algemene ledenvergadering en het verenigingsbestuur. De algemene ledenvergadering heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de gang van zaken binnen de vereniging. De algemene vergadering kan het bestuur gevraagd en ongevraagd adviseren. De leden van het dagelijks bestuur maken ook deel uit van de

algemene ledenvergadering. Dit onderkent het dagelijks bestuur, maar vooralsnog heeft het bestuur hier geen oplossing voor gevonden. Het door het bestuur op te stellen toezichtkader met relevante kengetallen kan wellicht soelaas bieden.

Verder adviseert een expertgroep, bestaande uit schooldirecteuren, de directeur op het gebied van beleid. De directeur is al geruime tijd aan het samenwerkingsverband verbonden en weet ontwikkelingen in de stad te verbinden en daar waar mogelijk de positie van het samenwerkingsverband te verbeteren. Gezien de rol, positie en ervaring van de directeur is borging van ontwikkelingen een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren. De doorzettingsmacht is belegd bij de directeur. Ofschoon er in de praktijk veel op basis van consensus besloten wordt, geeft het regelmatig bestuurlijk herdefiniëren van deze doorzettingsmacht, duidelijkheid naar betrokken besturen en scholen. De aanspreekcultuur verdient ook in dit samenwerkingsverband aandacht.

Ondanks de keuze voor bestending van beleid zijn de besturen een traject ingegaan om de contouren van het samenwerkingsverband in 2020 te verkennen. Zij doen dit met ondersteuning van de Argumentenfabriek.

### **2.3 Ondersteuningsplan**

Kerndocument voor het samenwerkingsverband is het ondersteuningsplan. In deze paragraaf beschouwt de inspectie de ontwikkeling, de opbouw en de inhoud van het ondersteuningsplan.

In de voorlopige ondersteuningsplanraad is een hoofdlijnennotitie besproken die als onderlegger voor het ondersteuningsplan diende. Vervolgens is de ondersteuningsplanraad tot stand gekomen. De ondersteuningsplanraad bestaat uit zestien leden (vier ouders, vier leerlingen en acht personeelsleden). De vertegenwoordigers zijn afkomstig uit de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden. Aangezien er een leerling van het lidmaatschap afzag is deze vacante plek ingenomen door een ouder.

Om te voldoen aan de wettelijke voorschriften is het nodig dat het samenwerkingsverband onderstaande onderdelen heeft opgenomen in het ondersteuningsplan en, voor zover hieronder vermeld, nog 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 17a Wvo lid 7, 9, 10)*

Na een uitgebreide en kritische bespreking heeft de ondersteuningsplanraad unaniem ingestemd met het ondersteuningsplan, maar met een aantal voorwaarden. De tijdsdruk die de ondersteuningsplanraad voelde, was niet bevorderlijk voor een afgewogen besluit. Een belangrijk aandachtspunt was de vraag of middelen daadwerkelijk op de juiste plek en met het juiste doel worden ingezet. De raad zou een versnelling ten aanzien van de inzet en afstemming tussen de 'Ouder-Kind-Adviseur' (OKA) en de zorgcoördinator willen bewerkstelligen.

De samenwerking met het primair onderwijs is een zorg. De ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs verlopen moeizaam en er is weinig vertrouwen in een goede en tijdige afstemming. Met het samenwerkingsverband primair onderwijs is het ondersteuningsplan niet besproken.

In december 2013 heeft het 'op overeenstemming gericht overleg' (oogo) met de gemeenten plaatsgevonden en zijn de contouren van een implementatieagenda gemeente, jeugdzorg en samenwerkingsverband opgesteld.

## 2 *Geheel van ondersteuningsvoorzieningen (Artikel 17a Wvo lid 8a)*

Alle scholen bieden basisondersteuning gebaseerd op de 'Amsterdamse Standaard'. In de Amsterdamse Standaard hebben scholen afgesproken aan welke normen de werkwijze en kwaliteit bij de basisondersteuning minimaal moet voldoen.

De standaard is geformuleerd in elf referenties die weer zijn uitgewerkt naar concrete en normstellende uitspraken. Inmiddels is er een 'notitie Basisondersteuning' vastgesteld waarin de referenties verder zijn uitgewerkt.

De scholen gaan op basis van een checklist en de Amsterdamse Standaard hun schoolondersteuningsprofiel opstellen. De feedback op deze profielen moet nog plaats vinden. Ook het toegankelijk maken van de profielen voor ouders en betrokkenen verdient aandacht. In de komende maanden zal het samenwerkingsverband hier aandacht aan schenken.

Vooralsnog zijn er geen harde en objectieve gegevens en vinden activiteiten plaats op basis van relatie en vertrouwen.

Het samenwerkingsverband beschikt over een dekkend netwerk van voorzieningen voor extra ondersteuning.

Het samenwerkingsverband heeft door deelname aan het 'Doorbraakoverleg' zijn verantwoordelijkheid genomen voor thuiszitters. Er zijn voorzieningen zoals 'School2Care', die aan leerlingen een kans bieden een nieuwe start te maken. Verdere afstemming met leerplicht over de definitie van thuiszitters is aan te bevelen.

## 3 *Procedures en criteria toewijzing middelen (Artikel 17a Wvo lid 8b)*

De scholen ontvangen middelen waarmee zij de basisondersteuning en extra ondersteuning kunnen invullen. Hiervoor is een verdeelsleutel vastgesteld (1-2-5) voor respectievelijk havo/vwo – vmbo – zorglocaties. Vooralsnog is niet inzichtelijk hoe schoolbesturen de middelen daadwerkelijk inzetten. Bij de koppeling tussen middelen en uitvoering kan de zorgcoördinator een belangrijke rol spelen. De zorgcoördinator heeft zicht op de doelmatige inzet van middelen en bij de verantwoording daarover kan de zorgcoördinator een rol spelen. Daarnaast is er budget beschikbaar voor specifieke vo-voorzieningen zoals bovenschoolse voorzieningen, 'special classes' en zorglocaties.

Voor het vso en het samenwerkingsverband is een gelimiteerd budget beschikbaar dat gebaseerd is op het leerlingenaantal van 2012.

Het leerlinggebonden budget wordt losgelaten. De scholen ontvangen een schoolbudget waarmee zij de inzet van ambulante begeleiding kunnen regelen. Deze inzet kan variëren van ondersteuning voor een leerling, teamscholing, ondersteuning van een docent, enzovoorts.

## 4 *Procedures en criteria plaatsing leerlingen (Artikel 17a Wvo lid 8c,8d, 12 en 13 en Artikel XVII Wet passend onderwijs lid 1)*

Het Onderwijsschakelloket (OSL) neemt als partner van de school een centrale positie in. Het OSL heeft taken ten behoeve van scholen, toewijzen van extra ondersteuning en ouders. Op deze manier heeft het OSL een cruciale rol bij het adviseren, het toeleiden, het doorverwijzen, het consulteren en het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring. Het bewaken van het onafhankelijke karakter in elke fase naar de toelaatbaarheidsverklaring is hierbij een aandachtspunt. Bij het toewijzen van ondersteuning en bij het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring gebruikt het samenwerkingsverband twaalf overwegingsaspecten met betrekking tot de aard en de ernst van de ondersteuningsvraag. Bij aanvragen speelt het gesprek met de leerling en de ouders een belangrijke rol.

Herindicatie gebeurt op grond van een dossieranalyse. Met de scholen is plaatsingsgarantie afgesproken.

Over terugplaatsing heeft het samenwerkingsverband een manier van denken ontwikkeld overeenkomstig de werkwijze bij de Transferia met behulp van een steunstructuur. Er is echter geen vastgestelde procedure. De regel thuisnabij onderwijs die de gemeente hanteert, kan bij plaatsing van een leerling een pijnpunt voor ouders betekenen (omdat door de vervoersregeling mogelijk niet de optimale extra ondersteuning wordt geboden).

#### 5 *Kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (Artikel 17a Wvo lid 8e)*

Het samenwerkingsverband werkt in overleg met het vso en vo op een aantal gebieden aan kwaliteitsverbetering. Het betreft onder andere methodische en programmatische ontwikkelingen in het vso, het verbeterplan Transferia, het verbeterplan STOP's (school time out project), de ontwikkeling van kortdurende vso-trajecten, proeftuin aansluiting onderwijs-jeugdzorg. De rol die het samenwerkingsverband heeft bij de kwaliteitsverbetering is (nog) niet duidelijk. Er ligt een voornemen om de checklist die als basis voor de schoolprofielen is gebruikt, om te zetten naar een zelfevaluatie-instrument. De werkgroep van zorgcoördinatoren kan een functie krijgen als intern auditorgaan. Ook wil het samenwerkingsverband ouders bevragen op specifieke thema's.

Voor wat de kwantitatieve resultaten betreft, richt men zich op het stabiliseren van het deelnamepercentage van oktober 2012. Het samenwerkingsverband heeft leerlingenstromen goed in beeld.

#### 6 *Informeren ouders (Artikel 17a Wvo lid 8f)*

Het samenwerkingsverband betreft ouders vroegtijdig bij de extra ondersteuning. Ouders zijn geïnformeerd door de scholen en het samenwerkingsverband heeft een website. Toch vraagt de informatie naar ouders om onder meer een publieksvriendelijke versie van schoolprofielen. Ook het beschrijven van procedures en andere zaken die extra ondersteuning vragen, kunnen onrust bij ouders wegnemen en scheppen duidelijkheid. Het inrichten van een bezwaarcommissie zoals benoemd in het ondersteuningsplan verdient aandacht en invulling.

#### 7 *Peildatum en bekostigingsaspecten (Artikel 17a Wvo, lid 8g en 8h)*

Hoofdstuk 8 van het ondersteuningsplan beschrijft de financiën en de meerjarenbegroting.

Als gevolg van (vooral) lagere deelnamepercentages vso en een (beperkt) hoger percentage leerlingen met leerlinggebonden financiering ten opzichte van het landelijk gemiddelde, heeft het samenwerkingsverband een positieve verevening van €675.976. Vanuit deze positieve uitgangspositie is bestuurlijk gekozen voor het behoud van bestaande structuren en voorzieningen en gebruikt het bestuur de eerste twee jaren om de visie verder te ontwikkelen en te evalueren.

Deze ontwikkelingsgerichte beleidskeuze blijkt ook uit de meerjarenbegroting waarbij geen financiële invulling is gegeven aan de programma's 1 tot en met 11 (lasten). De inspectie begrijpt de ontwikkelingsgerichte beleidskeuze, maar benadrukt het belang van het tijdig uitwerken van de (nieuwe) visie en de financiële vertaling hiervan.

De toelichting op de financiën en specifiek op de meerjarenbegroting in het ondersteuningsplan is algemeen en beleidsarm. Tijdens de simulatie heeft de inspectie een uitgebreide en beleidsrijke (concept)versie van het financiële beleid ingezien. Dit document biedt een goed inzicht in de financiën en ontwikkelingen voor de komende twee jaar (zoals



risico- en scenarioanalyses, leerlingenontwikkeling). Over de personele consequenties voor de diensten voor ambulante begeleiding moeten nog afspraken worden gemaakt.

Een aandachtspunt is de monitoring van gelden en de rechtmatige en doelmatige besteding daarvan. Een systeem voor monitoring is in opbouw. De inspectie benadrukt het belang van een goed monitoringsysteem om tijdig te kunnen (bij)sturen op kengetallen en financiën.

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

Het bestuur van het samenwerkingsverband schrijft in een reactie d.d. 3 september 2014 dat de inspectie terecht opmerkt dat een aantal documenten nog niet beschikbaar was ten tijde van het onderzoek. Het bestuur somt vervolgens op hoe het de bevindingen uit het verslag bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband zal betrekken of al heeft betrokken.

Inmiddels zijn gereed:

- De TLV-procedure;
- De administratieve organisatie en interne beheersing;
- Het Jaaractiviteitenplan 14/15;
- De Begroting en verantwoording 14/15.

Deze documenten zijn als bijlagen toegevoegd aan het ondersteuningsplan.

De samenwerking en afstemming met het Primair Onderwijs Amsterdam/Diemen zal het komende schooljaar de nodige aandacht krijgen.

Bij het opstellen van het Jaarplan 2014/2015 geeft het samenwerkingsverband aandacht aan het systematisch plannen, evalueren en verantwoorden van het beleid.

Het samenwerkingsverband vertaalt de opdrachten en doelstellingen naar kwantitatieve en kwalitatieve doelen, waar mogelijk aangevuld met normen voor die resultaten. Bovendien verkent het samenwerkingsverband welke mogelijkheden er zijn voor het verzamelen van betrouwbare gegevens voor monitoring en zelfevaluatie.

Bij de keuze van de doelen en normen laat het samenwerkingsverband zich leiden door de parameters van de inspectie.