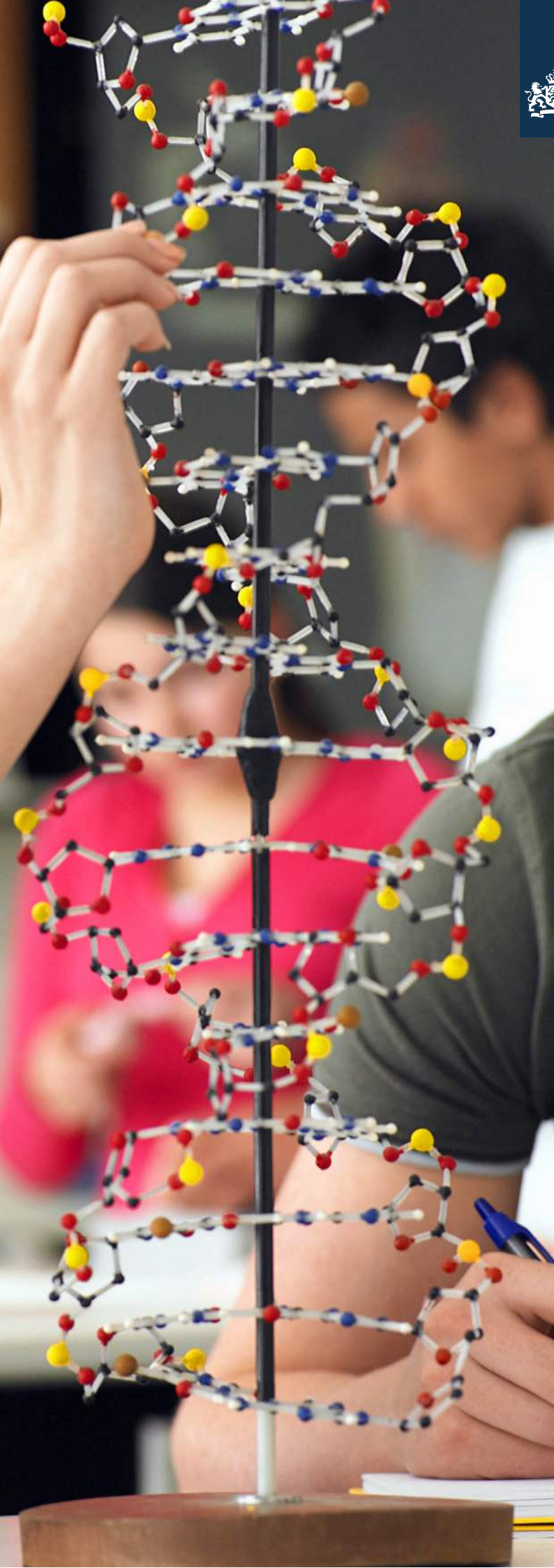




Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



Samenwerkingsverband Passend Primair Onderwijs Rotterdam

**Herstelonderzoek bestuur en
samenwerkingsverband**

Herstelonderzoek

Datum vaststelling: 20 januari 2026

Samenvatting

In december 2023 hebben wij bij Samenwerkingsverband Passend Primair Onderwijs Rotterdam een bestuursonderzoek uitgevoerd, waarbij wij tekortkomingen hebben geconstateerd. We hebben met het bestuur afspraken gemaakt om de kwaliteit van het dekkend netwerk van voorzieningen (RPO1), de uitvoering en kwaliteitscultuur (BKA2) en de evaluatie, verantwoording en dialoog (BKA3) te verbeteren. In november 2024 voerden wij een herstelonderzoek uit waarbij we constateerden dat het bestuur het herstel voor een deel had gepleegd, maar voor een ander deel niet had gepleegd. Op 15 december 2025 hebben we opnieuw beoordeeld of het bestuur aan de wettelijke vereisten voldoet en het bestuur heeft de tekortkomingen weggenomen.

Context

De contextfactoren zoals in het vierjaarslijks onderzoek van 2023 en het herstelonderzoek van 2024 beschreven, gelden nog steeds. In Rotterdam groeit een aanzienlijk aantal leerlingen op met achterstanden in hun ontwikkeling. Het lerarentekort is verminderd, maar desondanks nog actueel. Ook hebben de scholen te maken met personele wisselingen bij en een tekort aan jeugdhulp. Dat maakt het voor scholen soms lastig om aan de ondersteuningsbehoeften van leerlingen tegemoet te komen. Deze contextfactoren hebben invloed op de realisatie van passend onderwijs, maar liggen buiten de invloedssfeer van het samenwerkingsverband.

Conclusie

Wij stellen vast dat het samenwerkingsverband voldoet aan de basiskwaliteit en de kwaliteit van het samenwerkingsverband Voldoende is.

Wat gaat goed?

Geen thuiszitters verwijtbaar aan het samenwerkingsverband

Ten tijde van dit onderzoek is er voor alle leerlingen een zo passend mogelijke plaats op een school. Dat is wel kwetsbaar. Wij stimuleren het bestuur om op volle kracht te blijven werken aan verbeteringen van het dekkend netwerk van voorzieningen, zodat ook in de toekomst er voor alle leerlingen een zo passend mogelijke plaats op een school beschikbaar blijft.

Bestuur: Samenwerkingsverband passend primair onderwijs Rotterdam

Bestuursnummer: 42650

Nummer samenwerkingsverband: PO2806

Gemeenten binnen de regio: Rotterdam

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen: 20 besturen, 216 scholen

Totaal aantal leerlingen in de regio: ruim 52.000

Onderzoekperiode: december 2025

Het bestuur stuurt op uitvoering van het ondersteuningsplan

Het bestuur investeert in samenwerking en het creëren van draagvlak. Ook stimuleert het bestuur dat de verantwoordelijkheid voor passend onderwijs op alle niveau's, tot in de scholen, wordt gevoeld. Daarin bereikt het bestuur resultaten, zoals dat de wijknetwerken op gang beginnen te komen waarbij scholen de regie nemen.

Het intern toezicht functioneert onafhankelijk

Het afgelopen jaar heeft de algemene vergadering veel geïnvesteerd in het verbeteren van het intern toezicht. Resultaat is dat vijf leden van de algemene vergadering zijn aangewezen als Uitvoerend Toezichthouder. Met vernieuwde reglementen en een intern toezichtkader moet deze adviescommissie zorgen voor de kwaliteit en onafhankelijke uitvoering van het intern toezicht.

Wat kan beter?

Het borgen van intern toezichttaken in de reglementen

In de vernieuwde reglementen en het toezichtkader van de Uitvoerend Toezichthouder zijn niet alle wettelijke taken van het intern toezicht geborgd. Het bestuur kan ervoor zorgen dat wettelijke taken met betrekking tot toezicht op naleving van de code voor goed bestuur, rechtmatigheid en doelmatigheid beter zijn vastgelegd in genoemde documenten.

Vervolg

Omdat het bestuur voldoet aan de basiskwaliteit is er geen aanleiding voor het maken van vervolgspraken en volgen we het bestuur en samenwerkingsverband via het reguliere toezicht.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het herstelonderzoek	5
2.	Resultaten herstelonderzoek	7
	2.1. Realisatie passend onderwijs	8
	2.2. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie	9
	2.3. Afspraken over vervolgtoezicht	11
3.	Reactie van het bestuur	12

1. Opzet van het herstelonderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft op 15 december 2025 een herstelonderzoek uitgevoerd bij Samenwerkingsverband Passend Primair Onderwijs Rotterdam naar aanleiding van tekortkomingen die we hebben geconstateerd in het bestuursonderzoek in december 2023 en het herstelonderzoek in november 2024. Het herstelonderzoek richt zich op de tekortkomingen die we in het herstelonderzoek van 2024 hebben vastgesteld.

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	
BA1. Visie, ambities en doelen	
BA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur	•
BA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog	

Voor de overige standaard(en) uit het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs (RPO) en het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie (BA) geldt dat we de oordelen Voldoende uit het rapport bestuursonderzoek, vastgesteld op 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 2024 en agenda's, notulen en bijlagen van de laatste drie vergaderingen van het intern toezicht, data en analyses over thuiszittende leerlingen, en voortgangsrapportages over de herstelopdracht thuiszitters, herstelopdracht governance en herstelopdracht wijkaanpak.

Onderzoekdag

Op de onderzoeksdag gaf de bestuurder ons een presentatie over het

hersteltraject en de daarmee behaalde resultaten. Vervolgens spraken we met

- leden van het intern toezicht,
- leden van de ondersteuningsplanraad,
- de voorzitter van de Rotterdamse taskforce thuiszitters,
- een representatieve groep schoolleiders en intern begeleiders van scholen, en
- enkele schoolbestuurders.

Deze gesprekken gingen over de (kwaliteit van de) uitvoering van het herstel met betrekking tot het dekkend netwerk van voorzieningen, de besturing door het bestuur en de (onafhankelijke) uitvoering van het intern toezicht.

Vervolgens voerden we een bestuursgesprek met het bestuur en de bestuurssecretaris over de (be)sturing op het herstel. Hierna gaven we een terugkoppeling van onze bevindingen en oordelen.

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.

We hebben tijdens het onderzoek een signaal met het bestuur besproken. Dit heeft niet geleid tot aanvullend onderzoek.

Leeswijzer

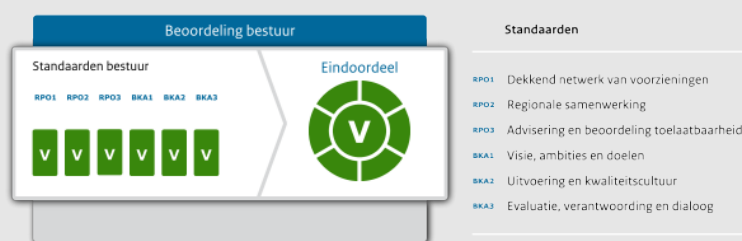
In hoofdstuk 2 staan de resultaten van het onderzoek op bestuursniveau, inclusief een samenvattend oordeel. De paragrafen 2.1 en 2.2 geven onze oordelen en bevindingen op de standaarden RPO1 en BKA2 uit respectievelijk de kwaliteitsgebieden Realisatie passend onderwijs en Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De afspraken over het vervolgtoezicht zijn opgenomen in paragraaf 2.3. In hoofdstuk 3 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage opgenomen.

2. Resultaten herstelonderzoek

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van de onderzoeken op bestuursniveau van het eerdere bestuursonderzoek 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.



Met het gepleegde herstel beoordelen wij de kwaliteit op alle standaarden als Voldoende. Dit leidt tot het eindoordeel Voldoende. Het samenwerkingsverband voert de aan hem opgedragen wettelijke taken uit en realiseert de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs. Met zijn (be)sturing waarborgt het bestuur de kwaliteit van het samenwerkingsverband en is er sprake van deugdelijk financieel beheer.

Het bestuur werkte sinds het vierjaarlijks onderzoek, eind 2023, op planmatige wijze aan de verbeteringen in het dekkend netwerk van voorzieningen. Door een verbeterd zicht op leerlingen die thuiszitten heeft het bestuur gericht verbeteringen kunnen doorvoeren wat eraan bijdraagt dat het dekkend netwerk van voorzieningen is hersteld. Ook stuurt het bestuur op duurzaamheid van het herstel, bijvoorbeeld door de aanpak rond het wijkgerichte werken. Dat moet ertoe leiden dat scholen meer gaan samenwerken en er meer leerlingen binnen hun eigen wijk naar school kunnen.

Met de algemene vergadering zorgt het bestuur voor verbeteringen van het intern toezicht. Deze maand is een nieuwe adviescommissie van de algemene vergadering gestart met de uitvoering van het intern toezicht: de uitvoerend toezichthouder. Daarmee verwachten het bestuur en de algemene vergadering substantiële verbetering in de (onafhankelijke) uitvoering van het intern toezicht.

Tegelijk werkt het samenwerkingsverband aan een organisatie-ontwikkeling van expertisemodel naar een meer hybride model. De verschillende ontwikkelingen die tegelijk gaande zijn moeten een plek krijgen in het nieuwe ondersteuningsplan 2026-2030 dat het

bestuur aan het opstellen is.

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

Wij beoordelen de kwaliteit op deze standaard als Voldoende. Het bestuur heeft het herstel op deze standaard gepleegd. Ten tijde van het onderzoek is er voor alle leerlingen een zo passend mogelijke plaats op een school. Wel staat het dekkend netwerk nog steeds onder grote druk. Zo komt het regelmatig voor dat leerlingen thuiszitten in afwachting van een plaats in het speciaal onderwijs. Het is dan ook zaak dat het bestuur met volle kracht zijn verbeterplannen blijft uitvoeren.

Voor alle leerlingen een zo passend mogelijke plaats op een school, maar het dekkend netwerk is wankel

Het samenwerkingsverband laat goede verbeteringen zien in het dekkend netwerk van voorzieningen. Zo zijn er nu voldoende plaatsen in het speciaal basisonderwijs. Leerlingen die dit nodig hebben, kunnen binnen een redelijke termijn worden geplaatst.

Voor leerlingen die speciaal onderwijs nodig hebben is dat kritiek. Uit data van het samenwerkingsverband blijkt dat gedurende het jaar er leerlingen (gedeeltelijk) thuis zitten in afwachting van een plaats op het speciaal onderwijs. Dit aantal lag in 2025 flink lager dan in 2024. Ten tijde van dit herstelonderzoek is het resultaat dat er zes leerlingen thuiszitten. Vijf van hen worden na de kerstvakantie geplaatst. Voor één leerling is er wel een plaats in het speciaal onderwijs maar wachten ouders op een plek op een specifieke (voorkeur)school. Daarmee is er vóór de afronding van dit onderzoek voor alle leerlingen een zo passend mogelijke plaats op een school. En heeft het samenwerkingsverband het herstel gepleegd.

Dit betekent niet dat er geen leerlingen thuis zitten. Uit de data van het samenwerkingsverband en het onderzoek dat de Kinderombudsman liet doen, blijkt dat er nog groepen leerlingen thuiszitten. Dit thuiszitten kent diverse oorzaken, waaronder het niet in staat zijn tot schoolbezoek en wachten op een behandeling door jeugdzorg. Wij achten dit thuiszitten niet verwijtbaar aan het

samenwerkingsverband.

Wij benadrukken het belang van het blijven werken aan verbetering van het dekkend netwerk voor een duurzaam resultaat. Het bestuur stelde, na het vierjaarlijks onderzoek in 2023, een verbeterplan op en werkt sindsdien aan de uitvoering ervan. Dat levert bijvoorbeeld op dat er aanzienlijk meer plekken op scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs zijn gekomen. Ook zijn er drie aanvangsklassen gestart. Dat zijn klassen voor jonge leerlingen die met extra ondersteuning in de aanvangsklas kunnen starten op een reguliere school. De bedoeling is dat deze leerlingen hun schoolloopbaan vervolgen op een reguliere basisschool en zo de instroom van jonge leerlingen in het speciaal onderwijs afneemt. Dit lukt tot nu toe goed, de vooraf gestelde doelstelling van het aantal leerlingen dat vanuit een aanvangsklas doorstroomt naar het reguliere onderwijs is ruimschoots behaald.

Dit soort verbeteringen blijft nodig, omdat de kans blijft bestaan dat er gedurende het schooljaar leerlingen thuis komen te zitten in afwachting van een plaats in het speciaal onderwijs. Het bestuur spant zich op planmatige en goede manier in om dit thuiszitten te voorkomen.

2.2. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen 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

Wij beoordelen de kwaliteit op deze standaard als Voldoende. Het bestuur stuurt op verbetering van onder meer het dekkend netwerk en de wijknetwerken, en boekt daarmee resultaten. En het intern toezicht wordt onafhankelijk uitgevoerd. Daarmee heeft het bestuur het herstel gepleegd.

Het bestuur stuurt op uitvoering van het ondersteuningsplan

Het bestuur stuurt op basis van het ondersteuningsplan 2024-2026 en de verbeterplannen die het opstelde naar aanleiding van de door ons gegeven herstelopdrachten. De resultaten die dit oplevert zijn bijvoorbeeld te zien in de verbeteringen van het dekkend netwerk van voorzieningen, het op gang komen van de wijknetwerken en

verbeteringen in het intern toezicht.

Met zijn aanpak zet het bestuur in op het zoeken van de samenwerking en het creëren van draagvlak voor besluiten. Het bestuur werkt hiervoor met een functionele overlegstructuur waarin alle gremia, van medewerkers van scholen tot aan het intern toezicht, zijn betrokken. Ook is de rol van de schoolcontactpersonen veranderd met als doel dat de regie en verantwoordelijkheid bij scholen ligt in plaats van bij het samenwerkingsverband. Deze aanpak leidt ertoe dat er een breed gevoelde verantwoordelijkheid bij scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverband is voor de uitvoering van het ondersteuningsplan. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in het verbeterd functioneren van de wijknetwerken. De schoolcontactpersonen hebben nu een meer ondersteunende en faciliterende rol in de wijknetwerken, waar zij voorheen de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het wijknetwerk op zich namen en de scholen zich afwachtender konden opstellen.

Het intern toezicht functioneert onafhankelijk van het bestuur

De algemene vergadering (AV) besteedt zichtbaar aandacht aan de onafhankelijke uitvoering van het intern toezicht. Omdat de AV niet tevreden was over zijn (onafhankelijke) uitvoering van het intern toezicht, heeft de AV na een zelfevaluatie en adviezen van externe deskundigen gekozen voor het werken met een Uitvoerend Toezichthouder. Per 1 december 2025 is de uitvoering van het intern toezicht belegd bij vijf leden van de AV, zij vormen de Uitvoerend Toezichthouder. Dat is een adviescommissie van de AV die namens de AV het intern toezicht uitvoert. De uiteindelijke toezichthouder blijft de AV zelf. Zowel de Uitvoerend Toezichthouder als de AV werken met een onafhankelijk voorzitter die de rolvastheid van de leden moet bewaken.

De werkwijze en opdracht van de AV aan de Uitvoerend Toezichthouder zijn vastgelegd in reglementen en een intern toezichtkader. Daarbij kan het samenwerkingsverband de wettelijke taken van het intern toezicht nog wel duidelijker in deze documenten verwerken, om te borgen dat deze taken ook worden uitgevoerd. Het gaat om de taken als het toezien op naleving van de code voor goed bestuur door het bestuur, of verantwoording afleggen over eventueel afwijken van deze code. En ook over het toezicht op rechtmatige verwerving en rechtmatige en doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen. Dit zijn belangrijke taken van het intern toezicht die wel in de statuten, maar niet of slechts gedeeltelijk in de uitvoeringsdocumenten van het intern toezicht zijn verwerkt.

Het samenwerkingsverband werkt toe naar een nieuwe organisatievorm

Naast de herstelopdrachten en het wijkgerichte werken is er nog een grote ontwikkeling gaande binnen het samenwerkingsverband. Dat betreft een organisatie-ontwikkeling van expertisemodel naar een

meer hybride model. Het bestuur doorloopt hier een zorgvuldig proces voor, bijgestaan door externe adviseurs.

De verschillende ontwikkelingen die tegelijk gaande zijn moeten een plek krijgen in het nieuwe ondersteuningsplan 2026-2030 dat het bestuur aan het opstellen is.

2.3. Afspraken over vervolgtoezicht

Het bestuur valt onder het regulier toezicht. Omdat het bestuur op alle onderzochte punten voldoet aan de wettelijke vereisten, zien wij geen aanleiding om vervolgafspraken te maken.

Een jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse en/of urgente signalen kunnen de inspectie aanleiding geven het vervolgtoezicht alsnog aan te scherpen.

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.

Wij zijn verheugd dat de Inspectie van het Onderwijs in haar herstelonderzoek van 15 december 2025 constateert dat ons samenwerkingsverband voldoet aan de basiskwaliteit en dat de kwaliteit als voldoende is beoordeeld. Dit bevestigt dat de inspanningen van de afgelopen periode resultaat hebben opgeleverd en dat de tekortkomingen die eerder zijn geconstateerd, zijn weggenomen.

Het rapport onderstreept dat er voor alle leerlingen een zo passend mogelijke plaats op een school beschikbaar is en dat het dekkend netwerk van voorzieningen is hersteld. Ook wordt gezien dat wij planmatig hebben gewerkt aan verbeteringen, zoals het versterken van wijknetwerken en het realiseren van extra plekken in het speciaal (basis)onderwijs. Daarnaast waardeert de inspectie de stappen die zijn gezet om het intern toezicht onafhankelijk en kwalitatief goed te organiseren.

Wij blijven ons onverminderd inzetten om deze positieve ontwikkeling vast te houden en verder uit te bouwen. De inspectie wijst terecht op de kwetsbaarheid van het dekkend netwerk en het belang van duurzame borging.

Daarom blijven wij werken aan:

- Verdieping en versterking van het dekkend netwerk, zodat iedere leerling tijdig een passende plek krijgt.
- Doorontwikkeling van de kwaliteitscultuur, waarbij samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid centraal staan.
- Optimalisatie van intern toezicht, inclusief het verder borgen van wettelijke taken in reglementen en toezichtkader.

Wij zien het oordeel van de inspectie als een stimulans om onverminderd door te werken aan de ingeslagen lijn. Samen met onze partners blijven wij werken aan passend onderwijs voor alle leerlingen in Rotterdam.

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

