



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

**HET TOEZICHT OP DE
SAMENWERKINGSVERBANDEN po/vo
PASSEND ONDERWIJS**

Utrecht, december 2012

concept

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 nieuw toezichtkader op de samenwerkingsverbanden po/vo. Toezichtkaders van de inspectie bevatten doorgaans twee elementen:

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

In deze informatiebrochure leest u meer over de ontwikkeling van het toezichtkader. U moet ervan uitgaan dat al hetgeen in deze brochure is opgenomen een voorlopig karakter heeft; het toezichtkader zal pas in juni 2013 definitief worden vastgesteld. De inspectie acht het van groot belang belanghebbende partijen bij de ontwikkeling te betrekken. Wij zijn ons ervan bewust dat de tekst hier en daar een andere indruk kan wekken.

Tevens treft u een tijdlijn aan waardoor u inzicht krijgt in de door de inspectie geplande activiteiten. Hierbij houdt de inspectie rekening met de gefaseerde inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs.

concept

1.1 Het toezichtkader

Artikel 13 van de Wet op het onderwijstoezicht schrijft voor dat de inspectie haar werkwijze voor een onderzoek als bedoeld in artikel 11 (regulier onderzoek) vastlegt in een of meer toezichtkaders.

Hierna volgt een overzicht van het toezichtkader en de verschillende onderdelen daarin. In het toezichtkader staat hoe de inspectie werkt, wat zij beoordeelt en wanneer sprake is van voldoende kwaliteit. Na een korte toelichting op de manier waarop de inspectie de ondersteuningsplannen zal beoordelen, volgt een toelichting op de betrokkenheid van het veld en een tijdslijn voor de invoering van het toezicht.

Omdat de samenwerkingsverbanden nog in een opbouwfase verkeren, past de inspectie de uitvoering van het toezicht daarop aan. Ook na 1 augustus 2014, wanneer de zorgplicht in werking treedt, zullen samenwerkingsverbanden nog volop 'in ontwikkeling' zijn. Dat brengt met zich mee dat het niveau dat de inspectie met het toezicht wil bereiken in dit eerste stadium niet te hoog kan liggen. Met andere woorden, de inspectie zal daarom voor sommige indicatoren kiezen voor een oplopende schaal. Het spreekt voor zich dat dit beleid op transparante wijze wordt vastgelegd.

Daarnaast zal de inspectie over de volle breedte informatie verzamelen en voortdurend in gesprek blijven met de samenwerkingsverbanden over de kwaliteit.

1.2 OPDC.

De samenwerkingsverbanden krijgen ook de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en naleving van wettelijke voorschriften door de orthopedagogisch-didactische centra⁰. Op deze manier kan de inspectie het toezicht op deze vorm van onderwijs – tussenvoorziening – uitvoeren. De uitwerking van het toezichtkader voor deze voorzieningen valt vooralsnog buiten het bestek van deze notitie, omdat hierover nog besluitvorming plaatsvindt.

1.3 Werkwijze.

Het toezicht van de inspectie is risicogericht. Jaarlijks voert de inspectie een risicoanalyse uit op basis van de kennis die aanwezig is bij de inspectie. Voor de risicodetectie hanteert de inspectie een risicomodel dat is gebaseerd op zes parameters. De inspectie gaat ervan uit dat deze parameters voorspellend zijn voor de kwaliteit van het samenwerkingsverband. Voor elke parameter ontwikkelt en ijkt de inspectie normen. In de komende jaren zal de inspectie voortdurend werken aan een verdere ontwikkeling van de risicobepaling, door de metingen te verbeteren en de normen te herijken, maar ook door na te gaan in hoeverre deze parameters voorspellende waarde hebben en door nieuw beschikbare informatie in haar analyse te betrekken.

Als de risicoanalyse **geen** aanwijzing geeft dat de kwaliteit zou kunnen achterblijven, is er vooralsnog geen reden om een gesprek met het bestuur te hebben of om onderzoek te doen.

In het geval er **wel** een aanwijzing is voor achterblijvende kwaliteit of niet naleving van wettelijke voorschriften, kan de inspectie beslissen het gesprek met het bestuur van het samenwerkingsverband aan te gaan en zo nodig een kwaliteitsonderzoek bij het samenwerkingsverband uit te voeren. Tijdens dat kwaliteitsonderzoek stelt de inspectie aan de hand van het waarderingskader vast of er ook daadwerkelijk tekortkomingen zijn. Wanneer dit het geval is, volgt een interventie.

De inspectie rapporteert jaarlijks over de positieve en negatieve ontwikkelingen in het gehele onderwijsbestel. Hiervoor onderzoekt de inspectie ook een

⁰ Vermoedelijk per 1 augustus 2014

representatieve steekproef van samenwerkingsverbanden. Het onderzoek vindt plaats aan de hand van het gestandaardiseerd waarderingskader. Deze onderzoeken zijn niet risicogericht ingevuld; de inspectie beoordeelt samenwerkingsverbanden met dezelfde indicatoren uit het waarderingskader. Het bestuur van het samenwerkingsverband ontvangt een rapport van bevindingen over de uitkomsten van het onderzoek.

De jaarlijkse validatie van de risicoanalyse vindt plaats via het steekproefonderzoek.

Tot slot voert de inspectie onderzoek uit naar de naleving van wettelijke voorschriften. Dit is in paragraaf 1.6 nader uitgewerkt.

1.4 Risicomodel.

Het toezicht start dus met een jaarlijkse risicobepaling. Wellicht ten overvloede zij hier vermeld dat de parameters **niet** dienen om een samenwerkingsverband te beoordelen, maar alleen om te bepalen of er aanleiding is in gesprek te gaan met het samenwerkingsverband. Na dit gesprek kan blijken dat er geen aanleiding is om nader onderzoek te doen.

De inspectie heeft zes parameters vastgesteld die zijn te onderscheiden in

1. parameters die geschikt zijn voor een **kennisanalyse** (geautomatiseerd, aan de hand van door de inspectie verzamelde data; hierna de nummers 1 t/m 4) en
2. parameters die alleen aan de hand van een **expertanalyse** voldoende informatie opleveren om een mogelijk risico te bepalen (door inspecteurs en analisten, aan de hand van de uitkomsten van de kennisanalyse en andere beschikbare informatie; nummers 4 t/m 6). De vierde parameter heeft zowel een plaats in de kennisanalyse (bijvoorbeeld aantal signalen) als in de expertanalyse (aard signalen). De expertanalyse wordt niet voor alle samenwerkingsverbanden uitgevoerd, maar alleen voor die samenwerkingsverbanden waar we mogelijke risico's zien na de kennisanalyse. In de expertanalyse onderwerpt de inspectie informatie, die bij de inspectie bekend is, aan een nadere analyse. Indien nodig vraagt de inspectie ten behoeve van de expertanalyse aanvullende informatie op bij de samenwerkingsverbanden of bij derden. Hier is dus sprake van een getrappt model: altijd een kennisanalyse, vaak expertanalyse, soms een bestuursgesprek, heel soms een onderzoek.

De parameters zijn:

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.

Daarbij kijkt de inspectie bijvoorbeeld naar het aantal, de inhoud en de uitkomst van beroeps- 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)

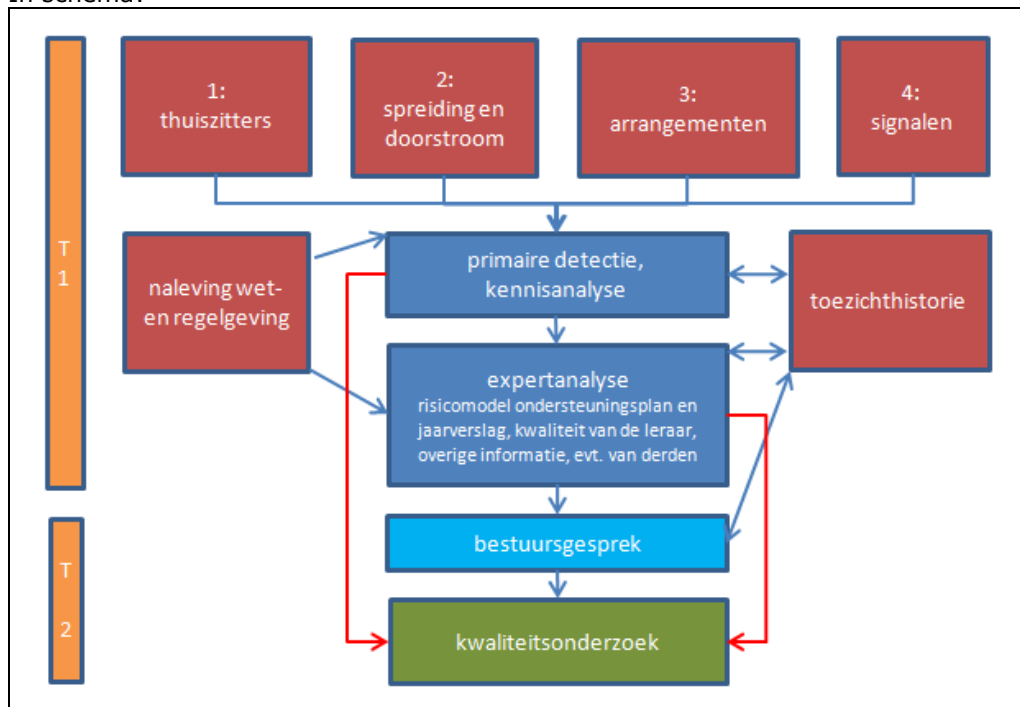
De inspectie ontwikkelt een (risico)analysemodel voor het ondersteuningsplan. Hierin komen vragen aan de orde zoals: Hoe zijn de schoolbesturen in het samenwerkingsverband aan elkaar verbonden? Is er sprake van een structuur waarin ze kunnen komen tot een verdeling van inzet van personele en financiële middelen op het gebied van ondersteuning? Is er een dekkend systeem om te komen tot passend onderwijs voor alle leerlingen? Hoe is de verantwoording geregeld, is er sprake van transparante inzet van ondersteuningsgelden en is het interne toezicht geregeld?

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

6 - De deskundigheid op het gebied van ondersteuning door 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 op dit moment een werkwijze om uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van de leraar. Gegevens die te zijner tijd ter beschikking komen, kan de inspectie bij de analyse betrekken op het niveau van het samenwerkingsverband.

In schema:



1.5 Waarderingskader voor de samenwerkingsverbanden.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van het samenwerkingsverband 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. Daarom is het minimaal nodig te weten of de besteding van middelen rechtmatig is.

Als er vanuit de risicoanalyse aanleiding is om een kwaliteitsonderzoek uit te voeren, maakt de inspectie gebruik van een waarderingskader. Het waarderingskader kent een gelaagde structuur en bestaat uit meerdere kwaliteitsaspecten. Onder elk kwaliteitsaspect valt een aantal indicatoren. Enkele indicatoren uit het kader zijn zogeheten normindicatoren. Deze normindicatoren spelen een rol in de beslisregels voor de kwalificaties 'basis', 'zwak' en 'zeer zwak' voor de kwaliteit van het samenwerkingsverband.

1.5.1 Kwaliteitsaspecten.

Het *voorlopige* waarderingskader bestaat uit drie kwaliteitsaspecten. Deze kwaliteitsaspecten zijn:

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 en voert de aan haar 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 en effectieve interne communicatie en een doelmatige, inzichtelijke organisatie.

⁰ Artikel 3 tweede lid onder a Wet op het onderwijstoezicht

⁰ Staatsblad 2012, 118 en 119

3 - Kwaliteitszorg

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

De inspectie werkt aan een invulling van de aspecten door het formuleren van de indicatoren, aanwijzingen voor de kwaliteit van een bepaald aspect en het faseren van de basiskwaliteit per schooljaar. De inspectie waardeert alleen de indicatoren en doet geen uitspraken op aspectniveau. Voor de nadere invulling van de kwaliteitsaspecten 2 en 3 maakt de inspectie gebruik van het kader dat voor het toezicht op de regionale expertisecentra in 2009 is vastgesteld.

1.5.2 *Het waarderingskader / kwaliteitsaspecten en indicatoren met toelichting.*

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 en voert de aan haar opgedragen taken uit.	
1.1	Het samenwerkingsverband realiseert passende ondersteuningsvoorzieningen voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. 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.
1.2	Het samenwerkingsverband realiseert de toewijzing van de extra ondersteuning tijdig en effectief. Toewijzing en plaatsing zijn aan termijnen gebonden. Er is een plaatsingsprotocol vastgesteld. Dit protocol bevat ten minste de criteria voor toewijzing van middelen voor extra ondersteuning, de inhoudelijke plaatsingscriteria, de termijnen voor de toelaatbaarheidsbepaling en termijnen voor de stappen in de plaatsingsprocedure. De procedures en termijnen voor het plaatsen van leerlingen en het toewijzen van extra ondersteuning zijn eenduidig vastgesteld. 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.

1.3	<p>Het samenwerkingsverband realiseert de beoogde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten die het voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften heeft opgesteld.</p> <p>Het ondersteuningsplan bevat zowel de beoogde en bereikte kwalitatieve resultaten als de beoogde kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging. Het samenwerkingsverband kan zich voor de vaststelling hiervan bijvoorbeeld baseren op het landelijk referentiekader. Het samenwerkingsverband toont aan dat het de geplande kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (incl. bekostigingsaspecten) behaalt.</p>
1.4	<p>Binnen het samenwerkingsverband is geen schoolverzuim door leerlingen die (mogelijk) extra ondersteuning nodig hebben.</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 plannings van activiteiten om schoolverzuim te voorkomen. 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, etc.).</p>
1.5	<p>Het samenwerkingsverband stemt goed af met jeugdzorg en WMO-zorg.</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 beschikt over een actuele inventarisatie van de zorgvoorzieningen/aanbieders in de regio en heeft zicht op het zorgaanbod en de tekortkomingen in het zorgaanbod in de regio.</p>

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.

2.1	<p>Het samenwerkingsverband heeft een missie bepaald, waaruit consequenties zijn getrokken voor de inrichting van de organisatie en de te bereiken doelstellingen (visie).</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. 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>
-----	---

2.2	<p>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.</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>
2.3	<p>Het samenwerkingsverband heeft een doelmatige overlegstructuur.</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>
2.4	<p>Het samenwerkingsverband heeft eenduidige procedures en termijnen voor het plaatsen van leerlingen en het toewijzen van extra ondersteuning.</p> <p>Er is een plaatsingsprotocol vastgesteld. Dit protocol bevat ten minste de criteria voor toewijzing van middelen voor extra ondersteuning, de inhoudelijke plaatsingscriteria, de termijnen voor de toelaatbaarheidsbepaling en termijnen voor de stappen in de plaatsingsprocedure.</p>
2.5	<p>Het samenwerkingsverband voert een actief voorlichtingsbeleid over taken en functies van het samenwerkingsverband.</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 in de sfeer van de jeugdhulpverlening.</p> <p>Tot de <i>belanghebbenden</i> behoren ten minste: ouders, deelnemende schoolbesturen, medezeggenschapsorganen, gemeente, jeugdzorginstellingen.</p>
2.6	<p>Het samenwerkingsverband heeft het interne toezicht op het bestuur georganiseerd, vastgesteld waarop dit toezicht betrekking heeft en zorg gedragen voor middelen om dit toezicht te kunnen uitoefenen.</p> <p>Het interne toezicht is onafhankelijk van het bestuur van het samenwerkingsverband en wordt op systematische en planmatige wijze uitgevoerd. Het interne toezichtorgaan 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 diens bevindingen, conclusies en beleidsaanbevelingen.</p>

Kwaliteitsaspect 3 – Kwaliteitszorg

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

<p>3.1</p>	<p>Het samenwerkingsverband plant en normeert zijn resultaten in een vierjarencyclus.</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>
<p>3.2</p>	<p>Het samenwerkingsverband voert zelfevaluaties uit.</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>
<p>3.3</p>	<p>Het samenwerkingsverband werkt planmatig aan kwaliteitsverbetering.</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>
<p>3.4</p>	<p>Het samenwerkingsverband legt jaarlijks verantwoording af van gerealiseerde kwaliteit.</p> <p>Het samenwerkingsverband verantwoordt zich jaarlijks schriftelijk aan belanghebbenden over de gerealiseerde kwaliteit, de kwaliteitsverbetering en de inzet van middelen.</p>
<p>3.5</p>	<p>Het samenwerkingsverband zet de middelen doelmatig in.</p> <p>De financiële prioriteiten zijn gesteld aan de hand van het strategisch beleid. De beschikbare middelen komen geheel ten goede aan het doel. Uit de begroting blijkt dat er een zodanige budgettering plaatsvindt dat het samenwerkingsverband zijn taken kan uitvoeren, met inbegrip van het beoordelen of leerlingen toelaatbaar zijn tot het onderwijs aan een speciale school voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband of tot het (voortgezet) speciaal onderwijs.</p> <p>Uit de jaarstukken (realisatiecijfers van de begroting) blijkt dat de beschikbare middelen en de verdeling over de verschillende kostenposten enerzijds en het strategisch beleid van het samenwerkingsverband anderzijds op elkaar aansluiten.</p>

3.6	<p>Het samenwerkingsverband borgt gerealiseerde verbeteringen.</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>
3.7	<p>Het samenwerkingsverband heeft normen, vastgelegd voor het ondersteuningsaanbod, gekoppeld aan toe te kennen financiële middelen.</p> <p>Het aanbod voor extra ondersteuning in het samenwerkingsverband is geoperationaliseerd en vertaald in financiële standaarden. De toekenning van de middelen is conform de financiële standaarden. De omvang van de toe te kennen middelen voor extra ondersteuningsactiviteiten is afhankelijk van de actuele vraag naar extra middelen binnen het totale samenwerkingsverband. Indien de vraag naar extra ondersteuning toeneemt of afneemt, past het samenwerkingsverband de toekenning van middelen daarop aan.</p>
3.8	<p>De belanghebbenden zijn tevreden over het samenwerkingsverband.</p> <p>Uit een jaarlijkse, betrouwbare en valide (zelf)evaluatie blijkt voldoende tevredenheid met de realisatie van het beleid van het samenwerkingsverband. Bovendien lost het samenwerkingsverband klachten overwegend naar tevredenheid op.</p>

1.5.3

Gefaseerde uitvoering van het toezicht.

Met het vaststellen en normeren van het waarderingskader geeft de inspectie de standaard aan voor de ondergrens van basiskwaliteit van het samenwerkingsverband. Omdat de samenwerkingsverbanden nieuwe organen zijn, in een nieuw speelveld en met - voornamelijk in het po - nieuwe partijen, en er bovendien in aanvang voor het samenwerkingsverband weinig evaluatiegegevens beschikbaar zijn, past het toezicht zich hierop aan.

Een voorbeeld: Een indicator op het gebied van kwaliteitszorg is:

Het samenwerkingsverband werkt planmatig aan kwaliteitsverbetering.

De fasering zou er uit kunnen bestaan dat:

- In het eerste jaar (2013/2014):
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.
- In het tweede jaar (2014/2015):
De eerste metingen zijn verricht, een evaluatie is uitgevoerd en doelen zijn zo nodig bijgesteld.

1.6

Naleving wettelijke voorschriften.

Onderdeel van het toezicht is het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften door de samenwerkingsverbanden. De inspectie voert het nalevingstoezicht al enige jaren uit volgens de methodiek die bekend is onder de naam 'programmatisch handhaven'. Programmatisch handhaven wil zeggen dat de inspectie een onderbouwd plan heeft voor de toezichtactiviteiten met betrekking tot het nalevingstoezicht. Dit plan is gebaseerd op een analyse van wettelijke bepalingen, waarbij de inspectie nagaat welke (overtreding van) bepalingen het meest negatieve effect voor de maatschappij opleveren en bij welke bepalingen de

kans het grootst is dat dit gebeurt. In het Jaarwerkplan geeft de inspectie aan welke prioriteiten zij per jaar stelt op het vlak van naleving. Door deze werkwijze kan het toezicht effectief zijn terwijl de toezichtlast beperkt blijft.

De analyse van de wetgeving passend onderwijs leidt tot enkele regels die permanent of jaarlijks aandacht krijgen en regels die gedurende een beperkte tijd prioriteit krijgen. Op dit moment werkt de inspectie aan de uitwerking van deze systematiek voor het toezicht op de samenwerkingsverbanden.

Vooralsnog zal de inspectie toezien op de naleving van vijf voorschriften:

<p>N1 De aansluiting bij een samenwerkingsverband voor elke school van het bevoegd gezag per 1 november 2013</p>	<p>de nieuwe artikelen 18a, eerste lid, WPO en 17a, eerste lid, WVO</p>
<p>N2 Het vormgeven van het samenwerkingsverband door het oprichten van een rechtspersoon door de bevoegde gezagsorganen binnen het samenwerkingsverband per 1 november 2013</p>	<p>de nieuwe artikelen 18a, vierde lid, WPO en 17a, vierde lid, WVO</p>
<p>N3 De naleving van de regels met betrekking tot de vaststelling van het ondersteuningsplan en de instemming van de ondersteuningsplanraad vanaf januari 2014</p>	<p>de nieuwe artikelen 18a, zevende tot en met negende lid, WPO, 17a, zevende tot en met negende lid, WVO en 14a WMS</p>
<p>N4 De tijdige vaststelling van het ondersteuningsplan en het insturen aan de inspectie (uiterlijk vóór 1 mei 2014)</p>	<p>de nieuwe artikelen 18a, tiende lid, WPO en 17a, tiende lid, WVO</p>
<p>N5 De ondersteuningsplannen voldoen aan de wettelijke voorschriften, zijn op de wettelijk voorgeschreven wijze tot stand gekomen – dus met in achtname van de procedures voor inspraak.</p>	<p>de nieuwe artikelen 18a, tiende lid, WPO en 17a, tiende lid, WVO</p>

De inspectie is ook verantwoordelijk voor de coördinatie van 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 via het zogeheten controleprotocol, en controleert jaarlijks, steekproefsgewijs, de kwaliteit van de controle door de instellingsaccountant. De inspectie ontwikkelt een apart toezichtkader voor het financiële toezicht.

1.7 De wijze waarop de inspectie omgaat met de ondersteuningsplannen die samenwerkingsverbanden uiterlijk 1 mei 2014 indienen.

De inspectie ontvangt uiterlijk 1 mei 2014 de ondersteuningsplannen. Het ondersteuningsplan dient zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs dezelfde punten te omvatten. Deze zijn in wettelijke voorschriften naast de procedure voor vaststelling vastgelegd. Het ondersteuningsplan geeft een beeld van het beleid dat het samenwerkingsverband gaat voeren.

De inspectie gaat na of de ondersteuningsplannen aan de wettelijke voorschriften voldoen, of ze op de wettelijk voorgeschreven wijze tot stand zijn gekomen – dus met inachtneming van de procedures voor inspraak –, en analyseert de informatie die hierin is opgenomen (kennisanalyse). Wanneer daartoe aanleiding bestaat, koppelt de inspectie de bevindingen van de analyse aan het samenwerkingsverband

terug. Dit vindt in elk geval plaats, indien er sprake is van niet naleving van wettelijke voorschriften.

1.8 Betrokkenheid van het veld.

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. De inspectie spreekt met het ministerie van OCW over de concepten en instrumenten die zij ontwikkelt met haar formele gesprekspartners (de Ringen) maar ook met diverse betrokkenen uit het veld, zoals de PO-Raad en de VO-Raad en enkele samenwerkingsverbanden in oprichting. De inspectie voerde in de periode mei – juni 2012 'sonderingsgesprekken' met vijf samenwerkingsverbanden in oprichting.

De procedure van vaststelling, goedkeuring en publicatie van het toezichtkader is vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht (artikel 13 WOT). De inspectie is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een toezichtkader. De inspectie bespreekt het ontwikkelde toezichtkader met het veld. Hoewel de besprekingen zijn gericht op overeenstemming, is het de inspectie die uiteindelijk bepaalt waarop zij let en hoe hoog de lat ligt. De Inspecteur-generaal van het Onderwijs stelt het kader vast, waarna de minister van OCW het goedkeurt.

concept

2 Samenhang tussen het toezicht op de samenwerkingsverbanden en het toezicht op de scholen binnen het samenwerkingsverband

2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling.

Schoolbesturen blijven verantwoordelijk voor het onderwijs op de scholen, ook na de invoering van passend onderwijs. 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 po, ec, vo, en bve. In deze kaders is het toezicht op de scholen c.q. instellingen vormgegeven. De verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband is een andere. Het te ontwikkelen toezicht op het samenwerkingsverband richt zich dus **niet** op de scholen of schoolbesturen maar alleen op de samenwerkingsverbanden.

De afgebakende taakverdeling tussen schoolbesturen en samenwerkingsverband in het kader van passend onderwijs is vastgelegd in wettelijke voorschriften en bepaalt de scheidslijn tussen de onderscheiden verantwoordelijkheden. De scheidslijn is op het eerste gezicht echter niet altijd even helder, omdat er sprake is van overlappende beleidsterreinen.

2.2 Beleidsterreinen waarvoor zowel de schoolbesturen als de samenwerkingsverbanden een verantwoordelijkheid hebben.

Op meerdere manieren zijn samenwerkingsverband en schoolbestuur met elkaar verbonden.

Er zijn beleidsterreinen 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. Voor leerlingen die thuis zitten of thuis komen te zitten zonder inschrijving aan een school, hebben in de eerste plaats de ouders en leerplichtambtenaar een verantwoordelijkheid. Daarnaast heeft het samenwerkingsverband een taak om te *voorkomen* dat leerlingen thuis komen te zitten, als schoolbesturen leerlingen niet plaatsen die extra ondersteuning nodig hebben. Het samenwerkingsverband heeft immers de mogelijkheid om hiervoor regionaal beleid te ontwikkelen en afspraken met de schoolbesturen te maken, waardoor de scholen kunnen voorkomen dat zij niet aan de zorgplicht kunnen voldoen.

Wanneer de leerlingen op een school zijn aangemeld en desondanks thuis zitten, ligt hier begrijpelijkerwijs een verantwoordelijkheid voor de ouders, maar ook voor het desbetreffende schoolbestuur.

Soms kan sprake zijn van een causaal verband tussen het functioneren van het samenwerkingsverband en dat van een school en vice versa. Hierna volgen enkele voorbeelden waarbij de rol van de toezichthouder is toegelicht.

Het samenwerkingsverband heeft de verantwoordelijkheid om binnen de regio tot een samenhangend geheel aan voorzieningen voor extra ondersteuning te komen en de beschikbare financiële middelen zodanig te verdelen, dat optimale ondersteuning binnen het bereik van alle leerlingen komt. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de geboden ondersteuning op zijn school. Als uit het toezicht op de school blijkt dat de kwaliteit van de extra ondersteuning op de school niet aan de basiskwaliteit voldoet, spreekt de inspectie daarop in de eerste plaats het schoolbestuur aan. Indien de inspectie echter concludeert dat het schoolbestuur de vereiste kwaliteit niet kan leveren vanwege het beleid van het samenwerkingsverband, spreekt de inspectie ook het samenwerkingsverband aan.

Andersom kan het zo zijn dat het samenwerkingsverband niet tot een samenhangend geheel aan ondersteuningsvoorzieningen komt, omdat bepaalde

scholen zich niet houden aan gemaakte afspraken. In dat geval spreekt de inspectie het samenwerkingsverband aan, omdat deze de primaire verantwoordelijkheid hiervoor heeft. De inspectie kan in aanvulling hierop echter ook het desbetreffende schoolbestuur aanspreken.

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 helder 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 kwaliteit of op het terrein van de naleving van wet- en regelgeving kunnen daarom gericht zijn op het samenwerkingsverband, op het schoolbestuur of op beide.

Het volgende hoofdstuk bevat meer informatie over de wijze waarop de inspectie haar toezicht organiseert, waarin ook deze taken en verantwoordelijkheden zullen worden benoemd.

concept

3 Tijdpad toezicht Inspectie van het Onderwijs tot 1 augustus 2014

Opmerking vooraf:

Naast overleggen met andere veldpartijen heeft de inspectie een formeel overleg over het toezichtkader met 'de Ringen' (dit is het overlegorgaan van de inspectie waarin vertegenwoordigers uit het onderwijsveld deelnemen)⁰. Door het uitstel van de invoering van de zorgplicht voert de inspectie overleg met het ministerie van OCW over de tijdsplanning van dit overleg.

3.1 stap 1: 1 augustus 2011 - 1 januari 2013.

De regionale indelingen zijn bekend, de samenwerkingsverbanden starten met de voorbereiding op hun werk. Op basis van de experimentenwet zijn enkele samenwerkingsverbanden in staat gesteld om vanaf 1 augustus 2013 het onderwijs vorm te geven zoals dat in de Wet passend onderwijs is voorgeschreven.

Verwachte resultaten bij de ontwikkeling van het toezicht:

- concepttoezichtkader – zonder normering – gereed voor publicatie;
- een eerste uitwerking van het risicomodel voor de parameters 'thuiszitters', 'spreiding en doorstroom leerlingen', 'inspectieoordelen op scholen' en 'signalen';
- een (voorlopig) analysemodel voor de beoordeling van ondersteuningsplannen.

3.2 stap 2: 1 januari 2013 - 1 mei 2013.

De inspectie bespreekt de ontwikkeling van het toezichtkader met betrokkenen uit het veld en probeert de ontwikkelde instrumenten - de risicomodellen en toezichtkaders - uit bij enkele samenwerkingsverbanden. De normering van de indicatoren en de beslisregels komen in deze periode tot stand. De inspectie verwacht dat de samenwerkingsverbanden hun conceptondersteuningsplannen vanaf januari gaan insturen ter beoordeling.

In juni 2013 stelt de inspecteur-generaal het toezichtkader vast, waarna de minister het kan goedkeuren. Na goedkeuring door de minister volgt publicatie en treedt het kader in werking.

Verwachte resultaten:

- een op alle punten uitgewerkt risicomodel;
- een (risico)analysemodel voor het ondersteuningsplan;
- eind juni 2013 een toezichtkader met normstellende criteria voor de kwaliteit van de uitvoering van de taken van het samenwerkingsverband.

3.3 stap 3: 1 mei 2013 - 1 augustus 2014.

Op 1 augustus 2013 treedt de Wet passend onderwijs op onderdelen in werking. De eerste toezichtactiviteit in dit kader is het toezicht op de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden (vanaf 1 november 2013).

In februari 2014 bevraagt de inspectie de samenwerkingsverbanden over de stand van zaken met betrekking tot de formele totstandkoming van de ondersteuningsplannen.

Als een ondersteuningsplan niet is ingediend of als blijkt dat een ondersteuningsplan niet voldoet aan de wettelijke voorschriften, volgt een rappel en een opdracht tot herstel. De inhoudelijke informatie uit het ondersteuningsplan betreft de inspectie bij de expertanalyse.

⁰ Artikel 13 , tweede lid, van de WOT: Alvorens een toezichtkader vast te stellen of te wijzigen voert de inspectie overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen, terwijl bij onderwerpen betrekking hebbend op de vrijheid van inrichting in ieder geval overleg wordt gevoerd met de erkende richtingen.

In deze periode start ook de voorbereiding van het toezicht op de kwaliteit van de samenwerkingsverbanden po en vo. De inspectie voert de eerste risicoanalyses op basis van het risicomodel uit.

Verwachte resultaten:

- eerste risicoanalyse;
- analyses van de ondersteuningsplannen.

concept