

# Systematische kwaliteitszorg in samenwerkingsverbanden PO en VO

*Marieke Dekkers, Colette Dams & Elise Barendse  
Juni 2014*

## 1 Visie op kwaliteitsmanagement voor samenwerkingsverbanden

Alle samenwerkingsverbanden Primair Onderwijs (PO) en Voortgezet Onderwijs (VO) moeten per 1 augustus 2014 klaar zijn om uitvoering te geven aan de Wet Passend Onderwijs. Een heldere, transparante samenhang van missie, visie, prestatie-indicatoren, processen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is een absolute voorwaarde om een dergelijke complexe opdracht voor een samenwerkingsverband vorm te geven. Anders gezegd: een duidelijk en praktisch vormgegeven kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) is onontbeerlijk.

De invoering van een KMS is geen invuloefening; elke organisatie, elk samenwerkingsverband, elke school dient op basis van eigen motivatie, prioriteiten en analyses te bepalen hoe en op welke wijze zij haar kwaliteit inricht, borgt en voortdurend verbeterd. Het kwaliteitsmanagementsysteem voor een samenwerkingsverband kan niet één op één overgenomen worden van het KMS van de scholen; het samenwerkingsverband is immers een netwerkorganisatie met andere taken, (deels) andere wet- en regelgeving en heeft een ander "primair proces". Er zijn echter diverse processen tussen scholen en het SWV die wél goed op elkaar moeten aansluiten. Dezelfde taal spreken rondom het thema kwaliteit helpt om dit goed op elkaar af te stemmen: door een zelfde kwaliteitsnorm daarvoor als basis te nemen, wordt deze communicatie en denktrant een stuk eenvoudiger.

In deze notitie gaan wij daarom uit van het inrichten van een KMS op basis van de CIIO Maatstaf<sup>1</sup> / ISO9001. ECSO heeft als REC deze norm als onderlegger gebruikt voor haar KMS, maar ook landelijk wordt momenteel door veel (V)SO scholen de vertaling daarvan voor het speciaal onderwijs gebruikt om op scholen een KMS in te richten.

Samenwerkingsverbanden zijn volledig vrij in het wel of niet toepassen van een dergelijk systeem/maatstaf ten behoeve van de kwaliteitszorg. Deze notitie is bedoeld als expertiseoverdracht naar de samenwerkingsverbanden uitgaande van de ervaringen bij het REC.

---

<sup>1</sup> <http://www.ciio.nl/Producten/Maatstaf-ISO9001.aspx>

## 2 Eisen vanuit wet- en regelgeving: het inspectiekader Passend Onderwijs

Het samenwerkingsverband dient een aantal wettelijke taken uit te voeren. Op de uitvoering van die taken wordt toegezien door de Inspectie van het Onderwijs, die daartoe een specifiek toezichtkader heeft opgesteld. Het toezichtkader<sup>2</sup> bestaat uit drie domeinen:

- Kwaliteitsaspect 1 - Resultaten

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.”

- Kwaliteitsaspect 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 en effectieve interne communicatie en een doelmatige, inzichtelijke organisatie.

- Kwaliteitsaspect 3 - Kwaliteitszorg

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

In de komende periode tot aan 1 augustus 2014, maar ook daarna, zal het SWV moeten organiseren dat het aan de wettelijke eisen kan voldoen. De urgentie om dit op kort termijn *aantoonbaar* te regelen is dus groot.

## 3 Kwaliteit als uitgangspunt

Het toezichtkader van de Inspectie geeft het al aan; het SWV moet de kwaliteit aantoonbaar kunnen maken. Ook in de veel gebruikte formats voor het ondersteuningsplan voor samenwerkingsverbanden van de PO-Raad en de VO-raad wordt een heel hoofdstuk ingeruimd voor kwaliteitszorg, waarbij de kwaliteitsontwikkeling, planning-en controlcyclus, monitoring en evaluatie en verantwoording moeten worden uitgewerkt.

Binnen het samenwerkingsverband voor speciaal onderwijs voor de regio Rotterdam e.o. Expertise Centrum Speciaal Onderwijs (ECSO), heeft men al jaren ervaring met een dergelijk kwaliteitssysteem voor de monitoring van de kwaliteit. ECSO heeft een aantal jaren geleden gekozen voor het inrichten van de kwaliteitszorg conform de CIIO Maatsstaf.

---

<sup>2</sup> Toezichtkader *Passend Onderwijs 2013*, Inspectie van het Onderwijs

Een dergelijke kwaliteitsnorm is uitermate geschikt voor een dienstverlenende organisatie als een samenwerkingsverband. Doordat de formulering van de eisen in de ISO 9001 norm meer aansluit op het primaire proces van een producerende organisatie blijken professionele dienstverleners moeite te hebben met de vertaalslag en toepassing op de voor hun organisatie essentiële processen. De CIIO Maatstaf biedt de mogelijkheid voor een passend en voor professionals werkbaar kwaliteitsmanagementsysteem, ook binnen de context van het onderwijs.

Belangrijk hierbij is dat het ontwikkelen van een kwaliteitsmanagementsysteem geen doel op zich is, maar het een systeem is dat functioneert ten dienste van de organisatie teneinde diensten te verlenen aan de klant. Met uiteindelijk het doel: Het realiseren van een passende plaats voor elke leerling.

De CIIO Maatstaf is een vertaling van de ISO 9001 standaard voor de professionele kennisintensieve organisaties, opgebouwd uit de domeinen Beleid, Organisatie, Primair Proces, Mensen, Partners en Reflectie. De Maatstaf gaat uit van het verbinden van kwaliteit van professionals en de ontwikkelkant van kwaliteit. De domeinen laten zich als volgt kenmerken:

1. **Domein Beleid:** In het domein Beleid legt de organisatie vast welke missie, visie en doelen zij heeft, welke planning zij daar aan hangt en hoe zij realisatie volgt.
2. **Domein Organisatie :** Dit domein wordt gebruikt om de inrichting van de organisatie en het KMS af te stemmen op het realiseren van het beleid en dit ook te onderhouden.
3. **Domein Primair Proces:** Dit domein beschrijft de 'core business' van het samenwerkingsverband: welke afspraken en doelen zijn er met de klant en hoe wordt dit vastgelegd, uitgevoerd, gemeten en afgesloten.
4. **Domein Mensen:** Om het kernproces uit te kunnen voeren zijn mensen met de benodigde competenties nodig. In domein Mensen worden afspraken gemaakt over in-, door-, en uitstroom van personeel.
5. **Domein Partners:** Geen organisatie kan zonder partners, en zij zijn in meer of mindere mate altijd van invloed op de kwaliteit van de dienstverlening van de organisatie. Dit domein beschrijft hoe ook hier afspraken worden vastgelegd, uitgevoerd, gemeten en bijgesteld.
6. **Domein Reflectie:** Reflectie brengt alle metingen en evaluaties samen. Zowel informatie van intern als extern, zowel op proces als op resultaat en zowel individueel als in samenhang.



## 4 Praktische vertaling

Een samenwerkingsverband wil en moet haar werkwijzen en processen zo inzichtelijk mogelijk maken en transparant zijn naar de buitenwereld. Scholen, ouders en andere belanghebbenden moeten snappen waar het samenwerkingsverband mee bezig is, hoe de dingen worden gedaan en hoe zaken worden verantwoord. Daarin staat de leerling centraal. Werken volgens een bepaald kwaliteitsmodel zorgt ervoor dat uitgangspunten het best tot hun recht komen en dat partners werken vanuit een samenhangende professionele visie op de leerling en diens ontwikkeling.

Een dergelijk KMS op overkoepelend niveau van het samenwerkingsverband zal rekening moeten houden met de eigen kwaliteitssystemen van de scholen en afstemming in de keten moeten borgen door een goede aansluiting van processen. Tegelijkertijd wordt het SWV ook beoordeeld op haar resultaten en zal zij op onderdelen dwingend haar processen moeten opleggen aan de scholen. Dit kan leiden tot knelpunten voor de leerlingen. De meest pregnante plaats waar dit risico kan optreden is op het stuk van de ondersteuningstoewijzing; dit is logischerwijs dan ook het startpunt om een KMS voor het SWV in te gaan richten. Het domein "Primair Proces" zal derhalve als eerste ontwikkeld moeten worden. Daarbij zullen en passant ook onderdelen uit andere domeinen beschreven moeten worden. De belangrijkste taak voor het samenwerkingsverband in het eerste jaar is dan ook een loket op te richten voor alle primaire processen. Daarnaast is het voor de organisatie van belang de onderdelen management en organisatie uit te werken en de juiste arrangementen op de juiste plek te ontwikkelen.

Per 1 augustus 2014 zal de basis op orde moeten zijn. Voorbereidingen hiertoe zullen dus al ruim voor deze datum moeten worden verricht. Onderstaand wordt een suggestie gegeven hoe een KMS in een 4-jaars periode kan worden vormgegeven. Aan de hand van bestuurlijke thema's en actuele ontwikkelingen maakt een samenwerkingsverband een keuze voor de volgorde van inrichten van het KMS. Op enig moment zal ook de keuze gemaakt moeten worden welk kwaliteitsmodel hierbij gehanteerd wordt (INK<sup>3</sup>, Maatstaf<sup>4</sup>, ISO<sup>5</sup>). Overigens gaan al dit soort modellen in basis uit van dezelfde indeling. Vanwege de ervaring van ECSO met de CIIO Maatstaf wordt in dit stuk uitgegaan van dit model.

## 5 De investering in kwaliteit uitgewerkt in een kwaliteitsmanagementsysteem

In dit document wordt een suggestie gedaan voor de ontwikkeling van een KMS systeem in vier jaar. Een periode van vier jaar wordt meestal geadviseerd als termijn om een volledige cyclus van planning, uitvoering, controle en bijstelling in te richten. Ook in het format ondersteuningsplan van bijvoorbeeld de PO-Raad, zoals benoemd bij het

---

<sup>3</sup> INK: <http://www.ink.nl/>

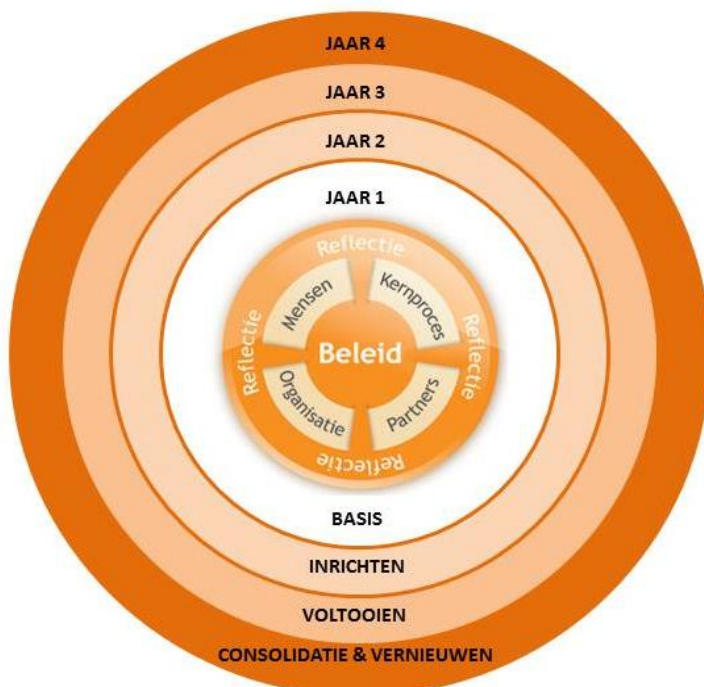
<sup>4</sup> <http://www.ciio.nl/Producten/Maatstaf-ISO9001.aspx>

<sup>5</sup> <http://www.nen.nl/NEN-Shop/Norm/NENENISO-90012008C12009-nl.htm>

onderdeel kwaliteitszorg, wordt een periode van vier jaar aangehouden. De ervaring van ECSO bij het inrichten van haar KMS bleek dat een kortere periode (twee jaar) mogelijk is wanneer de organisatie zelf al volledig staat. Echter, veel samenwerkingsverbanden zullen als volledig nieuwe organisaties ingericht moeten worden.

In het format ondersteuningsplan van de VO-Raad en de PO-Raad<sup>6</sup> wordt in het hoofdstuk Kwaliteitszorg een onderscheid gemaakt tussen Monitoring en evaluatie, Planning & Control en Verantwoording. De onderstaande indeling koppelt deze gebieden aan een meerjaarsplanning en de domeinen van het kwaliteitsmanagementsysteem volgens de CIIO Maatstaf. Ook zijn de inspectienormen uit het toezichtkader SWV PO / VO meegenomen in onderstaande indeling. Feitelijk zou het zo moeten zijn dat wanneer al deze onderwerpen meegenomen worden, het samenwerkingsverband in elk geval op het gebied van de proceskant de wettelijke eisen en taken heeft ingericht. Uiteraard bepaalt uitvoering of daarmee een inspectie goedkeuring wordt verkregen.

In onderstaande meerjarenplanning worden per domein de in onze visie meest logische onderwerpen benoemd. Wij hanteren daarin termen die ons inziens herkenbaar en gebruikelijk zijn, en die ook veelal voorkomen in de handreikingen van ondersteuningsprofielen e.d. Elke andere indeling en terminologie is uiteraard ook mogelijk en afhankelijk van de staat waarin het samenwerkingsverband zich bevindt en welke meerjarenplanning zij heeft bepaald; op basis van onze ervaring en visie op kwaliteit hebben wij gekozen voor onderstaande variant.



<sup>6</sup> <http://ondersteuningsplan.poraad.nl/>

## **5.1 Jaar 1**

In dit jaar kunnen de contouren van het KMS worden neergezet.

### **Domein Beleid**

- Vastgestelde missie, visie;
- Opgesteld meerjarenbeleidsplan en gekoppelde begroting

### **Domein Organisatie**

- Ingerichte Planning en control cyclus
- Vastgesteld organogram
- Vastgesteld Management statuut incl governance en toezicht
- Formele benoeming en inschrijving bestuur en directie in handelsregister KVK
- Vastgestelde communicatie / overlegstructuur
- Ingerichte ondersteuningsplanraad inclusief reglementen
- Inrichten interne medezeggenschap van het SWV.

### **Domein Primair Proces**

- Inrichten van een loket t.b.v. de toeleiding van leerlingen
- Ingericht proces van ondersteuning en toewijzing onderverdeeld naar arrangementen
- Dekkend aanbod van voorzieningen

### **Domein Mensen**

- Beschreven procedures werving en selectie, functioneren en beoordelen, ziekmelding
- Start bouw functiehuis inclusief functiebeschrijvingen
- Deskundigheidsbevordering a.d.h.v. vraag

### **Domein Partners**

- In kaart brengen en vergelijken schoolondersteuningsprofielen
- Inrichten overlegstructuren met samenwerkingspartners

### **Domein Reflectie**

- Keuze maken voor kwaliteitsinstrumentarium
- Inrichten en communiceren klachtenregeling

## 5.2 Jaar 2

In dit schooljaar kan er een verdieping plaatsvinden op de domeinen.

### Domein Beleid

- Opgesteld jaarplan / activiteitenplan als afgeleide van het meerjarenbeleid
- Externe verantwoording over resultaten en besteedde middelen
- Uitwerken normen / prestatie-indicatoren aan de hand van toezichtkader inspectie SWV PO/VO
- Beschrijven overige beleidsgebieden, o.a. thuiszitters, wachtlijsten, ouderbegeleiding en arrangementen

### Domein Organisatie

- Verder ontwikkelen van procesbeschrijvingen
- Vastgesteld functiehuis inclusief functiebeschrijvingen en TVB's
- Overzicht maken van kritische hulpmiddelen en infrastructuur t.b.v. primair proces (w.o. toetsen, tests, ICT, etc.)

### Domein Primair Proces

- Vastgesteld proces ouderbegeleiding
- Start her-indicering van zittende (V)SO leerlingen
- Verbetering TLV proces / loketfunctie
- Uitvoeren eerste opbrengstanalyses door- / uitstroom
- Inrichten OPDC, indien van toepassing

### Domein Mensen

- Starten functionerings- en beoordelingscyclus
- Vastgesteld functiehuis inclusief functiebeschrijvingen
- Vastgesteld opleidingsplan

### Domein partners

- In kaart brengen van kritische leveranciers
- Vastgelegde afspraken jeugd- WMO zorg

### Domein Reflectie

- Voorbereiden op eerste kwaliteitsonderzoek inspectie
- Afnemen klanttevredenheidsonderzoek (ouders en scholen)
- Keuze maken voor auditen of andere vorm van zelfevaluatie

## 5.3 Jaar 3

Dit schooljaar kan in het teken staan van voltooiing en verbetering van het KMS; de eerste evaluaties en bijstellingen.

*Systematische kwaliteitszorg in samenwerkingsverbanden PO en VO*

### **Domein Beleid**

- Vastgestelde set normen / prestatie-indicatoren
- Beheerst proces van voldoen aan wet- en regelgeving
- Vastgestelde visie en beleid op alle beleidsgebieden, van onderwijskundig tot aan facilitair
- Beheerst proces van vernieuwing

### **Domein Organisatie**

- Inrichten formeel kwaliteitshandboek
- Beschreven ondersteunende processen
- Evaluatie en bijstelling van de lopende processen
- Evaluatie en bijstelling van communicatie- en overlegstructuren

### **Domein Primair Proces**

- Afronding her-indicering zittende leerlingen in het SO/ VSO
- Evaluatie en bijstellen loketfunctie
- Beschrijving processen transitie / onderwijs continuüm
- Verdieping analyse en verantwoording opbrengsten
- Vastgesteld klachten en incidentmeldsysteem

### **Domein Mensen**

- Functionerings- en beoordelingscyclus is gekoppeld aan competentieprofielen
- Beschreven inwerkproces
- Evaluatie en bijstelling OPDC, indien van toepassing
- Effectmeting deskundigheidsbevordering

### **Domein Partners**

- Beschreven afspraken met alle leveranciers
- Uitgevoerde leveranciersbeoordeling voor kritische leveranciers
- Evaluatie afspraken met samenwerkingspartners

### **Domein Reflectie**

- Uitvoering audits of zelfevaluatie
- Uitvoering medewerkers – klanten - stakeholderonderzoeken
- Uitvoering integrale opbrengstanalyse op alle beleidsgebieden
- Uitvoering directiebeoordeling

## **5.4 Jaar 4**

Het laatste jaar van het meerjarenplan gaat over verbetering. Het KMS is volledig operationeel; tijd voor reflectie, bijstelling, vernieuwing en consolidatie.

### **Domein Beleid**



- Evaluatie van alle beleidsgebieden
- Opstellen nieuw meerjarenbeleidsplan a.d.h.v. evaluaties en ontwikkelingen
- Evaluatie en bijstelling normen / prestatie-indicatoren

### **Domein Organisatie**

- Volledig gevuld en toegankelijk kwaliteitshandboek inclusief alle kritische en relevante processen
- Inrichten methode voor risicomanagement

### **Domein Primair Proces**

- Effectmeting en analyse kernprocessen
- Uitvoeren trendanalyse onderwijskundige resultaten
- Toepassen benchmarking

### **Domein Mensen**

- Vastgesteld personeelsbeleid aansluitend op organisatiebeleid en externe ontwikkelingen (formatie, kwaliteit en kwantiteit)

### **Domein Partners**

- Evaluatie en bijstellen afspraken met samenwerkingspartners en leveranciers volgens vastgestelde procedure
- Vastgesteld beleid voor zelf doen, uitbesteden of inhuur

### **Domein Reflectie**

- Evaluatie en bijstellen kwaliteitsinstrumentarium
- Evaluatie en bijstellen van het KMS
- Besluit tot al dan niet traject gestart tot certificering van het KMS

## 6 Tijd en geld

EC SO heeft dit traject de afgelopen jaren uitgevoerd voor haar taken als REC. Het eerste jaar was de grootste investering nodig, rond de € 10.000. Externe begeleiding was daarbij noodzakelijk, voor advies, begeleiding en bijvoorbeeld het opleiden van interne medewerkers van EC SO als interne auditor/lead auditor. Daarnaast moest het kwaliteitsmanagementsysteem worden ontwikkeld. Aan tijd kostte dat bij EC SO het eerste jaar ongeveer drie maanden intensieve ondersteuning (circa 1,5 -2 dagen per week). Later werd dit aanmerkelijk minder en zijn er gedurende het jaar nog een aantal piekmomenten voor onderhoud, evaluatie en bijstelling

Deze kosten staan los van de kosten voor een interne projectleider/beleidsmedewerker voor de taak kwaliteit, die voor de inrichting en bewaking van het systeem verantwoordelijk is. Ook is de tijd die het kost voor medewerkers om bijvoorbeeld een procesbeschrijving, procedures en beschrijvingen te maken en te toetsen hierin niet meegenomen. De mate van "volwassenheid" van het SWV als organisatie bepaalt dus in sterke mate de benodigde tijd en kosten om een KMS te implementeren. Niet alles is dan aan het KMS als kostenpost toe te schrijven; veel van de genoemde zaken zal het SWV sowieso moeten regelen – in het kader van wet-en regelgeving als werkgever, netwerkorganisatie en partner in Passend Onderwijs.

Zodra het besluit wordt genomen om het KMS extern te laten certificering komen hier de kosten van de certificerende instantie (CI) bij. Er zijn verschillende geaccrediteerde CI's, die qua tariefstelling redelijk overeenkomen. Daarbij komen dan niet alleen de kosten van een dag (bij EC SO) onderzoek van een auditor, maar aan de registratie van het certificaat zijn ook kosten verbonden. Ten behoeve van de continuering van het systeem en het behoud van de kwaliteit maakt een organisatie met betrekking tot kwaliteitszorg elk jaar kosten. Bij EC SO was dit respectievelijk €7.500 euro in jaar twee, en €5.000 euro de daarop volgende jaren.

## 7 Contactgegevens

Voor meer informatie per 1 augustus 2014:

Elise Barendse, beleidsadviseur PPO Rotterdam, e.barendse@pporotterdam.nl  
Marieke Dekkers, lid College van Bestuur Koers VO, dekkers@koersvo.nl  
Colette Dams, eigenaar QbyCo, colette@qbyco.nl

# Bijlage: schematische uitwerking in vier jaar voor het inrichten van een KMS voor het SWV

