



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK

Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Amsterdam/ Diemen

Plaats : Amsterdam
Administratienummer : PO2707
Bestuursnummer : 21631
Onderzoeksnummer : 277576
Datum onderzoek : 5 maart 2015
Datum vaststelling : 29 mei 2015

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
2	BEVINDINGEN.	7
3	REACTIE VAN HET BESTUUR	15

1 INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde op 5 maart 2015 een kwaliteitsonderzoek uit bij het 'Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Amsterdam/Diemen'. Binnen de gemeenten Amsterdam en Diemen vormen 47 schoolbesturen met in totaal 243 vestigingen 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 2014-2016 (25 april 2014);
- Werkplan ondersteuningsplan beleid (versie 11 februari 2015);
- Inventarisatie stand van zaken implementatie passend onderwijs binnen schoolbesturen (op basis van ingevulde vragenlijsten) (februari 2015);
- Overzicht leerlingaantallen en -stromen (peildatum 1 januari 2015);
- Overzicht aantal thuiszitters PO (peildatum 1 februari 2015);

- Overzicht aantal meldingen noodprocedure per regio (peildatum 16 februari 2015);
- Overzicht aantal leerlingen PO met volledige ontheffing (peildatum 12 februari 2015);
- Programma studiedag 17 maart 2015 – professionaliseringsplan AB en APO;
- Klachten, bezwaren, second opinion (19 februari 2015);
- Afsprakenset OOGO 2015;
- OSO aanvraag 2015;
- MARAP – financieel overzicht (1 augustus 2014 t/m 31 december 2014) en prognose;
- Handboek administratieve organisatie Amsterdam Diemen (versie 23 januari 2015);
- Werkplan ondersteuningsplan randvoorwaarden (versie 11 februari 2015);
- Website samenwerkingsverband (www.swvamsterdamdiemen.nl, geraadpleegd op 4 maart 2015);
- Kengetallen samenwerkingsverband (www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 2 maart 2015).

Hierna vond op 5 maart 2015 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- een presentatie kreeg van het samenwerkingsverband over de stand van zaken en actuele ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband;
- een gesprek voerde:
 - over de rol die het samenwerkingsverband speelt binnen de verbinding onderwijs en jeugdzorg;
 - over de ondersteuningstoewijzing;
 - met twee ouders en twee personeelsleden van de ondersteuningsplanraad over zijn rol bij het samenwerkingsverband;
 - met het bestuur met onder andere aandacht voor 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

Het bestuur van het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Amsterdam/Diemen ervaart de samenstelling van het samenwerkingsverband als ingewikkeld vanwege het grote aantal schoolbesturen en de verschillende denominaties. De schoolbesturen hebben daarnaast sterke behoefte aan autonoom handelen. Het is het bestuur van het samenwerkingsverband gelukt om in het ondersteuningsplan een sluitend model op te stellen voor de procedures die scholen volgen om de ondersteuningsbehoefte van leerlingen te onderkennen. Het bestuur heeft daarbij een bij hun behoefte aan autonomie passend model gekozen voor het faciliteren van de afzonderlijke besturen met de beschikbare financiële middelen en personele deskundigheid. Tegenover hoge mate van autonomie, schrijft het model een regio- en wijkgerichte aanpak voor. Daarbij beschouwt het Diemen als één wijk. Het model staat toe dat Amsterdamse scholen in verschillende wijken verschillende beslissingen nemen ten aanzien van leerlingen met ondersteuningsbehoeften. Het samenwerkingsverband heeft wel gekozen voor het vastleggen van een kader voor de procedures voor ondersteuningstoewijzing waarmee alle schoolbesturen werken. Dit kader bevordert enige vorm van eenduidig handelen binnen het samenwerkingsverband. De criteria voor extra ondersteuning en voor toeleiding naar speciaal (basis)onderwijs zijn niet vastgelegd, anders dan dat de ondersteuningsbehoefte van de leerling dermate complex is dat de school behoefte heeft aan externe deskundigheid. De uiteindelijke beslissing voor toeleiding naar het speciaal basisonderwijs (sbo) en het speciaal onderwijs (so) wordt op niveau van het samenwerkingsverband genomen. De procedure die het samenwerkingsverband volgt bij deze beslissing beschrijft het uitvoerig.

Het model omvat een doordachte en nauwe samenwerking met de gemeenten voor wat betreft de jeugdzorg en het voorkomen van thuiszitters. Het samenwerkingsverband heeft zicht op de thuiszitters, met inbegrip van het aantal leerlingen met volledige vrijstelling van onderwijs. Bij dit onderzoek stelt de inspectie vast dat de taken met betrekking tot het toeleiden van leerlingen naar het so en het sbo op het niveau van het samenwerkingsverband worden uitgevoerd. Dat is ook conform het model van het samenwerkingsverband. Daarbij denkt de inspectie aan de inzet van onderwijsadviseurs. Uit de casussen die zijn besproken, blijkt niet dat de scholen zich houden aan de veronderstelde fase daarvoor, namelijk de inzet van het ondersteuningsteam. Een positieve ontwikkeling is dat het

samenwerkingsverband is gestart met het in kaart brengen van de uitvoering van de ondersteuning bij de verschillende besturen.

De inspectie signaleert een aantal aandachtspunten bij de uitvoering in de praktijk. Deze aandachtspunten heeft de inspectie met het bestuur besproken. Veelal is het bestuur zich bewust van de zwakke punten en kan het met de werkagenda's laten zien dat het ontwikkelpunten van het samenwerkingsverband betreffen. In grote lijnen gaat het om de volgende aandachtspunten:

- Het ondersteuningsmodel in het ondersteuningsplan voorziet niet nadrukkelijk in een centrale regie en/of bewaking vanuit het samenwerkingsverband op de mate waarin alle besturen zich houden aan het afgesproken model. Het voorziet ook niet in centrale voorlichting van ouders over de voorzieningen, de beschikbaarheid van jeugdhulp en de werkwijze in alle wijken. In de uitvoering in de praktijk blijkt dat het samenwerkingsverband onvoldoende zicht heeft op de voorzieningen per wijk. Het is het samenwerkingsverband al gebleken dat niet alle besturen zich houden aan de wijkgerichte aanpak. Het heeft ook onvoldoende zicht volgens welke procedure de besturen al dan niet in de voorgestelde wijkgerichte aanpak beslissen voor extra ondersteuning in de reguliere scholen en op welke wijze zij hebben gepland om de financiële middelen te besteden. De ondersteuningsplanraad herkent het gebrek aan regie binnen een model dat autonomie en verschil toestaat. De ondersteuningsplanraad heeft zich voorgenomen om nauwkeurig te letten op de doelmatige besteding van de middelen.
- Op de website maakt het samenwerkingsverband aan ouders en andere belangstellenden niet duidelijk welke voorzieningen en deskundigheden er op de scholen en in de wijken aanwezig zijn.
- Over de rechtmatigheid van de besteding van de middelen hebben de besturen de taak om zich te verantwoorden. Over de verantwoording van de doelmatigheid heeft het samenwerkingsverband geen afspraken gemaakt, zodat het samenwerkingsverband op dit moment niet gemakkelijk kan achterhalen of alle middelen daadwerkelijk zijn besteed aan de ondersteuning.
- De inspectie stelt ook vast dat het samenwerkingsverband op centraal niveau enkel de procedures voor het onderkennen van behoefte aan extra ondersteuning heeft vastgelegd en niet de criteria voor extra ondersteuning in de reguliere scholen en voor de verwijzing naar het sbo en het so.
- Ten slotte merkt de inspectie op dat de bestuursstructuur en de scheiding tussen bestuur en toezicht formeel is geregeld in de statuten en in het

ondersteuningsplan. Het bestuur maakt niet duidelijk welke voorzorgsmaatregelen het neemt om ervoor te zorgen dat de Algemene Ledenvergadering de toezichttaken op een adequate wijze kan uitvoeren.

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

2.2 Toelichting

Kwaliteitsaspect 1: Resultaten

Het samenwerkingsverband heeft in het ondersteuningsplan 2014-2016 een sluitend model beschreven voor een uniforme route naar de toewijzing van extra ondersteuning in de reguliere school en in het speciaal (basis)onderwijs. Het model omvat echter niet de regie op de uitvoering van de afspraken. Het is het bestuur van het samenwerkingsverband, mede vanwege een eigen onderzoek, inmiddels wel duidelijk dat de afgesproken wijkgerichte aanpak niet in alle regio's door de besturen wordt gehanteerd en dat besturen een grote mate van vrijheid nemen bij de uitvoering van het ondersteuningsplan. Bovendien kunnen niet alle schoolbesturen aantonen dat alle scholen al het mogelijke doen om voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben tijdig passende ondersteuningsvoorzieningen te organiseren. Zij kunnen ook niet aantonen dat door de procedure die zij hanteren geen leerlingen van passende ondersteuning verstoken blijven, verwijtbaar aan het samenwerkingsverband.

Volgens het model van het samenwerkingsverband hoeven scholen extra ondersteuning op een reguliere school niet aan te vragen bij het samenwerkingsverband, maar via hun ondersteuningsteam, bij het schoolbestuur of het wijknetwerk. Voor de toewijzing en plaatsing van een leerling op een school voor speciaal (basis)onderwijs moet de school wel, via de onderwijsadviseur, bij het samenwerkingsverband de aanvraag doen. De toewijzing en plaatsing zijn aan termijnen gebonden. Het bestuur kon tijdens het gesprek echter niet duidelijk maken dat alle schoolbesturen de procedure ook volgen bij het arrangeren van extra ondersteuning in de school. Hierdoor kan het samenwerkingsverband alleen voor iedere leerling voor wie toeleiding naar het s(b)o is aangevraagd, desgevraagd aantonen dat de toewijzing ten minste binnen de wettelijk voorgeschreven termijnen gebeurt. Dit betekent dat het samenwerkingsverband, ondanks het schijnbaar sluitende model voor het onderkennen en toeleiden van leerlingen met behoefte aan extra ondersteuning, niet kan aantonen dat iedere leerling de nodige extra ondersteuning ook krijgt. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het bieden van de extra ondersteuning, maar het samenwerkingsverband moet er wel zicht op hebben dat leerlingen met behoefte aan extra ondersteuning die ook krijgen.

Het samenwerkingsverband werkt samen met de gemeenten nadrukkelijk aan het voorkomen van thuiszitters. Het aantal thuiszitters dat in deze twee gemeenten op 1 februari 2015 bekend is, is gering. Daarnaast heeft een hoog aantal leerlingen met ernstig meervoudige handicap volledige vrijstelling van het onderwijs. Het samenwerkingsverband heeft zich voorgenomen om samen met Bureau Leerplicht nog eens te kijken naar de redenen waarom leerlingen een volledige vrijstelling in het kader van de Leerplichtwet hebben. Als deze vrijstelling wordt ingegeven door het feit dat een bepaalde onderwijsvoorziening binnen de gemeenten ontbreekt, is het samenwerkingsverband voornemens daarvoor een aanbod te ontwikkelen.

Het samenwerkingsverband heeft in het ondersteuningsplan een duidelijk beleid opgenomen om onderwijs en zorg te integreren.

Het samenwerkingsverband werkt met een meerjarenbegroting waarin het beleid uit het ondersteuningsplan is vertaald in gekwantificeerde doelstellingen. De meerjarenbegroting op zijn beurt is vertaald in een gedetailleerde begroting op jaarbasis. Het samenwerkingsverband heeft een financiële controller aangesteld. Minstens een keer per jaar toetst het samenwerkingsverband de realisatiecijfers aan de begroting. Het samenwerkingsverband heeft een financiële tussenrapportage over de periode augustus 2014/december 2014 en een aangepaste meerjarenbegroting. Het bestuur verwacht het jaar te sluiten met een relatief gering positief saldo.

Het bestuur verdeelt de ondersteuningsmiddelen voor basisondersteuning en voor extra ondersteuning onder de schoolbesturen volgens een verdeelmodel dat gebaseerd is op het aantal leerlingen op de school (het schoolmodel). Daarnaast heeft het bestuur personeel aangesteld waaronder een directeur, administratieve ondersteuning, onderwijsadviseurs en een controller. Jaarlijks verantwoorden de aangesloten besturen zich aan het samenwerkingsverband over de inzet van de middelen. Het samenwerkingsverband heeft geen afspraken gemaakt over de doelmatigheid van de inzet van middelen. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat (niet bestede) middelen niet ten goede komen aan ondersteuning. De ondersteuningsplanraad herkent het gebrek aan regie binnen een model dat autonomie en verschil toestaat. De raad heeft zich voorgenomen om nauwkeurig te letten op de doelmatige besteding van de middelen.

Kwaliteitsaspect 2: Management en organisatie

Het ondersteuningsplan voorziet in een doelgerichte organisatie. De missie en visie zijn geformuleerd. De missie is uitgewerkt in een strategisch beleid en bevat een karakteristiek van het samenwerkingsverband, een visie op de toekomst en daarop aansluitende strategische doelen. Missie en visie zijn

gekoppeld aan de wetgeving; doelen en beoogde resultaten zijn eenduidig vastgelegd. Het besturingsmodel van het samenwerkingsverband past bij de missie en de beleidsvoornemens. Er is een kader vastgesteld waarbinnen de organisatie haar taken uitvoert en waarmee zij aangeeft hoe de activiteiten die daarbij horen, passen binnen het grotere geheel.

Het samenwerkingsverband heeft een organisatieschema waaruit blijkt waarop elk orgaan formeel aanspreekbaar is. Het samenwerkingsverband heeft een procedure vastgesteld met de gemeenten die in het samenwerkingsverband liggen om te komen tot een op overeenstemming gericht overleg. De ondersteuningsplanraad is duidelijk gepositioneerd in het samenwerkingsverband. Hij is goed gemotiveerd en volgt het beleid van het bestuur intensief. Hij adviseert het bestuur gevraagd en ongevraagd. De raad wordt bijgestaan door een consultant van het Steunpunt Medezeggenschap Passend onderwijs.

Het samenwerkingsverband heeft een toewijzingsprotocol vastgesteld, waaronder een document beoordelingskader. Dit protocol bevat de criteria voor toewijzing van middelen voor extra ondersteuning en de termijnen voor de toelaatbaarheidsbepaling. Het protocol bevat niet de inhoudelijke plaatsingscriteria voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Het beschrijft een procedure, maar niet de termijnen voor de stappen in de plaatsingsprocedure. Het samenwerkingsverband heeft geen procedure vastgesteld voor de herindicatie van zittende so-leerlingen in de periode augustus 2014 t/m juli 2016.

Het samenwerkingsverband informeert de belanghebbenden onvoldoende omdat het de belanghebbenden niet op een centrale plek, bijvoorbeeld op de website, inlicht over de verschillende voorzieningen en de verschillen in de wijken aan voorziening en aan werkwijze. Dit gebrek aan informatie betreft ook voorzieningen in de sfeer van de jeugdhulpverlening en over de overstapmogelijkheden naar vervolgvoorzieningen.

Het samenwerkingsverband heeft als bestuursstructuur gekozen voor een vereniging om met de gegeven omvang de autonomie van de besturen recht te doen. De Algemene Ledenvergadering is het interne toezichtorgaan. Het bestuur van acht leden bestuurt en ondersteunt de directeur. De taken van bestuur en toezicht zijn in de statuten en in het ondersteuningsplan beschreven. Daaruit blijkt dat het interne toezicht onafhankelijk is van het bestuur van het samenwerkingsverband.

Naar het oordeel van de inspectie maakt het bestuur niet duidelijk welke voorzorgsmaatregelen het neemt om ervoor te zorgen dat de Algemene Ledenvergadering (ALV), van 47 leden, de toezichttaken op een adequate wijze kan uitvoeren. Er zijn binnen de ALV geen leden of groepen van leden aangewezen die specifieke voorbereidende opdrachten uitvoeren die voortvloeien uit de taak van intern toezicht, zoals het opstellen van het toezichtkader, het opstellen van het verslag van het interne toezicht, het onderzoeken van de mate waarin de doelstellingen en de missie zijn behaald. Het is de inspectie ook niet duidelijk waarom het samenwerkingsverband een vorm van weging van de stemmen hanteert en wat dit betekent voor de mogelijkheden voor inbreng van de kleine schoolbesturen in het beleid dat zij ook geacht worden uit te voeren.

Het samenwerkingsverband heeft een evaluatie van de bestuursstructuur en de uitwerking van de bestuursstructuur in de praktijk, als agendapunt in de activiteitenplanning voor de ALV opgenomen.

Kwaliteitsaspect 3: Kwaliteitszorg

Het samenwerkingsverband is voornemens om de beleidsdoelstellingen te vertalen naar kwalitatieve en kwantitatieve resultaten. Kwalitatieve doelen zijn al vastgelegd. Het meerjarenbeleidsplan en de begroting zijn daar een onderdeel van. Het samenwerkingsverband is nog niet zo ver dat het bij alle streefdoelen normen voor die resultaten heeft vastgesteld. Het is gestart met het verzamelen van informatie waarmee het meer inzage heeft in de werkwijze op bestuursniveau bij de toewijzing van de extra ondersteuning die leerlingen nodig hebben en de plaatsing van deze leerlingen.

Het samenwerkingsverband voert nog geen tevredenheidsonderzoeken uit onder de belanghebbenden naar hun ervaringen met de gerealiseerde dienstverlening. Het samenwerkingsverband is voornemens om op basis van de conclusies uit de vragenlijst, te werken aan verbeteractiviteiten. Het maakt nog niet duidelijk dat het doelgericht en aan de hand van een plan zal werken aan de verbeteractiviteiten.

Het samenwerkingsverband is van plan om jaarlijks een jaarverslag op te stellen waarin het zich schriftelijk verantwoordt over de gerealiseerde kwaliteit. Het heeft al een financiële verantwoording opgesteld over de inzet van middelen over de periode augustus tot december 2014.

De bewaking van de uitvoering van het ondersteuningsplan zoals het samenwerkingsverband het heeft bedoeld, is een aandachtspunt bij dit samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband legt de afspraken niet op

een concrete en controleerbare manier vast en gaat niet systematisch na of betrokkenen volgens die afspraken handelen.

De ondersteuningsprofielen van de deelnemende scholen en de deelplannen van de verschillende wijken die behoren tot het samenwerkingsverband, zijn nog niet allemaal beschikbaar. Het samenwerkingsverband heeft autonomie en vertrouwen hoog in het vaandel. Dat is een goed recht en het past bij de visie van het samenwerkingsverband. Naar het oordeel van de inspectie hoeft regievoering de autonomie en het vertrouwen van de partners niet in de weg te staan.

2.3 Naleving wet- en regelgeving

Voorschriften ondersteuningsplan

Het ondersteuningsplan moet aan een aantal wettelijke voorschriften voldoen. De inspectie heeft voor onderstaande onderdelen geen uitgewerkte werkwijze (beleid, procedure of criteria) teruggevonden in het ondersteuningsplan. Het is nog nodig dat het samenwerkingsverband de onderstaande onderdelen in het ondersteuningsplan opneemt of nader uitwerkt:

- Procedures en criteria plaatsing leerlingen (artikel 18a WPO, lid 8c);
- Procedure en beleid terug- of overplaatsing naar het basisonderwijs vanuit s(b)o (artikel 18a WPO, lid 8d);
- Herindicatie zittende so-leerlingen (artikel XVII Wet passend onderwijs, lid 1);
- Kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (artikel 18a WPO, lid 8e);
- Informeren ouders (artikel 18a WPO, lid 8f).

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. De inspectie concludeert dat dit samenwerkingsverband deze onderdelen van het programmatisch handhaven (2014/2015) naleeft.

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.	•	

Naleving wet- en regelgeving		Voldoende	Onvoldoende
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.	•	
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. 7 mei 2015 op de bevindingen uit dit rapport deelt het bestuur mee dat het de bevindingen van de inspectie positief waardeert omdat deze het samenwerkingsverband de kans bieden opnieuw kritisch te kijken naar de wijze waarop het passend onderwijs in Amsterdam en Diemen implementeert.

Voordat het bestuur concreet reageert op de bevindingen van de inspectie, geeft het de volgende schets van zijn uitgangspunten.

Passend onderwijs is ingezet als een beleidsverandering. Het uitgangspunt is dat het de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur is om binnen de mogelijkheden van de school voor elke leerling een passend onderwijsaanbod te realiseren. Het schoolbestuur heeft hierin de zorgplicht. In Amsterdam en Diemen heeft het samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid van het (individuele) schoolbestuur als uitgangspunt genomen en als leidend beschouwd voor het te ontwikkelen beleid. Dat betekent dat het samenwerkingsverband voor het decentrale model heeft gekozen, d.w.z. het samenwerkingsverband hevelt de middelen voor basis- én extra ondersteuning op basis van de leerlingaantallen over aan alle schoolbesturen in de beide gemeenten. Dit is vanzelfsprekend niet vrijblijvend. Omdat het samenwerkingsverband het van belang vindt dat alle schoolbesturen kwalitatief en kwantitatief goede ondersteuning bieden, heeft het samenwerkingsverband hierover een aantal randvoorwaarden in het Ondersteuningsplan 2014-2016 opgenomen. Het bestuur heeft daarin verwoord aan welke eisen de basisondersteuning moet voldoen. Tevens heeft het in het ondersteuningsplan beschreven wat de route naar extra ondersteuning in de basisschool is, wat de extra ondersteuning behelst en wat het kader hiervoor is. Het samenwerkingsverband zoekt hierin naar een evenwicht. Het bestuur wil enerzijds de schoolbesturen in de gelegenheid stellen aan te sluiten bij de behoeften van hun leerlingen (en ouders) en om dit op een eigen wijze in te richten. Tegelijkertijd wil het samenwerkingsverband dat de schoolbesturen kwalitatief en kwantitatief de gewenste en benodigde ondersteuning bieden en streeft het ernaar dat alle kinderen in Amsterdam en Diemen profijt hebben van passend onderwijs. Het samenwerkingsverband werkt er hard aan om dit evenwicht te vinden. Het bestuur vindt de zorgplicht van de schoolbesturen belangrijk en biedt schoolbesturen de ruimte om dit op een eigen wijze, bij voorkeur in samenwerking met andere scholen (in de wijk), vorm te geven. Leidend is de individuele onderwijs- en ondersteuningsbehoefte van iedere leerling.

De inspectie constateert:

1. dat het samenwerkingsverband niet kan aantonen of en zo ja er leerlingen van passende ondersteuning verstoken blijven;
2. dat het samenwerkingsverband niet kan aantonen dat iedere leerling de nodige extra ondersteuning ook krijgt;
3. dat het samenwerkingsverband niet over een protocol beschikt m.b.t. inhoudelijke toekennings(toewijzings-)criteria voor leerlingen met een extra ondersteuningsvraag en termijnen hiervoor;
4. dat het samenwerkingsverband geen tevredenheidsonderzoeken uitvoert onder belanghebbenden naar de kwaliteit van de extra ondersteuning door de schoolbesturen;
5. dat het samenwerkingsverband niet via zijn website aan ouders en andere belanghebbenden duidelijk maakt welke deskundigheden er op de scholen en in de wijken aanwezig zijn.

Voor wat de punten onder 1. en 2. betreft, meldt het bestuur dat het zich beraadt en in gesprek is over wat het samenwerkingsverband nodig heeft om hier goed zicht op te krijgen. Zoals eerder in deze reactie opgemerkt, zijn dit voor het samenwerkingsverband twee belangrijke punten, want uiteindelijk zijn deze punten de essentie van passend onderwijs.

Over wat de inspectie onder punt 3. constateert merkt het bestuur het volgende op. Zoals de inspectie in het ondersteuningsplan heeft kunnen lezen, heeft het bestuur de eisen van basisondersteuning en de route naar extra ondersteuning, wat extra ondersteuning behelst en wat het kader hiervoor is, verwoord. Bij de totstandkoming van het ondersteuningsplan is het bestuur ervan uitgegaan dat het gewenst is aan schoolbesturen de ruimte te bieden dit op een eigen wijze nader in te vullen. Ieder schoolbestuur moet hierover zelf afspraken maken en gaat uit van de onderwijsbehoefte van desbetreffende leerling, het niveau van de basisondersteuning, de mogelijkheden van desbetreffende school, de beschikbare financiële middelen en de inrichting van en afspraken over de extra ondersteuning/het arrangeren. Overeengekomen is dat voor alle leerlingen waarvoor binnen het schoolbestuur een arrangement wordt aangevraagd een 'groeidocument' wordt ingevuld. Dit is ook als vereiste vastgelegd in de beschikkingen aan de schoolbesturen. Het voordeel van deze werkwijze is dat ieder schoolbestuur maatwerk kan leveren; de keerzijde daarvan is dat er verschillen tussen de schoolbesturen en hun aanpak ontstaan. Het bestuur van het samenwerkingsverband zal dit punt zeker meenemen bij de evaluatie van het ondersteuningsplan in het schooljaar 2015/2016.

Omdat de schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn voor de extra ondersteuning en het op een eigen wijze invullen daarvan, gaat het samenwerkingsverband er

tot nu toe vanuit dat de schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn voor het overleg hierover met de ouders (o.a. via (g)mr) en het uitvoeren van tevredenheidsonderzoeken. Het bestuur zal binnen het Algemeen Bestuur bespreken of hiervoor ook nog een (aanvullende) rol voor het samenwerkingsverband is weggelegd (punt 4.).

Het bestuur is van mening dat het voor het samenwerkingsverband ondoenlijk is om voor 47 schoolbesturen via de website te presenteren welke deskundigheden er aanwezig zijn en deze informatie actueel te houden. Als verbeterpunt ziet het bestuur wel dat het samenwerkingsverband en de schoolbesturen duidelijker kunnen verwijzen naar elkaar(s) informatie. Het samenwerkingsverband kan zijn website beter benutten dan tot nu toe het geval is en zal hierin verbeteringen aanbrengen (punt 5.).

Onder de hoofdlijn van de bevindingen van de inspectie (paragraaf 2.1.) stelt zij dat de criteria voor extra ondersteuning en voor toeleiding naar het s(b)o niet zijn vastgelegd. Op de criteria voor extra ondersteuning op school c.q. schoolbestuurlijk niveau is het bestuur hierboven onder punt 3. nader ingegaan. Voor wat betreft het niet vastleggen van de criteria voor toeleiding naar s(b)o is het bestuur het niet eens met de inspectie. In alle gevallen moet sprake zijn van een ingevuld groeidocument (of ontwikkelingsperspectief, opp), waaruit o.a. moet blijken op welke wijze het desbetreffende bestuur/desbetreffende school handelingsgericht heeft gewerkt en welke interventies al zijn ingezet en met welk resultaat. Het samenwerkingsverband heeft een aantal documenten opgesteld, waaronder het beoordelingskader (met daarin de overwegingsaspecten), dat als richtlijn wordt gebruikt om al dan niet te besluiten tot de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring. Dit kader dwingt het samenwerkingsverband om bij alle aangemelde leerlingen kritisch te kijken naar de ontwikkeling van het kind en diens onderwijs- en ondersteuningsbehoefte, maar ook naar de rol van de ouders en de school. Deze documenten zijn te vinden op de website, dus voor schoolbesturen, scholen en ouders is duidelijk welke overwegingen en aspecten een rol spelen bij de afgifte van een tlv.

Graag geeft het bestuur nog een toelichting op de wijze waarop de schoolbesturen zich moeten verantwoorden over de inzet van de ondersteuningsmiddelen. In de beschikkingen, op basis waarvan het samenwerkingsverband de middelen aan het begin van het schooljaar 2014/2015 heeft toegekend, heeft het samenwerkingsverband opgenomen dat het aan het eind van het schooljaar inzicht wil hebben in het aantal toegekende arrangementen en of deze arrangementen ter ondersteuning van leerling, leraar, groep of team waren. Tevens heeft het samenwerkingsverband aangegeven een kopie te willen ontvangen van de passage uit de jaarrekening, waarin

rekenschap wordt afgelegd over de besteding van de middelen voor (basis- en) extra ondersteuning. Op deze wijze heeft het bestuur dus achteraf inzicht in de kwantitatieve gegevens en de hoogte van het bedrag dat hiervoor is ingezet (rechtmatigheid). Zoals gezegd realiseert het bestuur zich dat het hiermee geen inzicht verkrijgt in de kwaliteit van de aangeboden ondersteuning, maar is het aan het zoeken naar indicatoren om dit inzicht wel te verwerven.

De opmerking van de inspectie over de interne toezichtstructuur en de voorwaarden om ervoor te zorgen dat de ALV de toezichthoudende taken op een adequate wijze kan uitvoeren, neemt het bestuur eveneens ter harte. Het zal hierin in het schooljaar 2015/2016 verbeteringen aanbrengen.