



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Samenwerkingsverband Passend Primair Onderwijs Rotterdam

**Herstelonderzoek bestuur en
samenwerkingsverband**

Herstelonderzoek

Datum vaststelling: 24 januari 2025

Samenvatting

In december 2023 hebben wij bij Samenwerkingsverband Passend Primair Onderwijs Rotterdam (PPO Rotterdam) een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd, waarbij wij vaststelden dat het bestuur de opgedragen wettelijke taken binnen het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs onvoldoende realiseerde. We beoordeelden de standaard RPO₁ Dekkend netwerk van voorzieningen daarom als Onvoldoende. Ook stelden we vast dat de uitvoering en sturing verbeterd moet worden, de standaard BKA₂ Uitvoering en kwaliteitscultuur is om die reden eveneens beoordeeld als Onvoldoende.

We hebben met het bestuur afspraken gemaakt om de vastgestelde tekortkomingen op te heffen. Wij hebben op 18 november 2024 opnieuw beoordeeld of het bestuur aan de wettelijke vereisten voldoet en hebben daarbij vastgesteld dat vier van de zeven herstelopdrachten voldoende zijn opgepakt, maar dat er op de overige herstelopdrachten nog te weinig verbeteringen zichtbaar zijn om tot volledig herstel over te gaan.

Context

De regio van het samenwerkingsverband PPO Rotterdam valt in de gemeente Rotterdam. De contextfactoren tijdens het vierjaarlijks onderzoek in 2023 zijn gelijk gebleven of waar mogelijk nog verergerd. Een aanzienlijk aantal leerlingen groeit op met achterstanden in hun ontwikkeling. Zowel het onderwijs als de jeugdhulp- en zorgaanbieders in de regio kampen met grote personeelstekorten. Daarbij heeft hejt recentelijk afgeronde inkoopproces van de gemeente Rotterdam geleid tot grote personeelwisselingen bij de aanbieders. De personeelstekorten en wisselingen binnen zowel jeugdhulp als onderwijs maakt het voor scholen nog moeilijker om aan de ondersteuningsbehoeften van leerlingen tegemoet te komen. Deze contextfactoren leggen een grote druk op het onderwijs (en de kwaliteit daarvan).

Wat gaat goed?

Het samenwerkingsverband werkt op een gestructureerde wijze aan de punten die verbeterd moeten en kunnen worden. Zo heeft het bestuur samen met de schoolbesturen een veelzijdig verbeterplan met actielijnen opgesteld. Ook benut het samenwerkingsverband de beschikbare data beter om te begrijpen waarin verbeteringen nodig zijn.

Bestuur: Samenwerkingsverband Passend Primair Onderwijs Rotterdam

Bestuursnummer: 42650

Nummer samenwerkingsverband: PO2806

Gemeenten binnen de regio: Rotterdam

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen: 19 besturen met 206 reguliere basisscholen en 16 scholen voor speciaal (basis)onderwijs

Totaal aantal leerlingen in de regio: ongeveer 53.000 leerlingen

Onderzoekperiode: november 2024

De scholen waarderen de intensievere inzet van de schoolcontactpersonen op schoolniveau. De wijknetwerken dragen ertoe bij dat bekend is wat iedere school kan binnen de wijk en waar samenwerking nodig is.

Het samenwerkingsverband informeert de ondersteuningsplanraad goed, de leden van de opr voelen zich serieus genomen door het bestuur.

Wat kan beter?

De scholen kunnen met behulp van data een eigen analyse maken wat in de school aan passend onderwijs goed gaat en wat beter moet. De medewerkers van het samenwerkingsverband kunnen dit proces op de 'eigen' scholen faciliteren en ondersteunen. Het samenwerkingsverband, de schoolbesturen en de scholen krijgen daarmee beter zicht op wat goed gaat en beter moet.

Het samenwerkingsverband kan de wijkstructuur beter benutten om zo scholen in samenwerking aan herstel van het dekkend netwerk op wijkniveau te laten werken.

Het samenwerkingsverband kan nog beter alle beschikbare informatie benutten op school-, wijk en samenwerkingsverbandniveau om beter te begrijpen wat er ontbreekt aan onderwijsvoorzieningen en dus het dekkend netwerk beter in beeld krijgen.

In het jaarverslag kan de toezichthouder zich beter verantwoorden over de uitvoering van de wettelijke taken. Ook ontbreekt wat de effecten zijn van de uitvoering van deze taken.

Wat moet beter?

Alle verbeteracties hebben nog niet geleid tot zichtbare verbeteringen van het dekkend netwerk. Het is van belang in gezamenlijkheid, met schoolbesturen en scholen doelgericht te werken aan herstel van het dekkend netwerk.

Tot nu toe werkt het samenwerkingsverband aan verbeteringen op niveau van de eigen interne organisatie en op schoolbestuurlijk

niveau. Door de actiebereidheid op schoolniveau te benutten, ontstaat op dat niveau betrokkenheid, regie en de eigenaarschap om het dekkend netwerk op wijkniveau en dus in de regio te herstellen.

Op datgene wat is afgesproken en in overeenstemming is vastgelegd, moet het bestuur sturen. Dan is helder wie waarover gaat en wie daarover moet worden geïnformeerd.

De schoolbesturen vervullen verschillende rollen binnen het samenwerkingsverband, die van toezichthouder en als aangesloten schoolbestuur. In de uitvoering krijgt de schoolbestuurlijke rol de nadruk, hierdoor is niet duidelijk wanneer toezicht wordt uitgevoerd.

Het dragen van twee petten vraagt van de schoolbesturen dat ze altijd alert moeten zijn en/of dat bij plotse calamiteiten gewisseld moet worden van pet. Recentelijk hebben de schoolbesturen bij de aanvragenstop van het schoolbudget deze alertheid niet getoond en alleen als schoolbestuur gereageerd. Wel hebben ze hierover als toezichthouder daarna besproken hoe beter zicht ontstaat op financiën om soortgelijke situaties in de toekomst te voorkomen.

Vervolg

Het herstel is nog niet gepleegd. Gezien de maatschappelijke impact hiervan onderzoeken we voor december 2025 opnieuw of herstel is gepleegd. De directeur-bestuurder houdt de inspectie op pro-actieve wijze op de hoogte van de uitvoering van de herstelopdrachten.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het herstelonderzoek	6
2.	Resultaten herstelonderzoek	8
3.	Reactie van het bestuur	18

1. Opzet van het herstelonderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft op 18 november 2024 een herstelonderzoek uitgevoerd bij het Samenwerkingsverband Passend Primair Onderwijs Rotterdam naar aanleiding van tekortkomingen die we hebben geconstateerd in het vierjaarlijks onderzoek bestuur en samenwerkingsverband in december 2023. Het herstelonderzoek richt zich op de tekortkomingen die we in het vierjaarlijks onderzoek hebben vastgesteld.

Binnen het huidige Onderzoekskader 2021 vallen de wettelijke vereisten binnen de standaarden RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen en BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur.

Werkwijze

Het onderzoek richt zich op onderstaande standaarden op het niveau van het bestuur.

Standaard	Onderzocht
Realisatie passend onderwijs	
RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen	•
RPO2 Regionale samenwerking	
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid	
Besturing, kwaliteitszorg en ambitie	
BKA1 Visie, ambities en doelen	
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur	•
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog	

Voor de standaarden uit het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs (RPO) en het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie (BKA) geldt dat we de oordelen Voldoende uit het rapport vierjaarlijks onderzoek bestuur van 27 maart 2024 overnemen, omdat we geen contra-indicaties hebben aangetroffen.

Onderzoeksactiviteiten

Het onderzoek hebben we op maat ingericht en bestond uit onderstaande activiteiten.

Documentanalyse

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we documenten van en over het bestuur en samenwerkingsverband geanalyseerd, waaronder het ondersteuningsplan 2024-2026, het jaarverslag 2023, het verbeterplan PPO Rotterdam, diverse analyses, concept plannen en beleidstukken, monitoring documenten, een governance notitie en toezichhoudende vergaderstukken.

Herstelonderzoeksdag

Op de herstelonderzoeksdag 18 november 2024 voerden we gesprekken met:

- een vertegenwoordiging van de algemene vergadering (av) als intern toezichthouder over de herstelwerkzaamheden van het samenwerkingsverband. Ook spraken we over hoe de av haar toezichhoudende taken uitvoert en haar bevoegdheden uitoefent en hoe dit bijdraagt aan het herstel;
- de directeur-bestuurder met verschillende beleidsmedewerkers over actielijnen uit het verbeterplan;
- de ondersteuningsplanraad over het herstel en de actielijnen, hoe de raad daarbij betrokken wordt en hoe deze betrokkenheid bijdraagt aan het herstel;
- diverse beleidsadviseurs van het samenwerkingsverband en van de gemeente over resultaten op leerlingniveau;
- de directeur-bestuurder en het hoofd bedrijfsvoering over de financiële bedrijfsvoering en de verantwoording in het jaarverslag;
- de intern begeleiders en de schoolleiders van verschillende scholen over herstelacties van het samenwerkingsverband en impact op school of leerling.

Overige wettelijke vereisten

Deugdelijkheidseisen die niet aan een standaard in het waarderingskader zijn verbonden, vatten we samen onder de noemer overige wettelijke vereisten (zie Onderzoekskader). Er was geen aanleiding om overige wettelijke vereisten te onderzoeken.

Signalen

In de voorbereiding van ieder onderzoek kijken we naar eventuele signalen die bij de inspectie zijn binnengekomen. Soms heeft dat gevolgen voor de uitvoering van het onderzoek.

Er zijn geen signalen over het bestuur bij ons binnengekomen.

Leeswijzer

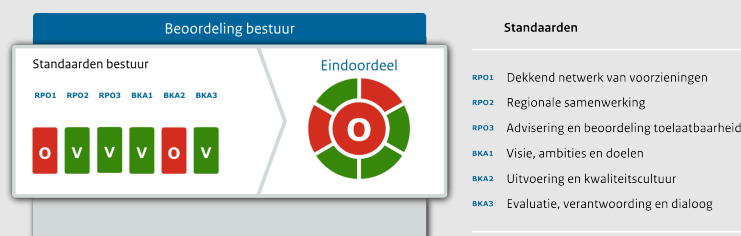
In hoofdstuk 2 staan de resultaten van het onderzoek op bestuursniveau, inclusief een samenvattend oordeel. De paragrafen 2.1 en 2.2 geven onze oordelen en bevindingen op de standaarden uit respectievelijk de kwaliteitsgebieden Realisatie passend onderwijs en Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Onze bevindingen met betrekking tot de overige wettelijke vereisten staan beschreven in paragraaf 2.3. De afspraken over het vervolgtoezicht zijn opgenomen in paragraaf 2.4. In hoofdstuk 3 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen.

2. Resultaten herstelonderzoek

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van de onderzoeken op bestuursniveau van het eerdere vierjaarlijks onderzoek aangevuld met de resultaten van het herstelonderzoek (zie ook hoofdstuk 1 Werkwijze).

Samenvattend oordeel

In onderstaande figuur zijn de resultaten samengevat. Te zien is wat het eindoordeel is op bestuursniveau en de oordelen op de onderliggende standaarden.



1. Voert het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uit en realiseert het de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs?

Het antwoord hierop is negatief. Ondanks inspanningen van de interne organisatie van het samenwerkingsverband, bestuur en de schoolbesturen gericht op het herstel heeft dit tot nu toe nog niet geleid tot bevredigende resultaten op leerling- of schoolniveau. Een groot aantal leerlingen ontvangt gedurende een langere periode geen passend onderwijs. Een klein deel van deze leerlingen zit thuis omdat er een tekort is aan passende onderwijsplekken in de regio. Voor een groot deel van de thuiszittende kinderen geldt dat zij wachten op een plek in de gespecialiseerde jeugdhulp. Wij achten dit thuiszitten niet verwijtbaar aan het samenwerkingsverband.

2. Waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit van het samenwerkingsverband en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Het antwoord hierop is negatief. Bestuur en intern toezicht hebben duidelijk stappen genomen om te komen tot functionele scheiding. De informatievoorziening en rolwisselingen belemmeren echter nog teveel de uitvoering van toezichthoudende taken. Een financiële tegenvaller zorgt ervoor dat het scholenveld met minder financiële middelen dan voorzien passend onderwijs moet realiseren. Dit heeft de toezichthouder niet pro-actief opgepakt. Wel is achteraf gereflecteerd over hoe dit voorkomen kan worden in de toekomst. De verantwoording van de toezichthouder is verbeterd, maar toont niet

afdoende wat de resultaten zijn die de toezichthouder behaalt met het uitvoeren van zijn taken en hoe het toeziet op doelmatige besteding.

2.1. Realisatie passend onderwijs

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en/of waarderingen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs. Vervolgens geven we hier een toelichting op.

REALISATIE PASSEND ONDERWIJS	O	V	G
RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen	●		
RPO2 Regionale samenwerking		●	
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid		●	

RPO1. Dekkend netwerk van voorzieningen

Herstelopdracht: Het samenwerkingsverband voorziet onvoldoende in een zo passend mogelijke plek op een school voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (artikel 18a, tweede lid, WPO).

Bevindingen

Ondanks inspanningen van de interne organisatie als schoolcontactpersonen, beleidsmedewerkers etc en het bestuur van het samenwerkingsverband in nauwe samenwerking met schoolbesturen, is herstel van het dekkend netwerk niet gerealiseerd. Wel zijn verschillende actielijnen uitgezet om aan herstel te werken.

Actieve inzet van schoolcontactpersoon en wijkoverleggen zijn positieve verbeteringen volgens de scholen

Wat door de scholen als positief wordt ervaren is het feit dat de schoolcontact persoon (scp-er) nu een dagdeel per week op school aanwezig is. Dit biedt leerkrachten de gelegenheid vragen te stellen en advies te krijgen. Dit levert op dat nu proactief en preventief gehandeld wordt als een leerling dreigt uit te vallen. Ook de wijkoverleggen zijn van grote meerwaarde op schoolniveau. Zo is nu beter bekend welke school wat kan en is er een gezamenlijkheid ontstaan. De scholen voelen de urgentie iedere dag door het groeiende aantal thuiszitters en het feit dat leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) binnen afzienbare tijd geen passende onderwijsplek vinden.

Het tekort aan passende onderwijsplekken is nog niet opgelost

Een groot aantal leerlingen ontvangt gedurende een langere periode geen passend onderwijs. Een klein deel van deze leerlingen zit thuis omdat er een tekort is aan passende onderwijsplekken in de regio.

Voor een groot deel van de thuiszittende kinderen geldt dat zij wachten op een plek in de gespecialiseerde jeugdhulp. Wij achten dit thuiszitten niet verwijtbaar aan het samenwerkingsverband. Zo zijn er nog te weinig plaatsen in so, waardoor leerlingen maanden tot een jaar wachten op een plek. Ook zijn de overbruggingsarrangementen ontoereikend voor passende ondersteuning tijdens het wachten. De personeelstekorten in het onderwijs en de tekorten in zorg- en jeugdhulp verzwaren de problematiek.

Het samenwerkingsverband zet allereerst in op nieuw en verbeterd beleid en meer omvattende analyses

Op basis van de gegeven herstelopdracht in RPO1 is nu op meerdere niveau's gewerkt aan het herstel van het dekkend netwerk;

1. op niveau van het samenwerkingsverband;
2. met schoolbesturen, en beleidsmedewerkers van schoolbesturen;
3. met de gemeente, jeugdhulp en zorgpartners;
4. en met samenwerkingsverbanden in de brede regio.

Zo is bijvoorbeeld de thuiszittersanalyse en wachtlijstanalyse met kwantitatieve data uit meerdere bronnen en data uit schooldocumenten verbeterd. Ook heeft het samenwerkingsverband gewerkt aan nieuw en verbeterd beleid, waarbij de verwachting is dat dit na implementatie leidt tot resultaten. Voorbeelden van verbeterd of nieuw beleid zijn: het protocol thuiszitters, het terugplaatsingsbeleid, de aanvraag subsidie digitaal onderwijs, de analyse dekkend netwerk en de procesbeschrijving toeleiding naar nieuwe school. Veel beleid heeft de concept status en dient nog te worden vastgesteld om daarna te implementeren. Hierdoor zijn deze inspanningen op schoolniveau (nog) niet zichtbaar. De inspanningen van het samenwerkingsverband zijn gericht in de eigen organisatie, de schoolbestuurlijke samenwerking en de samenwerking met externe partners. Zo vormt de taskforce dekkend netwerk een samenwerking tussen gemeente, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden in de regio en ketenpartners. Ook is per domein samengewerkt met de gemeente, zorg en jeugdhulp partners en aanpalende samenwerkingsverbanden. Echter hebben deze bovenstaande acties (nog) niet geleid tot resultaten op wijk-, school- en leerlingniveau.

Het herstel van het dekkend netwerk is door de afname van financiële middelen moeilijker uitvoerbaar.

Na volledige uitnutting van het schoolbudget voor schooljaar 23/24 in combinatie met de opgelegde korting vanuit OCW, het verdwijnen van de buffer door de verplicht versnelde afbouw van mogelijk bovenmatige reserves in samenhang met stijgende deelnamepercentages, was het bestuur genoodzaakt een aanvragenstop schoolbudget door te voeren. Scholen gaven aan in de gesprekken dat het lijkt alsof scholen het voor de rest van het schooljaar zonder middelen passend onderwijs maar moeten zien te regelen. Het budget voor inclusieve scholen is in schooljaar 23/24 wel gecontinueerd en de inzet van de schoolcontactpersonen op de

scholen is na de aanvragenstop geïntensiveerd. Gebaseerd op een al eerder overeengekomen bestuurlijke afspraak, dat bij tekorten het schoolbudget zou komen te vervallen, heeft de directeur-bestuurder aan de scholen gecommuniceerd dat er het schoolbudget vanwege uitnutting niet meer beschikbaar was voor de rest van dat schooljaar. Scholen gaven aan in de gesprekken dat het lijkt alsof de school het voor de rest van het schooljaar zonder middelen passend onderwijs maar moeten zien te regelen. Wel heeft het bestuur de budgetten voor inclusieve scholen geïntensiveerd en de schoolcontactpersonen meer uren ingezet op de eigen scholen.

2.2. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en/of waarderingen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Vervolgens geven we hier een toelichting op.

BESTURING, KWALITEITSZORG EN AMBITIE	O	V	G
BKA1 Visie, ambities en doelen		•	
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur	•		
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog		•	

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

Herstelopdracht: Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor een goed bestuurd samenwerkingsverband met een scheiding tussen bestuur en toezicht en met een rechtmatig bestuur en beheer. De intern toezichthouder functioneert onafhankelijk van het bestuur (artikel 17a en 17b, tweede en derde lid WPO).

Bevindingen

Herstel is onvoldoende gepleegd. Er is meer bewustzijn van de noodzaak om de rollen functioneel te scheiden. Toch is er nog onvoldoende sprake van scheiding, waardoor de toezichtstaken beperkt worden uitgevoerd. Ook draagt de informatievoorziening van het bestuur hier onvoldoende aan bij. Het collectief van schoolbesturen kan de eigen gezamenlijke bestuurlijke overleggen organiseren buiten toezichthoudende overleggen.

Meer bewustzijn van dubbele rollen, maar niet afdoende functionele scheiding

In de notulen is transparant vastgelegd wanneer in een Algemene Vergadering (AV, het toezichthoudende overleg) als schoolbestuurder of als toezichthouder wordt gereageerd, het toezichtskader is in doorontwikkeling en ook is er een governance notitie opgesteld. De reflectie van de toezichthouder heeft ertoe geleid dat het bestuur een onderzoek uitvoert naar de effectiviteit van het

samenwerkingsverband in de realisatie van het vervullen van de wettelijke taken.

De aanspreekcultuur is verbeterd. Zo is er een hogere opkomst van schoolbesturen in de AV. De toezichthouder heeft in het gesprek verwoord voor inwerkingtreding van de wetswijziging door te ontwikkelen naar een onafhankelijke raad van toezicht.

Toch is er op dit moment in de bestuurlijke rollen geen afdoende functionele scheiding. De veelvuldige wisselingen van schoolbestuurlijke en toezichthoudende rollen tijdens de AV die zichtbaar zijn in de notulen en bevestigd in de gesprekken op de herstelonderzoeksdag, zorgt dat de schoolbestuurlijke belangen vermengen met de toezichthoudende belangen. Tijdens de toezichthoudende vergaderingen dient de toezichthouder zich rolvast te manifesteren om in staat te zijn als toezichthouder positie in te nemen en alle toezichthoudende taken uit te voeren. Dan is de toezichthouder ook in staat zich te verantwoorden in het jaarverslag over hoe de taken zijn uitgevoerd en wat de effecten zijn van deze uitvoering.

Dubbele petten is wettelijk toegestaan maar vergt continue alertheid

Het feit dat schoolbesturen altijd toezichthouder van het samenwerkingsverband zijn en ook schoolbestuurder, is wettelijk toegestaan, maar vereist een continue alertheid. Zo is de plotse aanvragenstop schoolbudget (zie RPO₁) alleen schoolbestuurlijk opgepakt en heeft de toezichthouder hierop niet proactief geanticipeerd door bijvoorbeeld te verzoeken alternatieven uit te werken om de aanvragenstop schoolbudget op te lossen zonder/ met minimale negatieve impact op de scholen. Wel heeft de toezichthouder achteraf gereflecteerd hoe dit in de toekomst voorkomen kan worden. Het bestuur zal de inzichten uit deze reflectie omzetten tot een handelingsrepertoire en verwerken in de risico inventarisatie.

Informatievoorziening inrichten op de toezichthoudende taken van de toezichthouder

De informatievoorziening van het bestuur van het samenwerkingsverband aan de schoolbesturen draagt wezenlijk bij aan het innemen van een toezichthoudende bestuurlijk rol. De vergaderstukken zijn voorzien van een oplegger voor de toezichthouder, maar de detaillering en veelheid aan informatie van het uiteindelijke document leidt er toe dat de schoolbestuurder wordt aangesproken en niet de toezichthouder. Door als bestuur informatie aan te leveren op toezichthoudend niveau versterkt het de toezichthouder zich ook als dusdanig te gedragen.

Overleggen tussen schoolbesturen dragen bij aan het uitvoeren en nakomen van afspraken

Wat de notulen anderzijds aantonen en eveneens benadrukt werd in de gesprekken, is de behoefte van schoolbesturen met elkaar te overleggen over hoe gezamenlijk de afspraken gemaakt in het

samenwerkingsverband te realiseren. Om de afspraken uit het ondersteuningsplan na te komen en het dekkend netwerk te herstellen, is het voorwaardelijk dat schoolbesturen samenwerken. We stimuleren de schoolbesturen dit gezamenlijke schoolbestuurlijke overleg voort te zetten, buiten de governancestructuur van het samenwerkingsverband.

Herstelopdracht; Het bestuur stuurt onvoldoende op de realisatie van zijn wettelijke taken (artikel 17a, eerste en derde lid, WPO)

Bevindingen;

Herstel is onvoldoende gepleegd. De scholen zijn in het herstelproces van het dekkend netwerk onvoldoende betrokken, tonen evenmin bewustzijn wat de school zelf kan bijdragen om tot herstel van het dekkend netwerk te komen. Daarbij benut het bestuur te weinig wat is overeengekomen in het ondersteuningsplan en bijvoorbeeld het functieboek. Hierdoor is niet helder wie waarop stuurt, wat verantwoording aan het bestuur lastig maakt en waardoor ook de toezichthouder niet afdoende geïnformeerd kan worden om toezicht uit te voeren.

Draagvlak tot op schoolniveau ontstaat als de school eigenaarschap en regie ervaart

Er is bij het komen tot herstel van het dekkend netwerk bewust gekozen door het bestuur om 'eerst de eigen zaken op orde te krijgen'. Zo heeft het bestuur en de interne organisatie van het samenwerkingsverband samen met de schoolbesturen actielijnen uitgewerkt. Hierbinnen zijn diverse beleidsdomeinen verscherpt, uitgewerkt en samengebracht. In de volgende fase is het bestuur voornemens het uitgewerkte beleid en de acties te implementeren op de scholen om zodoende het dekkend netwerk te herstellen. In dit proces is ervoor gekozen het onderwijsveld (schooldirecteuren, intern begeleiders, leraren) wel te informeren, maar geen actieve rol te geven in het uitwerken van de actielijnen. Op het niveau van de scholen, zo bleek tijdens de gesprekken, is een gevoel van grote urgentie en actiebereidheid. De scholen ervaren dan ook dagelijks de negatieve effecten van de tekortkomingen in het dekkend netwerk. In de gesprekken met schoolleiders en intern begeleiders haalden we op dat ze van de acties of beleidsinitiatieven hebben gehoord. Het ontbreekt tegelijkertijd aan initiatief bij de scholen, mede daartoe gestimuleerd door schoolbesturen, om vanuit eigenaarschap bij te dragen aan het herstel. Het herstel van een dekkend netwerk is geen taak welke alleen belegd is bij het samenwerkingsverband als bureau organisatie. Herstel van een dekkend netwerk kan alleen ontstaan als in gezamenlijkheid en ieder vanuit zijn positie, verantwoordelijkheid en capaciteit samenwerkt met de focus om het dekkend netwerk te herstellen.

De actielijn dekkend netwerk bevat een pilot om het dekkend netwerk op wijkniveau te analyseren. De wijkanalyse is uitgewerkt door medewerkers van het samenwerkingsverband, waarbij gebruik is

gemaakt van de thuiszittersanalyse per wijk en de aangeleverde schoolondersteuningsprofielen per school. Het samenwerkingsverband is voornemens over deze wijkanalyses het gesprek aan te gaan en de analyse zo te verrijken. Deze benadering leidt niet in het gevoel van eigenaarschap noodzakelijk om als school bij te dragen aan het herstel. Eigenaarschap ontstaat als de scholen binnen de wijk de noodzaak ervaren om de kwaliteit van het eigen netwerk in kaart te brengen. Door bijvoorbeeld de scholen en daarmee de wijken dit in kaart te laten brengen ontstaat eigenaarschap op schoolniveau en onderlinge verbondenheid in de wijk. Na analyses op wijk- en samenwerkingsverbandniveau kunnen de scholen in iedere wijk, ondersteund en gefaciliteerd door het samenwerkingsverband, overgaan tot bewezen effectieve interventies om het dekkend netwerk te herstellen. Het samenwerkingsverband, de schoolbesturen en ook de scholen laten hierin kansen liggen. Door elkaars ontwikkel- en denkkracht te activeren, ontstaat op ieder niveau eigenaarschap en regie. Ook versterkt het bestuur de eigen sturing, doordat acties dan draagvlak hebben in het onderwijsveld.

Wat gezamenlijk is overeengekomen, ook benutten in de uitvoering om te sturen op resultaten

De gezamenlijk overeengekomen doelen inclusief kwalitatieve en kwantitatieve resultaten zijn vastgelegd in het ondersteuningsplan en vervolgens uitgewerkt in bijvoorbeeld het functieboek. Wat is vastgelegd, is nog te weinig herkenbaar in de uitvoering. Zo is niet navolgbaar op schoolniveau, wat de inzet van de 'onderwijs en arrangeerteams' onder leiding van de AOT regiomanagers en individuele scp-ers in de uitvoering bijdragen aan de opdracht te komen tot een dekkend netwerk van voorzieningen. Ondanks het feit dat er nu is afgesproken dat de scp-er ten minste een dagdeel aanwezig is op de eigen school, hebben we een wisselend beeld opgehaald tijdens de gesprekken op welke wijze de scp-er zich inzet op scholen of ingezet wordt op scholen. De toegevoegde waarde van deze inzet en expertise van de scp-er wordt als wisselend ervaren. Dit leidt tot verschillen die juist voor het dekkend netwerk niet wenselijk zijn. We stimuleren het bestuur van het samenwerkingsverband juist nu te sturen op uitvoering van datgene wat is afgesproken en is vastgelegd.

Stelsel van kwaliteitszorg wordt verrijkt, nu nog verhelderen wie waarop stuurt om ook verantwoording en toezicht te verbeteren

Het bestuur van het samenwerkingsverband heeft actie gezet op het verrijken van het stelsel van kwaliteitszorg. Zo is er een externe kwaliteitsadviseur aangetrokken die een analyse van de kwaliteitszorg gemaakt heeft, waarna er gewerkt is aan het opstellen van een kwaliteitshandboek met onder meer een kwaliteitsbeleid en een kwaliteitskalender. Ook heeft het beter doorlopen van de PDCA cyclus prioriteit gekregen binnen de organisatie. Waar het bestuur van het samenwerkingsverband op stuurt versus

waar de schoolbesturen op sturen is op alle niveaus onduidelijk. Het is van belang dat ieder weet of sturing komt van het schoolbestuur of van het bestuur van het samenwerkingsverband als het doelen zijn die op de scholen nagestreefd moeten worden. Vervolgens kan door het schoolbestuur, de AOT regiomanager, de wijk of de school verantwoording worden afgelegd aan het bestuur van het samenwerkingsverband. Het bestuur komt daarmee in sturingspositie en de toezichthouder kan daarop toezien.

Herstelopdracht; Het intern toezichthoudend orgaan van het samenwerkingsverband pleegt niet ten minste tweemaal per jaar overleg met de ondersteuningsplanraad (artikel 17, vijfde lid, WPO)

Bevindingen; De herstelopdracht is voldaan, wel stimuleren we het bestuur de rol van de ondersteuningsplanraad (opr) te versterken.

Opr voelt zich serieus genomen, faciliteren en benutten van de tegenspraak kan beter

De ondersteuningsplanraad (opr) is voltallig en krijgt afdoende informatie, de openheid en transparantie is verbeterd. De opr heeft het gevoel alles te kunnen vragen en krijgt ook de ruimte zonder de directeur- bestuurder te overleggen. De agenda wordt in gezamenlijkheid opgesteld, documenten krijgen de opr leden tijdig aangeleverd. Veel documenten zijn dan al vastgesteld, waardoor de verrijkende rol van de opr beperkt is.

De opr heeft bij de start van dit schooljaar ervoor gekozen de notulen over te nemen van de bestuurssecretaris. Het beleggen van alle administratieve taken bij een externe onafhankelijke secretaris is een alternatief, waardoor opr leden tijd kunnen benutten om zich te focussen op de inhoud. Door de vele wisselingen in de samenstelling van de opr is er wederom een sterke behoefte aan scholing. Het bestuur kan de facilitering van de opr uitbreiden zodat de opr tijd en kennis heeft om de 'interne tegenspraak' taken uit te voeren.

Overleg tussen opr en toezichthoudend orgaan kan beter

Er is twee keer per jaar overleg met de onafhankelijke voorzitter en een lid van het toezichthoudend orgaan. Door het op deze manier in te vullen wordt weliswaar voldaan aan de wet, maar het levert niet op dat beide organen als tegenspraakpartner van het bestuur verdiepend uitwisselen. We stimuleren de toezichthouder dit conform de bedoelingen van de wetgever als overleg tussen twee tegenspraak 'organen' uit te voeren.

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

Herstelopdracht; In de verantwoording van het intern toezicht in het jaarverslag ontbreekt informatie over de resultaten die zijn handelen heeft opgeleverd. Daarnaast is onvoldoende toegelicht hoe is getoetst of sprake is van een doelmatige besteding van de middelen (artikel

17c, eerste lid WPO, jo. Artikel 3, sub f en artikel 4, vierde lid, bijlage 3 Rjo).

Bevindingen; Herstel is gepleegd, wel stimuleren we de toezichthouder de eigen verantwoording te verbeteren.

De toezichthouder kan beter verantwoorden, onder andere hoe het bepaalt of er sprake is van doelmatige besteding

Het verslag van de toezichthouder is in het jaarverslag 2023 verbeterd. Zo bevat het verslag dat de algemene vergadering (av) werkt met vier commissies, hoe vaak er vergaderd is en wat op thema is besproken met de medezeggenschapsorganen. De begrippen in de verantwoording behoeven verdere toelichting en duiding. Zo is niet duidelijk wat de inhoud is van het 'Plan van Aanpak' of wat de vier commissies aan taken uitvoeren om de toezichthouder in uitvoering van zijn wettelijke taken te ondersteunen. Verder is niet helder hoe de toezichthouder alle wettelijke taken uitvoert, wat dit aan inzichten oplevert en wat het effect is van deze uitvoering van taken. De toezichthouder geeft aan toe te zien op doelmatige besteding. Daarbij wordt verwezen naar de doelmatigheidscriteria. In de verantwoording ontbreekt hoe het interne verantwoordingsproces eruit ziet en wat de criteria bevatten die maken dat de toezichthouder kan bepalen dat middelen doelmatig besteed zijn. Tot slot verwijst de toezichthouder in het eigen verslag naar de schoolbestuurlijke jaarverslagen voor wat betreft de nevenfuncties van de toezichthouder. De toezichthouder kan juist aantonen in de eigen verantwoording dat het tot functionele scheiding (BKA2) in staat is, door volledig te zijn in de eigen verantwoordingsrapportage in het jaarverslag.

Herstelopdracht; In het jaarverslag ontbreekt verantwoording over hoe het risicobeheersingssysteem functioneert en of dit nog aanpassingen behoeft. Ook ontbreken adequate beheersmaatregelen bij enkele belangrijke risico's (artikelen 3f en 4, vierde lid, Rjo). Verder ontbreekt in het jaarverslag een verantwoording over het afwijken van de code Goed bestuur (artikel 165, eerste lid, WPO)

Bevindingen; Aan de herstelopdracht is voldaan, wel stimuleren we het bestuur het jaarverslag hierop verder te verbeteren.

Risicobeheersingssysteem is uitgewerkt, behoeft aanvulling en bewustzijn dit blijvend te actualiseren

Het risicobeheersingssysteem is uitgewerkt. Wat opvalt is dat dit voornamelijk risico's zijn gericht op de eigen/interne organisatie. Het feit dat het samenwerkingsverband ook te maken heeft met een collectief van schoolbesturen en een netwerkorganisatie is, dient ook te worden uitgewerkt. Zo is helder wat maatregelen zijn die genomen worden als zich risico's voordoen. In de uitwerking van de risicobeheersmaatregelen kan het bestuur ook de financiële beheersmaatregelen (nu vermeld in aparte tabel) toelichten. In de gesprekken is benoemd dat ook de plotse aanvragenstop

schoolbudget en de reflectie daarop hebben geleid tot beheersmaatregelen. Ook dit is het bestuurvoornemens te verwerken in de risicoinventarisatie.

De verantwoording dat de code Goed Bestuur van toepassing is, aanvullen met afwijkingen en maatregelen

In het jaarverslag 2023 vermeldt de toezichthouder dat de code Goed Bestuur van toepassing is. Echter ontbreekt hoe het intern toezicht afwijkt van de code Goed Bestuur en wat de maatregelen zijn om de negatieve effecten van deze afwijking tegen te gaan. Het verzuimt te rapporteren wat de zelfevaluatie aan inzichten heeft opgeleverd en wat beter kan of beter moet.

2.3. Afspraken over vervolgtoezicht

Voor de wettelijke tekortkomingen krijgt het bestuur herstelopdrachten die in onderstaand schema staat/staan vermeld.

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
Bestuur		
RPO1 dekkend netwerk van voorzieningen Het samenwerkingsverband voorziet onvoldoende in een zo passend mogelijke plek op een school voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Het bestuur voldoet niet aan artikel 18a, tweede lid, WPO.	Het bestuur zorgt voor herstel van het dekkend netwerk. Zodat er voor alle leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een zo passend mogelijke plek is op een school.	Aan het eind van schooljaar 2024/2025 voeren we een voortgangsgesprek. Eind 2025 voeren we een herstelonderzoek uit en moet het bestuur de tekortkoming hebben weggenomen.
BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor een goed bestuurd samenwerkingsverband met een scheiding tussen bestuur en toezicht en met een rechtmatig bestuur en beheer. De intern toezichthouder functioneert onafhankelijk van het bestuur (artikel 17a en 17b, tweede en derde lid WPO).	Het bestuur draagt zorg voor een goed bestuurd samenwerkingsverband met een scheiding tussen bestuur en toezicht en met een rechtmatig bestuur en beheer. Het bestuur draagt zorg voor het onafhankelijk functioneren van de intern toezichthouder.	Aan het eind van schooljaar 2024/2025 voeren we een voortgangsgesprek. Eind 2025 voeren we een herstelonderzoek uit en moet het bestuur de tekortkoming hebben weggenomen.
BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur Het bestuur stuurt onvoldoende op de realisatie van zijn wettelijke taken (artikel 17a, eerste en derde lid, WPO)	Het bestuur zorgt ervoor dat het stuurt op de wettelijke taken van het samenwerkingsverband, waaronder het sturen op een dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.	Aan het eind van schooljaar 2024/2025 voeren we een voortgangsgesprek. Eind 2025 voeren we een herstelonderzoek uit en moet het bestuur de tekortkoming hebben weggenomen.

Aan het eind van schooljaar 2024/2025 voeren we een voortgangsgesprek, eind 2025 voeren we een herstelonderzoek uit en moet het bestuur de tekortkoming hebben weggenomen.

3. Reactie van het bestuur

Hieronder geeft het bestuur aan op welke wijze het de bevindingen uit het onderzoek betreft bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband en de bestuurlijke kwaliteitszorg.

Bestuursreactie inspectie herstelonderzoek d.d. 18-11-2024

Het bestuur van PPO Rotterdam heeft kennisgenomen van het oordeel van de Inspectie. De Inspectie geeft in de context weer met welke uitdagingen we de afgelopen jaren in toenemende mate te maken hebben gekregen (o.a. personeelstekort onderwijs en jeugdhulpverlening) en de druk die dit legt op het onderwijs. In onze bestuursreactie op het eerdere inspectierapport (maart 2024) hebben we aangegeven dat de herstelopdracht tot een dekkend netwerk zeer complex is vanwege deze contextfactoren. Sinds het vorige inspectierapport zijn deze uitdagingen niet minder geworden, eerder meer doordat ook de middelen steeds verder onder druk zijn komen te staan. Binnen deze context hebben we met elkaar de herstelopdrachten en aanbevelingen van de Inspectie ter hand genomen, met als uitkomst dat binnen een effectief tijdsbestek van zes maanden op vier van de zeven herstelopdrachten herstel is gepleegd.

Positief om te lezen is dat de Inspectie ziet dat er op gestructureerde wijze wordt gewerkt aan de punten die verbeterd moeten worden. Er zijn op verschillende gebieden stappen gezet. Zo is het kwaliteitsbeleid intensief opgepakt, waarbij onder andere aandacht is besteed aan het volledig doorlopen van de kwaliteitscyclus en het gebruik maken van data om te zien waar verbeteringen nodig zijn. De volgende stap is het integreren van deze cyclus binnen de werkzaamheden in het scholenveld, zodat zicht wordt verkregen op de ingezette ondersteuning en wat dit voor de school en leerling heeft opgeleverd. Daarnaast worden de eerste stappen gezet om de bestaande wijkstructuren nog beter tot hun recht te laten komen en gezamenlijk met scholen en schoolbesturen verder te werken aan een dekkend netwerk.

In het rapport van maart 2024 was de Inspectie kritisch op de governance structuur van het samenwerkingsverband. Er is de afgelopen maanden gewerkt aan een betere scheiding tussen bestuur en toezicht, onder andere in de voorbereiding en tijdens de vergaderingen van de Intern Toezichthouder. Daarnaast heeft oriëntatie plaats gevonden op andere governance modellen en bereidt de Intern Toezichthouder zich hiermee voor op de aangekondigde wetswijziging rond de governance van samenwerkingsverbanden.

De Inspectie concludeert dat bovenstaande nog niet voldoende is om tot volledig herstel over te gaan. Er moet in gezamenlijkheid, met schoolbesturen en scholen, gewerkt worden aan het herstel van het

dekkend netwerk. Op het gebied van de governance voldoet PPO Rotterdam aan de huidige wetgeving, maar wijst de Inspectie op de rolverwarring die zij nog steeds waarneemt als het gaat om de uitvoering van het Intern Toezicht. De Intern Toezichthouder heeft direct na het bezoek van de inspectie een kritisch en reflectief gesprek gevoerd en voor de komende periode concrete acties afgesproken om het herstel op dit vlak verder vorm te geven. De komende periode zal samen met de schoolbesturen, wijknetwerken en de scholen gekeken worden op welke wijze de gezamenlijke verantwoordelijkheid versterkt kan worden en de kracht van het veld nog beter benut kan worden.

Over de herstelopdrachten zoals geformuleerd in dit rapport zal het bestuur nog verdiepend in gesprek gaan met de Inspectie, om meer grip te krijgen op de wijze waarop de Inspectie over een jaar het herstel gaat beoordelen. Het bestuur zal de Inspectie op pro-actieve wijze op de hoogte houden van de uitvoering van de herstelopdrachten.'

Bijlage: Zienswijze bestuur

[Richtlijn: verwijder dit hoofdstuk als er geen zienswijze is]

[...]

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730, 3500 GS Utrecht
T-algemeen 088 6696000
T-loket (voor vragen) 088 6696060

