



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

## **INTEGRAAL TOEZICHT OP DE SAMENWERKINGSVERBANDEN IN HET PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS**

PASSEND ONDERWIJS

Utrecht, maart 2013



## Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	4
2	Toezichtkader .....	5
3	Vormen van toezicht.....	5
4	Waarderingskader .....	6
5	Naleving wettelijke voorschriften.....	7
6	Risicogestuurd toezicht .....	9
7	Toezicht op passend onderwijs.....	12
8	Tijdpad .....	14

## 1 Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) zal na inwerkingtreding van de Wet Passend onderwijs toezicht houden op de uitvoering van deze wet. De inspectie ontwikkelt hiervoor een toezichtkader voor het toezicht op de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs<sup>1</sup>. Het toezicht op de samenwerkingsverbanden is integraal toezicht, want het omvat - in samenhang - zowel kwaliteitstoezicht, nalevingstoezicht als financieel toezicht.

De toezichtkaders van de inspectie bevatten doorgaans twee elementen:

1. de *werkwijze* die de inspectie bij haar toezicht hanteert;
2. het *waarderingskader*: de kwaliteitsaspecten en indicatoren waarop de inspectie een object van toezicht beoordeelt.

De inspectie streeft naar een open benadering van de ontwikkeling van het toezicht, met behoud van haar specifieke positie als toezichthouder. Hiermee beoogt zij de kwaliteit te verhogen en het draagvlak voor het toezicht te vergroten. Om die reden werkt ze met een *concept*toezichtkader dat een voorlopig karakter heeft. Het *definitieve* toezichtkader wordt in augustus 2013 vastgesteld. De inspectie vindt het van groot belang om belanghebbende partijen bij de ontwikkeling te betrekken.

De procedure van vaststelling, goedkeuring en publicatie van het toezichtkader is vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht<sup>2</sup>. De inspectie bespreekt het concepttoezichtkader met het veld en stelt vervolgens het kader vast. Daarna vindt goedkeuring van het toezichtkader plaats door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

---

<sup>1</sup> 77 po en 75 vo samenwerkingsverbanden

<sup>2</sup> Artikel 13 WOT

## 2 Toezichtkader

Artikel 13 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) schrijft voor dat de inspectie haar werkwijze voor een onderzoek als bedoeld in artikel 11 (regulier onderzoek) vastlegt in een toezichtkader. Hierin staat niet alleen *hoe* de inspectie te werk gaat, maar ook *wat* zij beoordeelt en *wanneer* er sprake is van voldoende kwaliteit.

### *Fasering van invoering van het toezicht*

Omdat de samenwerkingsverbanden nog in een opbouwfase verkeren, past de inspectie de uitvoering van haar toezicht daarop aan.

Op 1 augustus 2014 treedt de zorgplicht voor schoolbesturen in werking. Schoolbesturen zijn dan verplicht voor iedere leerling een passende plaats binnen het onderwijs te vinden. De meeste samenwerkingsverbanden zijn op dat moment nog volop 'in ontwikkeling'. Daarom hanteert de inspectie een invoeringstraject voor het toezicht en legt dit op transparante wijze vast. Daarnaast verzamelt ze over de volle breedte informatie over de (zich ontwikkelende) kwaliteit van de samenwerkingsverbanden en blijft daarover in gesprek met de samenwerkingsverbanden.

### *Orthopedagogisch-didactische centra (OPDC)*

De samenwerkingsverbanden krijgen ook de verantwoordelijkheid over de kwaliteit en de naleving van wettelijke voorschriften door de OPDC 's. De inspectie gaat ook toezien op deze vorm van onderwijs. Hierover vindt nog nadere besluitvorming plaats. De uitwerking van het toezichtkader voor deze OPDC's valt daarom vooralsnog buiten dit concepttoezichtkader.

## 3 Vormen van toezicht

Voor de samenwerkingsverbanden heeft de inspectie drie vormen van toezicht:

### *1. Toezicht vanuit risicobepaling: risicogestuurd toezicht*

Het toezicht van de inspectie is risicogestuurd<sup>3</sup>. Jaarlijks voert de inspectie een risicoanalyse uit op basis van de kennis die al bij haar aanwezig is (zie hoofdstuk 6).

### *2. De staat van het onderwijs: steekproefonderzoek*

De inspectie rapporteert jaarlijks in het onderwijsverslag over de positieve en negatieve ontwikkelingen in het gehele onderwijsbestel<sup>4</sup>. Hiertoe onderzoekt de inspectie ook een representatieve steekproef van samenwerkingsverbanden. Het steekproefonderzoek vindt plaats aan de hand van het waarderingskader. Deze onderzoeken zijn niet risicogestuurd ingevuld (zie hoofdstuk 6)

### *3. Nalevingstoezicht*

De inspectie voert onderzoek uit naar de naleving van wettelijke voorschriften (zie hoofdstuk 5).

---

<sup>3</sup> Wet op het onderwijstoezicht artikel 15 c, jo artikel 11

<sup>4</sup> Wet op het onderwijstoezicht artikel 3, tweede lid onder f

## 4 Waarderingskader

Om de kwaliteit van het samenwerkingsverband te kunnen beoordelen, is het nodig:

- te weten of leerlingen de ondersteuning krijgen waar zij recht op hebben;
- zicht te hebben op de doelmatigheid van de bestuurlijke en organisatorische inrichting van de samenwerkingsverbanden.

De besteding van de beschikbaar gestelde middelen houdt verband met de kwaliteit. De middelen zijn beschikbaar gesteld ten behoeve van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Daarom is het nodig te weten of de besteding van middelen rechtmatig en doelmatig is.

Bij een kwaliteitsonderzoek of steekproefonderzoek maakt de inspectie gebruik van een waarderingskader. Het waarderingskader bestaat uit drie kwaliteitsaspecten. Elk kwaliteitsaspect bestaat uit een aantal indicatoren. Een aantal indicatoren is een 'normindicator'. Een normindicator speelt een belangrijke rol bij het bepalen van de kwaliteit (en dus van het toezichtarrangement) van het samenwerkingsverband: 'basis', 'zwak' of 'zeer zwak'.

### 4.1 Kwaliteitsaspecten

De kwaliteitsaspecten die de inspectie gebruikt, zijn:

#### 1. Resultaten

Het samenwerkingsverband realiseert een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, zodanig dat alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen. Het samenwerkingsverband voert de aan hem opgedragen taken uit.

#### 2. Management en organisatie

Het samenwerkingsverband weet zijn missie en doelstellingen binnen het kader van de Wet Passend onderwijs te realiseren door een slagvaardige aansturing, effectieve interne communicatie en een doelmatige, inzichtelijke organisatie.

#### 3. Kwaliteitszorg

Het samenwerkingsverband heeft zorg voor kwaliteit door systematische zelfevaluatie, planmatige kwaliteitsverbetering, jaarlijkse verantwoording van gerealiseerde kwaliteit en borging van gerealiseerde verbeteringen.

#### 4.1.1 Rangschikking van de kwaliteitsaspecten

Elk inspectieonderzoek start met de prestaties van het samenwerkingsverband op de indicatoren van het kwaliteitsaspect 'Resultaten'. Als de prestaties bij dit aspect op orde zijn, is er geen directe aanleiding om de andere twee kwaliteitsaspecten nader te onderzoeken, tenzij er signalen zijn die aanleiding geven dat wel te doen. Ook de analyse van het ondersteuningsplan kan aanleiding zijn om de kwaliteitsaspecten 'Management en organisatie' en/of 'Kwaliteitszorg' toch te onderzoeken.

### 4.2 Indicatoren

De drie kwaliteitsaspecten zijn uitgewerkt in negentien indicatoren. In bijlage I staat een beschrijving van iedere indicator.

## 5 Naleving wettelijke voorschriften

Onderdeel van het toezicht van de inspectie is het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften door de samenwerkingsverbanden.<sup>5</sup>

### 5.1 Programmatisch handhaven

De inspectie voert het nalevingstoezicht al enige jaren uit volgens de methodiek van 'programmatisch handhaven'. Dit betekent dat regels uit de Wet Passend onderwijs permanent of gedurende een bepaalde tijd prioriteit krijgen. In het Jaarwerkplan beschrijft de inspectie welke prioriteiten zij dat jaar stelt op het vlak van naleving. Door de werkwijze zorgt de inspectie ervoor dat het toezicht effectief is, terwijl de toezichtlast voor de samenwerkingsverbanden beperkt blijft.

Vooralsnog zal de inspectie jaarlijks toezien op de volgende voorschriften:

Beschrijving	Wetsartikelen
<b>N1</b> De aansluiting bij een samenwerkingsverband voor elke school van het bevoegd gezag per 1 november 2013.	De nieuwe artikelen 18a, eerste lid, WPO en 17a, eerste lid, WVO
<b>N2</b> Het vormgeven van het samenwerkingsverband door het oprichten van een rechtspersoon door de bevoegde gezagsorganen binnen het samenwerkingsverband per 1 november 2013.	De nieuwe artikelen 18a, vierde lid, WPO en 17a, vierde lid, WVO
<b>N3</b> De naleving van de regels met betrekking tot de vaststelling van het ondersteuningsplan en de instemming van de ondersteuningsplanraad vanaf januari 2014.	De nieuwe artikelen 18a, zevende tot en met negende lid, WPO, 17a, zevende tot en met negende lid, WVO en 14a WMS
<b>N4</b> De tijdige vaststelling van het ondersteuningsplan en het insturen aan de inspectie (uiterlijk vóór 1 mei 2014).	De nieuwe artikelen 18a, tiende lid, WPO en 17a, tiende lid, WVO
<b>N5</b> Het ondersteuningsplan wordt niet eerder vastgesteld voordat over een concept van het plan op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden met burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente of gemeenten.	De nieuwe artikelen 18a, negende lid WPO en 17a, negende lid WVO

### 5.2 Rechtmatige verkrijging en besteding van de onderwijsmiddelen

De inspectie is ook verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatige verkrijging en besteding van onderwijsmiddelen. De uitvoering van dit toezicht ligt bij de instellingsaccountant. De inspectie is verantwoordelijk voor de aansturing van dit toezicht. Jaarlijks controleert de inspectie steekproefsgewijs de kwaliteit van de controle door de instellingsaccountant.

### 5.3 Ondersteuningsplannen

Een ondersteuningsplan geeft een beeld van het beleid dat het samenwerkingsverband gaat voeren. Zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs dient het ondersteuningsplan dezelfde punten te omvatten. Deze zijn in wettelijke voorschriften vastgelegd net als de procedure voor vaststelling.

De inspectie moet uiterlijk 1 mei 2014 de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden ontvangen. Ze gaat vervolgens na of de ondersteuningsplannen aan de wettelijke voorschriften voldoen, of ze op de wettelijk voorgeschreven wijze tot stand zijn gekomen – met inachtneming van de procedures voor inspraak – en analyseert de inhoud van de plannen.

<sup>5</sup> Wet op het onderwijstoezicht artikel 3, tweede lid onder b

Wanneer dat nodig is, koppelt de inspectie de bevindingen van de analyse aan het samenwerkingsverband terug. Dit vindt in elk geval plaats als er sprake is van het niet naleven van wettelijke voorschriften.



## 6 Risicogestuurd toezicht

### 6.1 Risicobepaling

Voor de risicoanalyse bij de samenwerkingsverbanden gebruikt de inspectie een model dat is gebaseerd op zes parameters. De inspectie gaat ervan uit dat deze parameters *voorspellend* kunnen zijn voor de kwaliteit van het samenwerkingsverband. *Risicoanalyse* is dus iets anders dan *kwaliteitsbepaling*. Het is een middel om zicht te krijgen op een mogelijk kwaliteitstekort. Of van een kwaliteitstekort ook daadwerkelijk sprake is, moet blijken uit een kwaliteitsonderzoek.

#### *Geen risico*

Als de risicoanalyse *geen* aanwijzing geeft dat er een kwaliteitstekort kan zijn, is er voor de inspectie geen reden om een bestuursgesprek te voeren of een kwaliteitsonderzoek te starten.

#### *Wel risico*

Als er *wel* aanwijzingen zijn voor een kwaliteitstekort, kan de inspectie beslissen om dit te bespreken met het samenwerkingsverband. De risicobepaling is in dat geval pas afgerond nadat de uitkomsten van de analyse zijn besproken met het samenwerkingsverband. Indien nodig kan de inspectie daarna een kwaliteitsonderzoek uitvoeren. Hierin stelt de inspectie aan de hand van het waarderingskader vast of er tekortkomingen zijn. Wanneer dit het geval is, volgt een interventie.

#### *Kennisanalyse en expertanalyse*

De risicoanalyse valt uiteen in een kennisanalyse en een expertanalyse. De kennisanalyse is een *geautomatiseerde* waardemeting van parameters. Na de kennisanalyse volgt een expertanalyse. De expertanalyse is een waardemeting van parameters via *deskonderzoek* door inspecteurs en analisten.

De expertanalyse wordt alleen uitgevoerd bij samenwerkingsverbanden waar mogelijke risico's blijken na de kennisanalyse en bij de samenwerkingsverbanden die in aanmerking komen voor een steekproefonderzoek. Indien nodig vraagt de inspectie ten behoeve van de expertanalyse aanvullende informatie op bij de samenwerkingsverbanden of bij derden.

Er is dus sprake van een getrappt model: altijd een kennisanalyse, vaak een expertanalyse, soms een bestuursgesprek, heel soms een kwaliteitsonderzoek.

### 6.2 Parameters

De inspectie heeft twee groepen parameters vastgesteld:

1. parameters voor de kennisanalyse (nummer 1 t/m 4);
2. parameters voor de expertanalyse (nummers 4 t/m 6).

Parameter nummer 4 heeft zowel een plaats in de kennisanalyse als in de expertanalyse.

#### *1 - Thuiszitters, niet deelnemers aan onderwijs (kennisanalyse)*

Zijn er leerlingen die niet deelnemen aan onderwijs? Het betreft de leerplichtige jongeren tussen de 5 en de 16 jaar of jongeren van 16 of 17 jaar met kwalificatieplicht die:

- niet ingeschreven zijn bij een school (absoluut verzuim);
- die ingeschreven zijn op een school of onderwijsinstelling en die zonder geldige reden meer dan vier weken verzuimen, zonder dat zij ontheffing hebben van de

leerplicht respectievelijk vrijstelling van geregeld schoolbezoek of wegens het volgen van ander onderwijs.

#### *2 - Spreiding en doorstroom in het onderwijs (kennisanalyse)*

Aan welke onderwijsinstelling volgen de leerlingen die extra ondersteuning krijgen onderwijs? De inspectie vergelijkt hierbij op het niveau van de samenwerkingsverbanden de doorstroom binnen en tussen de verschillende onderwijssoorten, de uitstroom, de afstroom en de opstroom naar ander onderwijs met het landelijk gemiddelde of met andere vergelijkingsgroepen.

#### *3 - (Eerder gegeven) inspectieoordelen op scholen en instellingen (kennisanalyse)*

Wat is het aantal scholen met aangepast toezicht binnen het samenwerkingsverband en in hoeverre wijkt dit af van het landelijk gemiddelde? Bij een aangepast arrangement of bij scholen uit de jaarlijkse steekproef in het kader van het Onderwijsverslag maakt de inspectie ook een analyse van de oordelen op het kwaliteitsaspect 'ondersteuning van de leerling'.

#### *4 - Signalen (kennis- en expertanalyse)*

Zijn er signalen die wijzen op tekortkomingen in de uitvoering van passend onderwijs in een regio? Deze parameter is zowel een variabele bij de kennisanalyse als een informatiebron bij de expertanalyse.

Vast onderdeel is dat de inspectie input van de gemeenten vraagt. Daarnaast kijkt de inspectie bijvoorbeeld naar het aantal, de inhoud en de uitkomst van beroep- en bezwaarprocedures en van klachten die voorgelegd worden aan de commissie gelijke behandeling. Verder kunnen er signalen komen vanuit ouderorganisaties, onderwijsconsulenten, gemeenten of jeugdzorg. Ook kan er sprake zijn van een patroon van signalen in de vorm van telefonische contacten met vertrouwensinspecteurs of publieksfuncties, zoals Informatie Rijksoverheid (voorheen: Postbus 51) en het Loket Onderwijsinspectie.

#### *5 - Het ondersteuningsplan, de jaarverslagen en de verdeling van de ondersteuningsmiddelen (expertanalyse)*

De inspectie hanteert een (risico)analysemodel voor het ondersteuningsplan. Hierin komen vragen aan de orde zoals: Hoe zijn de schoolbesturen in het samenwerkingsverband aan elkaar verbonden? Is er sprake van een structuur waarin ze kunnen komen tot een verdeling van inzet van personele en financiële middelen op het gebied van ondersteuning? Is er een dekkend systeem om te komen tot passend onderwijs voor alle leerlingen? Is het ondersteuningsplan afgestemd met de gemeenten in een op overeenstemming gericht overleg? Heeft dit overleg tot overeenstemming geleid?

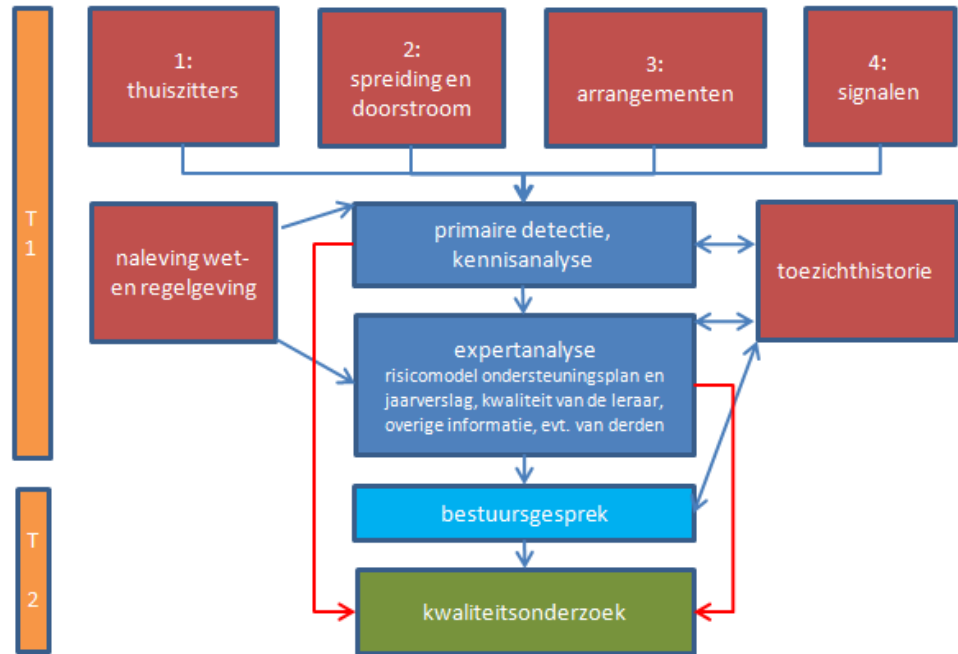
Hoe is de verantwoording geregeld, is er sprake van transparante inzet van ondersteuningsgelden en is het interne toezicht geregeld? Hoe is de communicatie met ouders?

Zodra de jaarverslagen van de samenwerkingsverbanden beschikbaar zijn betreft de inspectie ook deze bij de expertanalyse.

#### *6 - De deskundigheid op het gebied van zorg van de leraar (expertanalyse)*

De inspectietaak is met ingang van 1 juli 2012 uitgebreid met het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijspersoneel. De vraag is aan de orde of er in de scholen voldoende deskundigheid aanwezig is en of de leraren voldoende vakbekwaam zijn op het gebied van pedagogische en didactische ondersteuning van de leerling die extra ondersteuning nodig heeft. De inspectie ontwikkelt een werkwijze om uitspraken op schoolniveau te kunnen doen over de kwaliteit van de leraar op deze gebieden. Gegevens die te zijner tijd ter beschikking komen kan de inspectie bij de expertanalyse betrekken en op het niveau van het samenwerkingsverband.

In schema:



De komende jaren werkt de inspectie doorlopend aan de ontwikkeling van de risicobepaling. Dit doet zij onder andere door:

- na te gaan in hoeverre deze parameters voorspellende waarde voor achterblijvende kwaliteit hebben;
- door de metingen te verbeteren en de normen te herijken en
- door nieuwe of nieuw beschikbare informatie in haar analyse te betrekken.

<sup>6</sup> Artikel 3 tweede lid onder a Wet op het onderwijstoezicht  
<sup>6</sup> Staatsblad 2012, 118 en 119

## **7 Toezicht op passend onderwijs**

### **7.1 Onderwijs, zorgplicht en samenwerking**

Ook na de invoering van Passend onderwijs blijven schoolbesturen volledig verantwoordelijk voor het onderwijs op hun scholen. Het toezicht op de realisatie van Passend onderwijs richt zich daarom in eerste instantie op het onderwijs op de scholen binnen het samenwerkingsverband. Dit toezicht vindt plaats volgens de vigerende toezichtkaders voor het primair, speciaal, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Hierin staat het toezicht op scholen en instellingen beschreven.

Schoolbesturen zijn ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de zorgplicht. Samenwerkingsverbanden hebben een andere verantwoordelijkheid. Dit concepttoezichtkader richt zich *uitsluitend* op de samenwerkingsverbanden. En dus *niet* op de kwaliteit van het onderwijs op de scholen of op de uitvoering van de zorgplicht.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen en het samenwerkingsverband in het kader van Passend onderwijs is vastgelegd in wettelijke voorschriften. Deze bepalen de scheidslijn tussen de onderscheiden verantwoordelijkheden. Die scheidslijn is echter niet altijd even helder, omdat sprake is van deels samenvallende beleidsdomeinen. De inspectie heeft er oog voor dat de belangen van een schoolbestuur kunnen conflicteren met de belangen van het samenwerkingsverband.

### **7.2 Deels samenvallende beleidsdomeinen**

Op meerdere manieren zijn schoolbestuur en samenwerkingsverband met elkaar verbonden. Er zijn beleidsdomeinen waarvoor beide partijen een – eigen – verantwoordelijkheid dragen, ieder binnen de kaders die de wet daarvoor geeft.

Het probleem van de 'thuiszitters' is daarvan een voorbeeld. Een leerling die thuiszit of thuis komt te zitten zonder te zijn aangemeld bij een school, is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de ouders en de leerplichtambtenaar. Daarnaast heeft het samenwerkingsverband de taak om te *voorkomen* dat een leerling thuis komt te zitten, omdat het schoolbestuur de leerling niet plaatst. Het samenwerkingsverband heeft de mogelijkheid om hiervoor regionaal beleid te ontwikkelen en afspraken te maken met schoolbesturen. Daardoor kunnen schoolbesturen voorkomen dat zij niet aan de zorgplicht kunnen voldoen.

Wanneer een leerling op een school is aangemeld en desondanks thuiszit, is dat niet alleen de verantwoordelijkheid van de ouders, maar ook van het betreffende schoolbestuur.

Er kan soms sprake zijn van een causaal verband tussen het onvoldoende functioneren van het samenwerkingsverband, dat van een school en vice versa. Hierna volgen enkele voorbeelden waarbij de rol van de inspectie is toegelicht.

#### *Voorbeeld 1*

Het *samenwerkingsverband* heeft de verantwoordelijkheid om binnen de regio tot een samenhangend geheel aan voorzieningen voor extra ondersteuning te komen. Het moet ook de financiële middelen zodanig verdelen, dat optimale zorg binnen het bereik van alle leerlingen is.

Het *schoolbestuur* is verantwoordelijk voor de extra ondersteuning op de school. Als uit het toezicht op de school blijkt dat de kwaliteit van de ondersteuning niet aan de basiskwaliteit voldoet, spreekt de inspectie daarop in de eerste instantie het schoolbestuur aan. Concludeert de inspectie echter dat het schoolbestuur de vereiste kwaliteit niet *kán* leveren, vanwege het beleid van het

samenwerkingsverband, dan spreekt de inspectie ook het samenwerkingsverband aan.

#### *Voorbeeld 2*

Het kan voorkomen dat het samenwerkingsverband niet tot een samenhangend geheel aan ondersteuningsvoorzieningen komt, omdat sommige scholen zich niet houden aan de afspraken over hun ondersteuningsprofiel. In dat geval wordt het samenwerkingsverband door de inspectie aangesproken. Het samenwerkingsverband heeft hiervoor immers de primaire verantwoordelijkheid. De inspectie kan ook het schoolbestuur aanspreken, als de school zich niet houdt aan haar ondersteuningsprofiel.

#### *Conclusie*

In de praktijk zal er regelmatig samenhang zijn tussen de verantwoordelijkheden van beide partijen; de mate waarin een schoolbestuur in staat is de zorgplicht in te vullen, wordt deels beïnvloed door de mate waarin het samenwerkingsverband hiervoor de juiste voorwaarden biedt. Het is goed om daarbij scherp voor ogen te houden dat het de *schoolbesturen* zijn die het samenwerkingsverband vormen. Zij maken, op het niveau van het samenwerkingsverband, afspraken over de inrichting van de voorzieningen voor extra ondersteuning.

Interventies door de inspectie vanwege achterblijvende onderwijskwaliteit of op het terrein van de naleving van wet- en regelgeving kunnen daarom gericht zijn op het samenwerkingsverband, op het schoolbestuur of op beide.

## **8 Tijdpad**

### **8.1 Gefaseerde uitvoering van het toezicht**

Met dit toezichtkader zet de inspectie de standaard voor de ondergrens van de basiskwaliteit van het samenwerkingsverband. Ze is zich ervan bewust dat samenwerkingsverbanden nieuwe organen zijn in een nieuw veld met nieuwe partijen. Bovendien beschikt een samenwerkingsverband in het begin nog over weinig evaluatiegegevens. De inspectie past haar toezicht hierop aan.

Op 1 augustus 2014 is duidelijk hoe dit gefaseerde toezicht vorm krijgt. Dan is bekend wat de normering van de indicatoren van het waarderingskader zal zijn.

#### *Voorbeeld*

Een indicator op het gebied van kwaliteitszorg is 'Het samenwerkingsverband werkt planmatig aan kwaliteitsverbetering'. De fasering in het toezicht op deze indicator kan bestaan uit:

- Eerste jaar (2014/2015): de plancyclus voor het werken aan verbeteringen is uitgewerkt en duidelijk is wie waarvoor procesverantwoordelijkheid heeft. De doelen zijn vastgesteld. De doelen zijn meetbaar en concreet uitgewerkt, de eigen standaarden zijn vastgelegd.
- Tweede jaar (2015/2016): de eerste metingen zijn verricht, een evaluatie is uitgevoerd en doelen zijn zo nodig bijgesteld.

### **8.2 Simulaties**

In het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de zorgplicht (2013/2014) voert de inspectie simulaties uit bij alle samenwerkingsverbanden. Dat houdt in dat de inspectie een kwaliteitsonderzoek nabootst en de samenwerkingsverbanden aan de hand van het waarderingskader toetst op kwaliteit, rechtmatigheid en doelmatigheid, ook al zijn ze nog niet volledig ingericht.

Het doel van de simulaties is tweeledig:

1. 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.

Als een samenwerkingsverband voor 1 november 2013 in aanmerking wil komen voor een simulatie kan zij dat bij de inspectie aangeven.

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

### **8.3 Implementatie van het toezicht**

*1 januari tot 1 juni 2013*

- De inspectie bespreekt de ontwikkeling van het toezichtkader met betrokkenen uit het veld en probeert de ontwikkelde instrumenten uit bij enkele samenwerkingsverbanden.

- In augustus 2013 stelt de inspecteur-generaal het toezichtkader vast. Daarna kan de minister het goedkeuren. Na goedkeuring door de minister volgt publicatie in de Staatscourant en treedt het toezichtkader in werking.

*1 augustus 2013 tot 31 juli 2014*

- Op 1 augustus 2013 treedt de Wet Passend onderwijs op onderdelen in werking. De eerste toezichtactiviteit van de inspectie betreft de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden (vanaf 1 november 2013).
- In februari 2014 be vraagt de inspectie de samenwerkingsverbanden over de stand van zaken met betrekking tot de formele totstandkoming van de ondersteuningsplannen.
- In dit schooljaar voert de inspectie bij alle 152 samenwerkingsverbanden een (integrale) simulatie uit.

*1 augustus 2014 tot 31 juli 2015*

Bij alle 152 samenwerkingsverbanden controleert en rapporteert de inspectie of voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. Ook ontvangt ieder samenwerkingsverband na een vervolgsimulatie een overzicht met verbeterpunten voor de kwaliteit (indien nodig). De rapportage over de naleving van wet- en regelgeving is openbaar. Zo nodig gaat de inspectie over tot handhaving van de niet-naleving van de wettelijke voorschriften.

*1 augustus 2015 tot 31 juli 2016*

Bij alle 152 samenwerkingsverbanden voert de inspectie voor de eerste keer een kwaliteitsonderzoek uit en gebruikt het waarderingskader 'toezicht op de samenwerkingsverbanden'. Ieder samenwerkingsverband krijgt een rapportage en een kwaliteitsprofiel. Rapportage en kwaliteitsprofiel zijn openbaar.

*Na 1 augustus 2016*

De inspectie voert jaarlijks een risicoanalyse uit. Dit gebeurt op basis van het risicomodel. Een risico wijst op een mogelijk kwaliteitstekort. Alleen bij risico vindt een kwaliteitsonderzoek plaats. Ieder samenwerkingsverband krijgt een toezichtarrangement voor basistoezicht of aangepast toezicht. Bij aangepaste arrangementen volgt na één jaar een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV).

## Bijlage I - Waarderingskader

<b>Kwaliteitsaspect 1 – Resultaten</b>	
<b>Het samenwerkingsverband realiseert een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, zodanig dat alle leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen en voert de aan haar opgedragen taken uit.</b>	
<b>1.1</b>	<b>Het samenwerkingsverband realiseert passende ondersteuningsvoorzieningen voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.</b>  Het samenwerkingsverband <i>doet aantoonbaar al het mogelijke</i> om voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben passende ondersteuningsvoorzieningen te organiseren. Dit leidt er toe dat geen leerlingen van passende ondersteuning verstoken blijven, <i>verwijtbaar</i> aan het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband kan verantwoorden dat het zijn bevoegdheden en invloed heeft aangewend om deze ondersteuningsvoorzieningen in en/of tussen de scholen te realiseren.
<b>1.2</b>	<b>Het samenwerkingsverband realiseert de toewijzing van de extra ondersteuning en de plaatsing van de leerling tijdig en effectief.</b>  Toewijzing en plaatsing zijn aan termijnen gebonden. Het samenwerkingsverband onderhoudt per leerling voor wie extra ondersteuning is aangevraagd een actueel overzicht van alle gerealiseerde termijnen in de toewijzings- en plaatsingsprocedure. Uit het overzicht blijkt dat ten minste de wettelijk voorgeschreven termijnen gehaald zijn en dat de leerling geplaatst is in een bij zijn ondersteuningsbehoefte passend arrangement.  In de periode augustus 2014 t/m juli 2016 herindiceert het samenwerkingsverband de zittende so/vso-leerlingen.
<b>1.3</b>	<b>Het samenwerkingsverband zet zijn middelen doelmatig in.</b>  Het samenwerkingsverband werkt met een meerjarenbegroting waarin het beleid uit het ondersteuningsplan duidelijk herkenbaar is vertaald in gekwantificeerde doelstellingen. De meerjarenbegroting op zijn beurt is vertaald in een gedetailleerde begroting op jaarbasis. Minstens een keer per jaar toetst het samenwerkingsverband de realisatiecijfers aan de begroting, analyseert de verschillen en past zo nodig de meerjarenbegroting en/of de jaarbegroting aan.
<b>1.4</b>	<b>Het samenwerkingsverband realiseert de beoogde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten die het voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften heeft opgesteld.</b>  Het samenwerkingsverband toont aan dat het de geplande kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (incl. bekostigingsaspecten) behaalt.



1.5	<p><b>Binnen het samenwerkingsverband is geen schoolverzuim door leerlingen die (mogelijk) extra ondersteuning nodig hebben.</b></p> <p>Het samenwerkingsverband bevordert in voldoende mate dat alle leerplichtige of kwalificatieplichtige leerlingen die mogelijk extra ondersteuning nodig hebben, ingeschreven staan bij een school en daadwerkelijk onderwijs volgen. Het samenwerkingsverband toont aan dat het alsnog bestaande schoolverzuim door deze leerlingen buiten haar invloedssfeer ligt en niet voorzienbaar was. Dit kan aan de hand van kengetallen, analyses en planningen van activiteiten om schoolverzuim te voorkomen.</p> <p>Het samenwerkingsverband kan bovendien aantonen dat het ten behoeve van het bereiken van dit doel functionele contacten onderhoudt met relevante ketenpartners (leerplicht, jeugdzorg, politie, pcl, rmc, et cetera).</p>
1.6	<p><b>Het samenwerkingsverband stemt goed af met jeugdzorg en WMO-zorg.</b></p> <p>Het samenwerkingsverband toont aan dat door zijn inspanningen de afstemming met zorgaanbieders in de regio leidt tot een geïntegreerde aanpak van zorg en onderwijs, met als doel de verbetering van het onderwijsaanbod. Het samenwerkingsverband heeft een actueel beeld van de zorgvoorzieningen/aanbieders in de regio en heeft zicht op het zorgaanbod en de tekortkomingen in het zorgaanbod in de regio.</p> <p>Het samenwerkingsverband maakt hiertoe bij voorkeur werkbare afspraken met de <i>gemeenten</i><sup>7</sup> over de afstemming met jeugdzorgaanbieders, jeugdgezondheidszorg en WMO zorg gericht op jeugdigen.</p>

<sup>7</sup> Maakt voor de te overbruggen tijd tot de decentralisatie afspraken met de provincies.

<b>Kwaliteitsaspect 2 - Management en organisatie</b>	
<b>Het samenwerkingsverband weet zijn missie en doelstellingen binnen het kader van de wet op passend onderwijs te realiseren door een slagvaardige aansturing en effectieve interne communicatie en een doelmatige, inzichtelijke organisatie.</b>	
<b>2.1</b>	<p><b>Het samenwerkingsverband heeft een missie bepaald, waaruit consequenties zijn getrokken voor de inrichting van de organisatie en de te bereiken doelstellingen (visie).</b></p> <p>Het samenwerkingsverband heeft zijn missie en visie 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.</p> <p>Het besturingsmodel van het samenwerkingsverband past bij de missie en de beleidsvoornemens. Er is een kader vastgesteld aan de hand waarvan de organisatie haar taken uitvoert en waarmee zij aangeeft hoe de activiteiten die daarbij horen passen binnen het grotere geheel.</p>
<b>2.2</b>	<p><b>Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de deelnemers aan het samenwerkingsverband en van degenen die voor het samenwerkingsverband taken (al dan niet in mandaat) uitvoeren, zijn helder vastgelegd.</b></p> <p>Het samenwerkingsverband heeft een organisatieschema waaruit eenduidig blijkt waarop elk orgaan formeel aanspreekbaar is. De taken en de operationele bevoegdheden van de verschillende organen binnen het samenwerkingsverband zijn eenduidig belegd, vastgesteld en bekendgemaakt.</p>
<b>2.3</b>	<p><b>Het samenwerkingsverband heeft een doelmatige overlegstructuur.</b></p> <p>Het samenwerkingsverband kan aantonen dat het 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.</p> <p>Het samenwerkingsverband heeft een procedure vastgesteld met de gemeente(n) die in het samenwerkingsverband liggen om te komen tot een op overeenstemming gericht overleg.</p>
<b>2.4</b>	<p><b>Het samenwerkingsverband heeft eenduidige procedures en termijnen voor het plaatsen van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en het toewijzen van extra ondersteuning.</b></p> <p>Er is een toewijzingsprotocol vastgesteld. Dit protocol bevat ten minste de criteria voor toewijzing van middelen voor extra ondersteuning, de inhoudelijke plaatsingscriteria voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, de termijnen voor de toelaatbaarheidsbepaling en termijnen voor de stappen in de plaatsingsprocedure.</p> <p>Voor de periode augustus 2014 t/m juli 2016 heeft het samenwerkingsverband een procedure vastgesteld voor de herindicatie van zittende so/vso-leerlingen.</p>

2.5	<p><b>Het samenwerkingsverband voert een actief voorlichtingsbeleid over taken en functies van het samenwerkingsverband.</b></p> <p>Het samenwerkingsverband profileert zich in de regio als dienstverlener voor passend onderwijs. Daartoe beschikt het over informatievoorzieningen ten behoeve van belanghebbenden bij het samenwerkingsverband en overige voorzieningen zoals cluster 1 en cluster 2, over voorzieningen in de sfeer van de jeugdhulpverlening en over de overstapmogelijkheden naar vervolgvoorzieningen.</p> <p>Tot de <i>belanghebbenden</i> behoren ten minste: ouders, deelnemende schoolbesturen, medezeggenschapsorganen, gemeente(n), jeugdzorginstellingen.</p>
2.6	<p><b>Het samenwerkingsverband heeft het interne toezicht op het bestuur georganiseerd, vastgesteld waarop dit toezicht betrekking heeft en zorggedragen voor middelen om dit toezicht te kunnen uitoefenen.</b></p> <p>Het interne toezicht is onafhankelijk van het bestuur van het samenwerkingsverband en wordt op systematische en planmatige wijze uitgevoerd. Het interne toezichtsorgaan beschikt over voldoende middelen om taken, bevoegdheden te kunnen uitvoeren en zijn verantwoordelijkheid te nemen en beschikt over een toezichtkader. Het interne toezicht rapporteert jaarlijks schriftelijk over haar bevindingen, conclusies en beleidsaanbevelingen.</p>

<b>Kwaliteitsaspect 3 - Kwaliteitszorg</b>	
<b>Het samenwerkingsverband heeft zorg voor kwaliteit door systematische zelfevaluatie, planmatige kwaliteitsverbetering, jaarlijkse verantwoording van gerealiseerde kwaliteit en borging van gerealiseerde verbeteringen.</b>	
<b>3.1</b>	<p><b>Het samenwerkingsverband plant en normeert zijn resultaten in een vierjarencyclus.</b></p> <p>Het samenwerkingsverband vertaalt tenminste eens per vier jaar de beleidsdoelstellingen naar kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (incl. bekostigingsaspecten). Onderdeel daarvan is het in overleg met belanghebbenden vaststellen van acceptabele normen voor die resultaten.</p>
<b>3.2</b>	<p><b>Het samenwerkingsverband voert zelfevaluaties uit.</b></p> <p><i>Intern:</i> Ten behoeve van de evaluatie van het gevoerde beleid verzamelt het samenwerkingsverband jaarlijks, aan de hand van vastgestelde procedures en instrumenten, ten minste gegevens over de toewijzing van de extra ondersteuning die leerlingen nodig hebben en de plaatsing van deze leerlingen. De ondersteuningsprofielen van de deelnemende scholen aan het samenwerkingsverband zijn beschikbaar, waarbij de verdeling van middelen in relatie is gebracht tot de kwalitatieve en kwantitatieve ambities uit die profielen. Het samenwerkingsverband toetst de verzamelde informatie aan de vastgestelde doelen en normen en trekt daaruit conclusies voor de kwaliteitsverbetering op korte en langere termijn.</p> <p><i>Extern:</i> Het samenwerkingsverband stelt zich jaarlijks op systematische wijze op de hoogte van de ervaringen van de belanghebbenden met de gerealiseerde dienstverlening, toetst deze aan de vastgestelde doelen en trekt daaruit conclusies voor de kwaliteitsverbetering op korte en langere termijn.</p>
<b>3.3</b>	<p><b>Het samenwerkingsverband werkt planmatig aan kwaliteitsverbetering.</b></p> <p>Op basis van de conclusies uit de zelfevaluatie werkt het samenwerkingsverband jaarlijks beargumenteerd, doelgericht en aan de hand van een plan aan verbeteractiviteiten.</p>
<b>3.4</b>	<p><b>Het samenwerkingsverband legt jaarlijks verantwoording af van gerealiseerde kwaliteit.</b></p> <p>Het samenwerkingsverband verantwoordt zich jaarlijks schriftelijk aan belanghebbenden over de gerealiseerde kwaliteit, de kwaliteitsverbetering en de inzet van middelen.</p>
<b>3.5</b>	<p><b>Het samenwerkingsverband borgt gerealiseerde verbeteringen.</b></p> <p>Het samenwerkingsverband legt nieuwe afspraken op een concrete en controleerbare manier vast en gaat systematisch na of betrokkenen volgens die afspraken handelen.</p>

<b>3.6</b>	<p><b>Het samenwerkingsverband onderzoekt bij de belanghebbenden de tevredenheid over het samenwerkingsverband.</b></p> <p>Uit een jaarlijkse, betrouwbare en valide (zelf)evaluatie blijkt de mate van tevredenheid met de realisatie van het beleid van het samenwerkingsverband. Ook evalueert het samenwerkingsverband klachten haar klachtbehandeling. De resultaten van de evaluaties leiden tot afstemming van beleid.</p> <p>Tot de <i>belanghebbenden</i> behoren ten minste: ouders, deelnemende schoolbesturen, medezeggenschapsorganen, gemeente(n), jeugdzorginstellingen.</p>
------------	---