



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Stichting Passend Primair Onderwijs Haaglanden

**Onderzoek bestuur en
samenwerkingsverband**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 5 november 2025

Samenvatting

Tenminste eens in de vier jaar onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs elk bestuur van een samenwerkingsverband in Nederland. We hebben bij Stichting Passend Primair Onderwijs Haaglanden onderzocht of het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uitvoert en de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs realiseert. Daarnaast hebben we onderzocht of de sturing door het bestuur op de kwaliteit van het samenwerkingsverband op orde is en of er sprake is van deugdelijk financieel beheer (zie Onderzoekskader 2021, bijlage 1).

Context

Het samenwerkingsverband opereert in een sterk veranderende en complexe omgeving die de uitvoerbaarheid van passend onderwijs aanzienlijk beïnvloedt. Een belangrijke ontwikkeling is de hervorming van de jeugdhulpstructuur in de regio. Deze hervorming bracht veel onrust en personeelwisselingen de afgelopen twee jaar, waar ook de scholen last van hadden. De situatie is nu gestabiliseerd. De scholen zelf hebben daarbij ook last van het lerarentekort.

De gemeenten kampen met (dreigende) financiële tekorten, wat leidt tot beperkingen in het beschikbare jeugdhulpaanbod voor scholen. Het wegvallen van tijdelijke subsidiebronnen, zoals de NPO-gelden, zorgt er bovendien voor dat eerder ingezette ondersteuningsmaatregelen niet structureel kunnen worden voortgezet.

De instroom van jonge leerlingen met complexe ondersteuningsvragen, onder wie kinderen die nog niet zindelijk zijn of extra ontwikkelruimte nodig hebben, neemt toe. Ook signaleren scholen en besturen een groeiende groep leerlingen met een onderwijs-zorgbehoefte waarvoor geen passend wettelijk kader of structurele bekostiging bestaat. Tegelijkertijd stijgt de druk op scholen om deze leerlingen toch te bedienen binnen het bestaande onderwijsaanbod. Tot slot blijft het lastig dat de omringende samenwerkingsverbanden het volledige gespecialiseerde onderwijsaanbod niet hebben, waardoor veel leerlingen van buiten het samenwerkingsverband gebruik maken van de voorzieningen in deze regio.

Conclusie

Wij stellen vast dat het samenwerkingsverband niet voldoet aan de

Bestuur: Stichting Passend Primair Onderwijs Haaglanden
Bestuursnummer: 21606

Nummer samenwerkingsverband
PO2815 Stichting Passend Primair Onderwijs Haaglanden(SPPOH)

Gemeenten binnen de regio: 3.

Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Rijswijk.

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen: 26 besturen met in totaal 206 scholen.

Totaal aantal leerlingen in de regio: 59.610

Scholen waarbij we verificatie-activiteiten hebben uitgevoerd:

- 17MC Bohemen,
- 05VW De Haagsche schoolvereniging,
- 19HE SBO Merlijn,
- 27CF BSO de Fontein

Onderzoekperiode: mei-juni 2025

basiskwaliteit en de kwaliteit van het samenwerkingsverband Onvoldoende is.

Wat gaat goed?

Sterke samenwerking met gemeenten en ketenpartners

Het samenwerkingsverband onderhoudt een sterke en structurele samenwerking met de drie gemeenten Den Haag, Rijswijk en Leidschendam-Voorburg en het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. Deze samenwerking uit zich in vaste overlegstructuren en leidt tot afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp.

Structurele inzet van jeugdhulp in het onderwijs

Binnen de regio is jeugdhulp structureel ingebed in het onderwijsaanbod, vooral in gespecialiseerde voorzieningen en startklassen. De inzet van onderwijs-jeugdarrangementen zorgt voor nauwe samenwerking tussen onderwijs en zorg, wat bijdraagt aan een geïntegreerde benadering van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

Toelaatbaarheidsverklaringen geeft het bestuur af na een gedegen procedure

De verklaringen van toelaatbaarheid geeft het bestuur tijdig af, de procedure is in orde. Ouders zijn goed geïnformeerd gedurende het hele proces.

Advisering door gespecialiseerde steunpunten

De steunpunten die zijn ingericht vanuit s(b)o-scholen bieden reguliere scholen inhoudelijke ondersteuning op specialistische thema's zoals hoogbegaafdheid, gedrag en autisme. Dit vergroot het handelingsrepertoire van leraren en draagt bij aan inclusiever onderwijs.

Heldere en onafhankelijke bestuurlijke inrichting

De bestuurlijke inrichting van het samenwerkingsverband is op orde. De Raad van Toezicht is onafhankelijk gepositioneerd, en de schoolbesturen vormen samen de Raad van Aangeslotenen. Deze duidelijke rolverdeling zorgt voor transparantie en legitimiteit in de bestuurlijke verhoudingen.

De kwaliteitscultuur is verbeterd

Het bestuur spreekt schoolbesturen actief aan op hun zorgplicht, en schoolbesturen zien het herstel van het dekkend netwerk als gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ook op schoolniveau is dit besef aanwezig.

Wat kan beter?

Het is gelukt alle leerlingen te plaatsen

Het samenwerkingsverband is erin geslaagd gedurende het onderzoek om alle leerlingen te plaatsen op een passende plek. Wel beseft het samenwerkingsverband dat het dekkend netwerk versterking behoeft. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften moeten soms hierdoor lang wachten tot ze op een passend plek zitten, dat leidt soms ook tot thuiszitten.

Duidelijker communiceren hoe het bestuur informatie uit screening benut

Het samenwerkingsverband screent aangemelde leerlingen op schoolbaarheid. Het samenwerkingsverband kan beter duidelijk maken dat de screening informatie oplevert om het dekkend netwerk te versterken.

Na aanmelding dienen scholen de extra ondersteuningsbehoeften in kaart te brengen

Het ontbreekt aan voldoende informatie voor ouders dat na screening op schoolbaarheid, de school nog steeds de extra ondersteuningsbehoeften in kaart moet brengen om op basis daarvan een besluit te kunnen nemen tot inschrijving. Deze procedure is gelijk aan de gebruikelijke procedure van het aanvragen van een tlv.

Verdieping in datagebruik en evaluatie ontbreekt

De inzet van data door het samenwerkingsverband is grotendeels kwantitatief van aard. Er ontbreekt nog te vaak inzicht in de achterliggende oorzaken van trends zoals thuiszitten. Het benutten van kwalitatieve gegevens kan bijdragen aan effectievere beleidsvorming en interventies.

Sturen op kwaliteit en schaal in advisering

De kwaliteit en inzet van adviseurs wisselt per regio of

school. Advisering door de adviseurs passend onderwijs richt zich in veel gevallen nog op individuele casuïstiek, terwijl op sommige plaatsen wordt gewerkt aan bredere advisering op school- of wijkniveau. Dit is nog niet consistent en hier kan het bestuur beter op sturen.

Uitvoeringspraktijk past niet altijd bij gestelde doelen

Het beleid rond plaatsing en terugplaatsing van leerlingen naar en ook van s(b)o naar regulier onderwijs is weliswaar vastgelegd, maar in de praktijk niet eenduidig uitgevoerd. Evaluatiemomenten met aandacht voor terugkeer ontbreken vaak, waardoor terugkeertrajecten ad hoc verlopen en ouders en ook s(b)o scholen soms weerstand ervaren bij voorstellen tot terugplaatsing naar het regulier onderwijs.

Wat moet beter?

Ondersteuningsplan 2025-2029 voldoet niet aan eisen

Het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband voldoet niet aan de gestelde eisen. Het plan bevat onvoldoende uitgewerkte doelen en mist een duidelijke koppeling met de beschikbare middelen. Dit leidt tot onduidelijkheid voor scholen en andere partners over de concrete ambities en de uitvoering daarvan.

Het ontbreekt aan voldoende evaluatie, analyse en verantwoording op verschillende lagen

Ook het stelsel van kwaliteitszorg schiet tekort. Er is onvoldoende zicht op de effectiviteit van ingezette middelen, de kwaliteit van ondersteuning op schoolniveau en de uitvoering van afspraken door schoolbesturen. Daardoor ontbreekt sturingsinformatie die nodig is om gericht te verbeteren en verantwoording af te leggen. Hierdoor voldoet ook het jaarverslag niet aan de wet.

Toezichthouder moet zijn taken beter uitvoeren

De onafhankelijke raad van toezicht dient toe te zien of de wettelijke taken uitgevoerd worden en wat dit betekent voor de maatschappelijke opdracht. Ook dient het toe te zien dat geld ingezet wordt om beoogde doelen te bereiken. Dit heeft de raad van toezicht niet voldoende gedaan. Ook heeft de raad zich niet voldoende verantwoord over de effecten van het toezicht.

Steunpunt nog niet in staat relevante ontwikkelingen te signaleren

Het steunpunt is nog onvoldoende in staat om relevante ontwikkelingen te signaleren en te delen met het samenwerkingsverband ten behoeve van beleidsontwikkeling.

Vervolg

Omdat het bestuur op meerdere standaarden onvoldoende kwaliteit realiseert, voeren we in 2026 een herstelonderzoek uit. Het bestuur moet de vastgestelde tekortkomingen dan hebben hersteld.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het vierjaarlijks onderzoek	8
2.	Resultaten vierjaarlijks onderzoek	11
3.	Resultaten verificatie-activiteiten	27
4.	Reactie van het bestuur	29

1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in mei en juni 2025 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij Stichting Passend Primair Onderwijs Haaglanden. In een vierjaarlijks onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Voert het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uit en realiseert het de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs?
2. Waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit van het samenwerkingsverband en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

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	•

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen voeren we onderzoeks- en verificatie-activiteiten uit. Daarbij betrekken we belanghebbenden bij het samenwerkingsverband.

Onderzoeksactiviteiten

Het vierjaarlijks 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 2021-2025, het vastgestelde ondersteuningsplan 2025-2029, het jaarverslag 2023, jaarplan 2024-2025, kwaliteitsbeleid 2024-2025 evenals notulen van de belangrijkste gremia zoals de Raad van Toezicht en de ondersteuningsplanraad.

Rondetafelgesprekken

Op 15 mei hebben we de Rondetafelgesprekken gevoerd. We zijn die dag gestart met het startgesprek met het bestuur. Daarna voerden we rondetafelgesprekken met ouders, schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen en met schoolleiders uit het gespecialiseerd en regulier onderwijs over hun ervaringen met het samenwerkingsverband. We spraken met verantwoordelijken voor de ondersteuningstoewijzing en toeleiding naar speciale scholen in combinatie met een dossieranalyse. Ook spraken we met beleidsmedewerkers van de drie gemeenten over de rol die het samenwerkingsverband in de regio vervult in de aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdhulp. We hebben de dag afgerond met een afrondend gesprek met het bestuur.

Verificatie-activiteiten

We hebben dit onderzoek mede ingericht met verificatie-activiteiten op aangesloten scholen van het samenwerkingsverband. Met verificatie-activiteiten toetsen we in hoeverre het bestuur zicht heeft op de kwaliteit van het samenwerkingsverband en het financieel beheer en hoe het bestuur daarop stuurt. We verwachten van het bestuur dat het zicht heeft op de uitvoering van de afspraken uit het ondersteuningsplan binnen het samenwerkingsverband en op de scholen en dat het hierop stuurt. Daarnaast geven de verificaties ons zicht op enkele aspecten van passend onderwijs op de bezochte scholen.

De onderzoeksdag

Op de onderzoeksdag op 2 juni 2025 voerden we gesprekken met het intern toezicht en de ondersteuningsplanraad over de (kwaliteit van de) uitvoering van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband, de kwaliteitszorg en het financieel beheer. Ook spraken we met vertegenwoordigers van de Raad van Aangeslotenen (RvA), bestaand uit leden van de verplicht deelnemende schoolbesturen) over hoe schoolbesturen het functioneren van het samenwerkingsverband ervaren en hoe zij bijdragen aan het realiseren van passend onderwijs in het netwerk. We sloten de onderzoeksdag af met een bestuursgesprek met het bestuur en het management over de (be)sturing van het samenwerkingsverband en de bijdrage die het levert aan de realisatie van passend onderwijs in de regio. Op 10 juni voerden we een aanvullend gesprek met het bestuur en een vertegenwoordiging van de RvA. Hierna gaven we in een apart gesprek op 11 juni een terugkoppeling van onze bevindingen en oordelen.

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). We kunnen jaarlijks of op basis van signalen of ontwikkelingen wettelijke vereisten toevoegen aan een onderzoek. Dat is bij dit onderzoek het geval.

Sinds 1 januari 2025 hebben samenwerkingsverbanden de taak te zorgen voor een ouder- en jeugdsteunpunt. We zijn in dit onderzoek nagegaan of het samenwerkingsverband voor wat betreft het ouder- en jeugdsteunpunt voldoet aan de wettelijke vereisten, zoals beschreven in artikel 19 van de WPO.

Daarnaast hebben we het onlangs vastgestelde ondersteuningsplan 2025-2029 getoetst aan de wettelijke vereisten (artikel 18a, achtste, lid, WPO).

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.

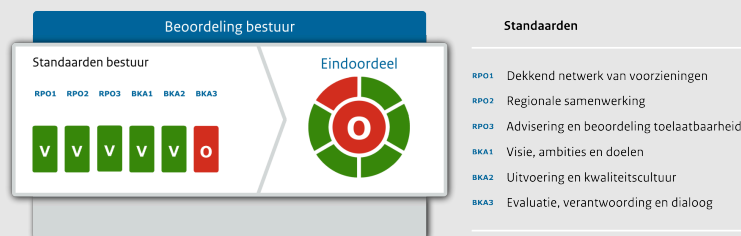
In hoofdstuk 3 staan de resultaten van de verificaties op de scholen beschreven. In hoofdstuk 4 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage opgenomen.

2 . Resultaten vierjaarlijks onderzoek

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van het onderzoek op bestuursniveau.

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?

We kunnen deze onderzoeksvraag positief beantwoorden. We stellen vast dat het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken binnen het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs (standaard RPO1) voldoende realiseert. Het aanbod is toereikend voor de aantallen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, wel is plaatsing van een aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op een gespecialiseerde school gedurende het onderzoek gerealiseerd. Sommige leerlingen zaten hierdoor (deels) thuis waardoor de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen niet was gewaarborgd. Het bestuur heeft getoond zich maximaal in te spannen en hierdoor zijn leerlingen geplaatst. De screening van aangemelde leerlingen op schoolbaarheid heeft nog verdere verduidelijking naar ouders en scholen. De standaarden RPO2 Regionale samenwerking en RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid beoordelen we als Voldoende. Het samenwerkingsverband zorgt samen met gemeenten voor een aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp en heeft de beoordeling voor toelaatbaarheid tot gespecialiseerd onderwijs op orde.

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

We kunnen deze onderzoeksvraag deels positief beantwoorden. We

beoordelen de standaard BKA₁ Visie, ambities en doelen als Voldoende omdat er een werkbare basis voor kwaliteitszorg ligt. Wel is het stelsel van kwaliteitszorg te verrijken met juist ook informatie uit school, wijk en schoolbestuurlijk niveau. De bestuurlijke inrichting van het samenwerkingsverband is deugdelijk vastgelegd, hierdoor is duidelijk waar welke bevoegdheden zijn belegd. De standaard BKA₂ Uitvoering en kwaliteitscultuur beoordelen we als Voldoende. Er zijn sturingsafspraken om doelstellingen te bereiken, echter is in de sturing zowel door het bestuur als door het collectief van schoolbesturen stappen te zetten om de afspraken in het ondersteuningsplan uit te voeren. Daarbij dient de verantwoording door schoolbesturen hierover aan het bestuur bij te dragen aan zicht of beoogde resultaten bereikt worden. De standaard BKA₃ Evaluatie, verantwoording en dialoog beoordelen we als Onvoldoende. Verantwoording van schoolbesturen over de uitgevoerde taken en behaalde resultaten ontbreekt. Ook moet het bestuur de eigen verantwoording over behaalde resultaten in relatie tot het ondersteuningsplan verbeteren. In de verslaggeving van de toezichthouder ontbreekt hoe de toezichthouder het toezicht uitvoert, hoe deze toeziet op de doelmatige besteding van middelen, en wat de effecten van het intern toezicht zijn.

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

Het dekkend netwerk van voorzieningen beoordelen we als Voldoende. Het aanbod voldoet net, leerlingen die lang thuis zaten zijn nu geplaatst. Wel is aandacht nodig geplaatste leerlingen ook weer terug te laten keren naar het regulier onderwijs. Het bestuur beseft dat het dekkend netwerk versterking behoeft voor leerlingen met onderwijs- en zorgbehoeften.

Het lukt om leerlingen te voorzien van een passend onderwijsaanbod
Het dekkend netwerk van voorzieningen voldoet. Het bestuur heeft het herstel van het dekkend netwerk opgepakt door het extra ondersteuningsaanbod (ook in samenwerking met zorg) uit te breiden. Hierin heeft het bestuur ook nadrukkelijk de samenwerking met de gemeenten (H3) gezocht. Binnen de wijk en op

regioniveau is er aanvullende ondersteuning gerealiseerd, zo zijn er elf startklassen verspreid over de wijken.

Gedurende het vierjaarlijkse onderzoek is het gelukt om leerlingen die langer dan 3 maanden thuis zaten met een toelaatbaarheidsverklaring, te plaatsen op een so school. Wel blijft het aantal plaatsen in so kritisch, waardoor de waarschijnlijkheid dat leerlingen langer moeten wachten aanwezig blijft. Op sbo scholen zijn - door de ingezette koers naar inclusief onderwijs - voldoende plekken beschikbaar.

Eenmaal op het s(b)o geplaatste leerlingen blijven vaak tot het eind van de primair onderwijs periode op de eenmaal verkregen plek in het speciaal (basis)onderwijs (s(b)o), hetgeen bijdraagt aan krapte aan plaatsen in het s(b)o.

Het aanbod van het s(b)o in de regio is niet stabiel, doordat de s(b)o scholen ervoor kiezen de doelgroep te wijzigen. Zo hebben sommige s(b)o scholen besloten zich uitsluitend op internaliserend gedrag waarmee het aanbod voor leerlingen met externaliserend gedrag dreigt te verdwijnen.

Na afgifte van een tlv zet het samenwerkingsverband een arrangement in, de school vraagt dit arrangement aan. Het bestuur van het samenwerkingsverband stelt arrangementen beschikbaar op aanvraag van scholen, passend bij de behoefte van de leerling(en). Echter ervaren de scholen dat de arrangementen niet altijd aansluiten bij de behoefte van de scholen. Hierdoor verklaren scholen zich handelingsverlegen en zitten sommige van deze leerlingen (soms op basis van de variawet deels of volledig) thuis.

Screening op schoolbaarheid is geen reden om leerlingen niet toe te laten

Daarnaast is het samenwerkingsverband gestart met het screenen op schoolbaarheid van leerlingen die aangemeld zijn bij het s(b)o. Het is de intentie van het bestuur met de informatie uit de screening het dekkend netwerk samen met schoolbesturen en gemeente te versterken. Echter benutten de s(b)o scholen deze screening informatie om een leerling wel of niet in te schrijven. We wijzen het bestuur erop dat scholen op deze wijze hun zorgplicht niet voldoen. Het is van belang dat voor ouders en scholen duidelijk is dat de screening geen formele waarde heeft en niet kan gelden om schoolbesturen van de zorgplicht passend onderwijs te ontheffen. De schoolbesturen moeten voor alle aangemelde leerlingen zorgen voor een zo passend mogelijk aanbod op een school. Het samenwerkingsverband moet zorgen voor een dekkend netwerk van voorzieningen, zodat de schoolbesturen aan hun zorgplicht kunnen voldoen. Het bestuur kan dit beter verwoorden zowel naar de schoolbesturen als ook naar de ouders.

Het is de intentie van het bestuur met de informatie uit de screening het dekkend netwerk samen met schoolbesturen en gemeente te versterken.

De advisering en ondersteuning door de steunpunten van sbo- en so- scholen op specifieke expertisedomeinen, vergroot op reguliere

scholen de kennis over extra ondersteuning. De reguliere scholen voelen zich door de steunpunten van het s(b)o gericht op hoogbegaafdheid, autisme, nieuwkomers en gedrag beter toegerust. In gesprekken en tijdens de verificatiebezoeken haalden we op dat dit het handelingsrepertoire op schoolniveau verrijkt. Zo haalden we op dat een school hierdoor nu vaardig is in het bieden van extra ondersteuning aan leerlingen met een dubbelbijzonder hoogbegaafdheidsprofiel. Ook de impulsmiddelen die het samenwerkingsverband inzet, zetten scholen in om professionalisering of extra ondersteuningsaanbod te realiseren.

Lange zoektocht voor leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring vormt bedreiging voor de ononderbroken ontwikkeling

Na aanmelding van een leerling met een toegekende toelaatbaarheidsverklaring (tlv) voeren de s(b)o scholen een eigen plaatsingsonderzoek uit. Tijdens het onderzoek haalden we op dat leerlingen met een passende tlv relatief vaak te horen krijgt dat de s(b)o school de extra ondersteuning niet kan bieden. Hierdoor zoeken deze leerlingen langer naar een passende onderwijsplek. In sommige gevallen begeleidt de s(b)o school na een plaatsingsonderzoek met een negatief resultaat, de ouders om een passende onderwijsplek te vinden. Een aantal van deze leerlingen volgt nog onderwijs op de aanvragende school of zitten (gedeeltelijk) thuis. We stimuleren ook de s(b)o scholen (en schoolbesturen) samen bij te dragen aan de opdracht van het bestuur om een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen te realiseren zodat leerlingen een ononderbroken ontwikkeling kunnen doormaken en leerlingen die ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats krijgen.

RPO2. Regionale samenwerking

We beoordelen deze standaard als Voldoende. Het samenwerkingsverband werkt samen in de regio om zo de doorgaande leerlijn mogelijk te maken. In samenwerking met gemeenten is er aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdhulp.

Regelmatig overleg met gemeenten en het voortgezet onderwijs borgt afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp

Het samenwerkingsverband en de drie gemeenten Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk (vanaf nu H3) voeren regelmatige overleggen waaraan ook het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs deelneemt. Het samenwerkingsverband voert verschillende overleggen uit: reguliere Op Overeenstemming Gericht Overleggen (OOGO's), 'Inclusief onderwijs Jeugd' overleggen en overleggen in diverse werkgroepen. Binnen deze overleggen draagt het samenwerkingsverband eraan bij dat er afstemming is tussen onderwijs en jeugdhulp.

Binnen de regio is in het gespecialiseerde onderwijs jeugdhulp stevig verankerd in de vorm van Onderwijs Jeugd Arrangementen (OJA). Ook

binnen de elf startklassen in het regulier onderwijs is naast de leerkracht altijd jeugdhulp aanwezig om leerlingen onderwijskundig, sociaal-emotioneel en pedagogisch te ondersteunen. Op basis van de beelden opgehaald tijdens de gesprekken en verificaties is de jeugdhulp in het reguliere onderwijs op casusniveau betrokken. Wel is er behoefte op schoolniveau om met inzet van jeugdhulp te werken aan de brede pedagogische basis. We herkennen dit ook in de ambities als verwoord in het nieuwe ondersteuningsplan 2025-2029 en in de wijken waarin dit streven wordt 'gepilot'.

Het postcodebeleid vormt een belemmering om jeugdhulp aan te bieden

Als de leerling elders woonachtig is en daarmee een afwijkende postcode heeft, is jeugdhulp niet inzetbaar. Hier kan het samenwerkingsverband met de gemeenten aandacht aan besteden zodat leerlingen daar niet de dupe van worden. De afgelopen twee jaren heeft de transitie van 179 jeugdhulpaanbieders naar twee consortia voor veel onrust en personeelwisselingen gezorgd. Dit lijkt nu te stabiliseren wat het jeugdhulpaanbod in het gespecialiseerde onderwijs ten goede komt. Wel vormt het postcodebeleid voor het s(b)o en voor scholen op de randen van gemeenten een belemmering om jeugdhulp voor alle leerlingen binnen één school te bieden.

Samen met gemeenten zijn diverse acties om thuiszitters terug te dringen

Samen met de drie gemeenten (H3) en het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs heeft het samenwerkingsverband op verschillende manieren acties uitgezet om het aantal thuiszitters terug te dringen. Zo is het Routeboek Verzuim in augustus 2024 herijkt, vanuit de gezamenlijke ambitie dat geen enkel kind langer dan drie maanden thuis zit zonder passend aanbod van onderwijs en/of zorg. Het routeboek verduidelijkt wanneer school of leerplicht met welke actie aan zet zijn en wat gemeente of samenwerkingsverband bieden aan ondersteuning of wanneer escalatie nodig is. In de afgelopen jaren is er een digitaal dashboard thuiszitters ontwikkeld, dit biedt zicht op dreigende, geoorloofde en niet geoorloofde thuiszitters. Dit zicht leidt tot acties door het samenwerkingsverband, leerplicht en/of de school op casusniveau.

Dialogo met het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs benutten om overgang naar het voortgezet onderwijs te verbeteren

Beide samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs werken in een gezamenlijke procedure om de overstap zodanig te laten verlopen opdat elke leerling een passende onderwijsplek krijgt. Er wordt met zorg gekeken naar maatwerkleerlingen, zij krijgen in de eerste ronde van aanmelding voorrang op de leerling die elders zijn uitgeloot. Aandachtspunt is de tekorten aan diverse uitstroomniveau's voor internationale leerlingen (met extra ondersteuningsbehoeften) in het voortgezet onderwijs en met name voor internationale leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Het samenwerkingsverband kan

het voortgezet onderwijs hierop aanspreken om zo overgangsperspectief voor deze doelgroep te vergroten.

RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid

We beoordelen deze standaard als Voldoende. Volgens een zorgvuldige procedure komt het bestuur tot toelaatbaarheidsverklaringen. Het beleid voor plaatsing op het s(b)o en terugkeer naar regulier onderwijs is nog niet terug te zien in de praktijk.

Op zorgvuldige wijze geeft het bestuur toelaatbaarheidsverklaringen af

Sinds 2024 hanteert het bestuur een herziene toelaatbaarheid (tlv) procedure, waardoor de aanvrager de beoogde doelschool niet meer betreft en onafhankelijke deskundigen adviezen geven. In de huidige tlv procedure beoordelen de deskundigen het tlv aanvraagdossier op volledigheid en benutten ze de inhoud uit het dossier om tot een onafhankelijk advies te komen. Dat de deskundigen niet eerder betrokken zijn geweest bij de leerling en ook niet verbonden zijn aan de beoogde doelschool begrijpen de scholen en draagt bij aan het komen tot een onafhankelijk advies. Ouders worden hierin goed meegenomen en geïnformeerd als een besluit is genomen. De plaatsingsonderzoeken die de s(b)o scholen uitvoeren, vormen een punt van aandacht (zoals nader toegelicht bij RPO1).

Advisering door adviseurs passend onderwijs is wisselend, dat kan beter

De bijdrage van de adviseur passend onderwijs om tot herstel van het dekkend netwerk te komen, ervaren scholen wisselend. De meeste adviseurs adviseren nog steeds uitsluitend op individuele casussen, terwijl anderen hun rol al breder invullen door ook op groeps- en school- en wijkniveau te adviseren. Ook haalden we in gesprekken en tijdens bezoeken op dat de kwaliteit van de adviezen wisselt. Hier kan het samenwerkingsverband beter op sturen. Wat voor de scholen wel positief werkt is dat de adviseurs nu gekoppeld zijn aan een specifieke wijk, zo vinden scholen makkelijker de aanvullende ondersteuningsmogelijkheden binnen de wijk. Dit bevordert de afstemming tussen scholen en het ondersteuningsaanbod zoals jeugdhulp en zorg.

Het bestuur kan beter sturen om perspectief naar regulier onderwijs in de praktijk te realiseren

De ervaringen met de overstap naar het s(b)o verschillen per school en leerling. Het samenwerkingsverband heeft beleid opgesteld, maar de uitvoering is nog niet overal eenduidig. Positief is dat in sommige gevallen sprake is van een zorgvuldige overdracht waarbij scholen en ouders zich goed ondersteund voelen. In andere gevallen is de betrokkenheid na afgifte van de tlv beperkt, wat een soepele overgang bemoeilijkt.

Hoewel terugkeer naar regulier onderwijs in het beleid is opgenomen,

wordt dit nog onvoldoende zichtbaar in de praktijk. Het is belangrijk dat terugkeer vanaf de tlv-afgifte actief wordt meegenomen in de vervolgstappen. We raden het bestuur aan te sturen op de implementatie van het plaatsings- en terugkeerbeleid. Waar terugkeer wél plaatsvindt, dragen kennismakingsmomenten en tijdelijk intensief contact tussen scholen bij aan een succesvolle overgang.

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	•		

BKA1. Visie, ambities en doelen

We beoordelen de standaard Visie, ambities en doelen als Voldoende. Het kwaliteitszorgstelsel is ontwikkeld, maar informatie uit scholen, wijken en besturen ontbreekt nog. De bestuurlijke inrichting kent een heldere scheiding van rollen. De toezichthouder kan zijn instrumentarium verder versterken. Risicobeheersing verdient blijvende aandacht

Bestuurlijke inrichting en onafhankelijk toezicht geborgd

De bestuurlijke inrichting van het samenwerkingsverband voldoet aan wet en regelgeving, ook is duidelijk vastgelegd waar welke bevoegdheden zijn belegd. Sinds zomer 2023 is het toezicht volledig onafhankelijk belegd bij een statutaire Raad van Toezicht (RvT), gescheiden van het bestuur. De directeur-bestuurder voert als volledig gemandateerde bestuurder de bestuurstaken uit. Schoolbesturen vormen samen de Raad van Aangeslotenen (RvA). In principe geldt binnen de RVA dat ieder lid één stem heeft, in geval van escalatie is het mogelijk gebruik te maken van stemrecht gerelateerd aan leerlingenaantallen.

Verheldering van verantwoordelijkheden is in ontwikkeling

Het samenwerkingsverband ondersteunt scholen actief bij het opstellen en verbeteren van ontwikkelingsperspectieven (opp's) via scholing, overleg en formats. Hoewel dit aanbod gewaardeerd wordt, ervaren sommige scholen het als sturend. Dit hangt samen met het feit dat opp's bij tlv-aanvragen regelmatig als onvolledig worden beoordeeld. Het bestuur en de schoolbesturen werken momenteel

aan het verduidelijken dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van opp's expliciet bij de schoolbesturen wordt belegd.

In zowel het huidige als toekomstige ondersteuningsplan ligt de verantwoordelijkheid voor scholing bij de schoolbesturen. Uit het onderzoek blijkt dat er nog geen eenduidig scholingsbeleid gericht op passend onderwijs is, en dat deze verantwoordelijkheid nog niet overal bekend is. Het bestuur heeft in het ondersteuningsplan 2025-2029 vastgelegd te werken volgens het programma van eisen van OCW, waarmee het bestuur en de deelnemende schoolbesturen inzetten op heldere verantwoordelijkheidsverdeling voor alle ketenpartners in de regio.

Kwaliteitsbeleid vastgesteld en operationeel

Het kwaliteitsbeleid is vastgesteld en geïmplementeerd op school-, wijk- en bestuursniveau. Informatie uit diverse processen onder de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband zoals de afgifte van de tlv's, het monitoren van thuiszitters en de inzet van de schoolcontactpersonen zijn verwerkt in het stelsel van kwaliteitszorg. Iedere school heeft een schoolpaspoort en ieder bestuur heeft een bestuurspaspoort. De paspoorten bevatten hoofdzakelijk kwantitatieve informatie zoals het aantal tlv's, thuiszitters en arrangementen. In de vorm van verdiepende gesprekken op school- en bestuursniveau bespreken het samenwerkingsverband deze paspoorten. Scholen vullen het paspoort aan met informatie over welke middelen ze hiertoe hebben ingezet. De gespreksverslagen op school- en wijkniveau benut het bestuur om verbeteracties in te zetten en/of beleid te ontwikkelen.

Informatie ontbreekt nu binnen het kwaliteitszorgsysteem

Er zijn geen afspraken hoe scholen de aanwezige kwalitatieve data uit processen en bijvoorbeeld opp's op schoolniveau toevoegen om inzichtelijk te maken wat de kwaliteit van de extra ondersteuning is. In het huidige ondersteuningsplan 2021-2025 staat dat de school dient te voldoen aan de afgesproken basisondersteuning en dat het monitoren van de kwaliteit van de basisondersteuning en van de extra ondersteuning op schoolniveau gebeurt tijdens het gesprek met de schoolbestuurder. Wat het schoolbestuur daarin ophaalt, is niet verwerkt in het stelsel van kwaliteitszorg.

Het ontbreekt daardoor in het stelsel van kwaliteitszorg aan afdoende informatie om te monitoren hoe verantwoordelijkheden van schoolbesturen bijdragen aan het behalen van beoogde resultaten en of middelen rechtmatig dan wel doelmatig worden ingezet. Het bestuur voldoet daarmee niet aan de wettelijke vereisten (artikel 17a lid 1 en 3 WPO jo. artikel 10 en artikel 12, lid 4, WPO) en krijgt hiervoor een herstelopdracht.

Onduidelijkheid over beoogde resultaten vormt kwetsbaarheid in stelsel van kwaliteitszorg

Het nieuwe ondersteuningsplan beschrijft dat in 2029 de regio inclusief onderwijs biedt. In het onderzoek haalden we op dat het

onderwijsveld achter deze visie staat. Wel zijn door de scholen, de Raad van Toezicht en de ondersteuningsplanraad zorgen geuit over het feit dat onduidelijk is hoe het onderwijsveld dit doel bereikt en wat de beoogde resultaten zijn. Deze onduidelijkheid versterkt het bestuur door in het ondersteuningsplan te werken met een beleidsarme begroting. Hierdoor ontbreken de beoogde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten met samenhangende bekostiging. Het bestuur krijgt hiervoor een herstelopdracht in overige wettelijke vereisten (zie paragraaf 2.3).

Screening levert beeld op hoe het netwerk te versterken

Het samenwerkingsverband screent kinderen op schoolbaarheid. Het bestuur is voornemens de informatie opgehaald met het screenen te benutten om het dekkend netwerk uit te breiden met een gecombineerd onderwijs-zorgaanbod. Hierin werkt het bestuur samen met gemeente en schoolbesturen. Het is van belang dat het samenwerkingsverband dit voornemen ook communiceert en opneemt in het beleid, zodat voor iedereen duidelijk is waartoe de screening dient.

Ook na screening moet het schoolbestuur extra ondersteuningsbehoeften in kaart brengen

Zodra er een aanmelding bij een (gespecialiseerde) school is, is het aan de school te onderzoeken wat de extra ondersteuningsbehoeften zijn en in hoeverre ze hieraan kunnen voldoen. De uitkomst van de screening op schoolbaarheid door het samenwerkingsverband, ontslaat het schoolbestuur niet van de zorgplicht passend onderwijs. Ook als de screening uitwijst dat de leerling 'niet schoolbaar' is, is de school nog steeds belast met de taak om de extra ondersteuningsbehoeften in kaart te brengen zodat op basis daarvan een besluit tot inschrijving genomen kan worden. Het bestuur dient hierover de schoolbesturen te informeren, wij zullen dit ook expliciet benoemen bij de schoolbesturen.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

De standaard Uitvoering en kwaliteitscultuur beoordelen we als Voldoende, wel zijn er wettelijke tekortkoming waar we herstelopdrachten voor geven. Het bestuur werkt aan herstel via intensieve samenwerking met gemeenten en schoolbesturen en versterkt de kwaliteitszorg. Er zijn nog verbeteringen mogelijk in de kwaliteitscultuur en de verantwoording door schoolbesturen, wat belangrijk is voor effectieve monitoring en intern toezicht. Tijdens ons onderzoek zagen we positieve ontwikkelingen in samenwerking tussen besturen en tussen reguliere en gespecialiseerde scholen. Daarom zijn deze aandachtspunten niet doorslaggevend geweest voor het oordeel.

De professionele kwaliteitscultuur is ten positieve ontwikkeld
De kwaliteitscultuur is ten positieve ontwikkeld. Doordat

schoolbesturen de toezichhoudende rol hebben losgelaten, is het voor het bestuur mogelijk een schoolbestuur aan te spreken. Het bestuur doet dit tijdens de reguliere bestuursgesprekken en incidenteel, als blijkt dat de zorgplicht passend onderwijs niet lijkt te zijn nagekomen. Het werken aan herstel van het dekkend netwerk benoemen de schoolbesturen als gezamenlijk opdracht. Hierdoor kan het ook gebeuren dat schoolbesturen elkaar aanspreken als een schoolbestuurlijke actie hiervan afwijkt. Ook toont het feit dat schoolbesturen de ambitie van het samenwerkingsverband willen opnemen in de eigen koersplannen aan, dat er sprake is van een professionele kwaliteitscultuur. Op schoolniveau haalden we op dat er bewustzijn is dat het dekkend netwerk een gezamenlijk opgave is, waar iedere school aan bij te dragen heeft.

Wijscultuur en onderlinge concurrentie beperkt herstel van het dekkend netwerk

In het onderzoek haalden we op dat er (nog) sprake is van een 'wijscultuur'. Het erkende probleem moet altijd door iemand anders (een andere ketenpartner) worden opgepakt. Deze cultuur is aanwezig op alle niveaus binnen het samenwerkingsverband. Zo wijzen schoolbesturen naar de externe factoren als reden dat het niet lukt te komen tot een dekkend netwerk, benoemen scholen de wachtlijsten in jeugdhulp als blokkerend en ervaren ouders dat een leerling wordt verwezen omdat bijvoorbeeld zorg voorliggend zou zijn. Dit verhindert het vormen van eigenaarschap. We sporen het bestuur aan de wijscultuur te herkennen en om te buigen om in gezamenlijkheid te komen tot werkbare oplossingen.

Onderlinge concurrentie tussen scholen binnen het samenwerkingsverband werkt belemmerend

We signaleren dat sommige schoolbesturen vanuit concurrentie-oogpunt leerlingen langer als ingeschreven leerling binnenhouden, ondanks beperkte ondersteuning. Dit kan de ononderbroken ontwikkeling van deze leerlingen belemmeren. Hier heeft het samenwerkingsverband geen zicht op, omdat scholen geen informatie hierover delen met het samenwerkingsverband. We doen een dringend appèl op de schoolbesturen de extra ondersteuningsbehoeften van leerlingen leidend te laten zijn, zodat ook die leerlingen de voor hen noodzakelijke ondersteuning krijgen.

Binnen het netwerk van scholen is sprake van onderlinge concurrentie, waarbij het feit dat de grote schoolbesturen een eigen ambulante dienstverlening hebben om extra ondersteuning binnen de eigen scholen te verbeteren de concurrentie versterkt. Het belemmert de samenwerking tussen de verplicht deelnemende schoolbesturen en de totstandkoming van een samenhangend dekkend netwerk.

Professionele ruimte geven draagt bij aan herstel

Het wijkgerichte werken met de ketenpartners vormt voor scholen

binnen de vier wijkpilots een grote meerwaarde. Scholen binnen de wijkpilots ervaren meer professionele ruimte om bijvoorbeeld de agenda mede te bepalen. Ook ontdekken scholen zo wie in de wijk wat aanbiedt en waar ze welke vorm van ondersteuning vinden. Het wijkgerichte werken biedt zo kansen het dekkend netwerk te versterken.

Daarentegen zijn de netwerkbijeenkomsten van het samenwerkingsverband buiten de wijkpilots volgens de scholen en gesprekspartners vooral ingericht om te 'zenden'. De agenda wordt bepaald door het samenwerkingsverband en veelal hebben scholen het gevoel dat ze verteld wordt wat het nieuwe beleid is en dat zij dat mogen uitvoeren. Directeuren en ook intern begeleiders op de verschillende scholen geven aan niet veel te kunnen brengen en ook niet veel te kunnen halen. Het samenwerkingsverband kan dit verbeteren door professionele ruimte te creëren zodat scholen actief bij kunnen dragen aan het herstel van het dekkend netwerk.

De toezichthouder was onvoldoende geïnformeerd om toezichttaken uit te voeren

Een jaar voorafgaande aan dit vierjaarlijkse onderzoek hadden we wederom vastgesteld dat het dekkend netwerk niet voldoet. De herstelopdracht was daarmee herhaald. We hebben toen benoemd dat we tijdens het huidige onderzoek verwachten dat het bestuur tot herstel is gekomen. De toezichthouder heeft het toezicht niet aangescherpt naar aanleiding van deze herstelopdracht. De toezichthouder is namelijk geïnformeerd met behulp van de 'Monitor Dekkend Netwerk': een bron die onvoldoende informatie geeft om toezicht uit te kunnen voeren op de status van het herstel van het dekkend netwerk. Hierdoor was de toezichthouder niet in staat toezicht te houden op het herstel van het dekkend netwerk als één van de wettelijke taken van het bestuur (artikel 17c, eerste lid, WPO). We geven het bestuur hiervoor een herstelopdracht.

Ook betreffende de taken toe te zien op rechtmatige en doelmatige besteding middelen, beschikte de toezichthouder niet over adequate informatie. Zo heeft de toezichthouder wel informatie over de inzet van middelen door de bureau-organisatie van het samenwerkingsverband, maar niet over de middelen die overgemaakt worden aan de schoolbesturen. Hierdoor heeft de toezichthouder geen toezicht uitgevoerd over het grootste gedeelte van de begroting (Artikel 17a, eerste en derde lid, WPO en Artikel 69, artikel 122, artikel 124 en artikel 169 WPO). Het bestuur krijgt hiervoor een herstelopdracht.

Ondersteuningsplanraad is goed gepositioneerd, communicatie kan beter

De ondersteuningsplanraad (opr) vervult haar wettelijke taken effectief, overlegt regelmatig met bestuur en rvt, en is goed geïnformeerd. De opr leden communiceren via de medezeggenschapsraden binnen schoolbesturen. Toch haalden we op dat de opr als het medezeggenschapsorgaan van het

samenwerkingsverband onbekend is bij ouders en scholen. Van contact vanuit de opr met de achterban is dan ook weinig sprake. Dit kan het bestuur beter faciliteren. Ook is de opr al jaren niet voltallig. We wijzen het bestuur op de wettelijke taak zorg te dragen voor een goed functionerende opr. Daar hoort ook bij dat maximale inzet gepleegd dient te worden om de opr voltallig te laten functioneren. We geven het bestuur hiervoor een herstelopdracht (artikel 4a, WMS).

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

We beoordelen de standaard Evaluatie, verantwoording en dialoog als Onvoldoende. Ondanks dat evaluatie en dialoog plaatsvindt, is dit niet afdoende verwerkt in het jaarverslag. De verantwoording over het gevoerde beleid, de effecten en de doelmatigheid ervan is niet volledig. Het intern toezicht is hierbij ook in gebreke gebleven.

Systematische evaluatie, analyse en verantwoording ontbreken

Het jaarverslag beschrijft alle uitgevoerde activiteiten, maar er is daarbij onvoldoende concrete koppeling naar de doelen uit het ondersteuningsplan en daaraan verbonden jaarplan. Het is niet duidelijk of het bestuur tevreden is met de behaalde resultaten. Samenhang tussen de begroting en wat is uitgevoerd ontbreekt. Wat evaluaties aan inzichten hebben opgeleverd en wat daarvan de conclusies zijn om verbeteracties te onderbouwen is eveneens niet opgenomen in de verantwoording van het bestuur in het jaarverslag. De overleggen en gesprekken op casus-, school en bestuurlijk niveau vormen evaluatiemomenten. De opbrengsten hiervan zijn echter niet verwerkt in het stelsel van kwaliteitszorg. Daarbij ontbreekt ook de verantwoordingslijn van schoolbesturen naar het samenwerkingsverband. Wanneer dit er wel zou zijn, kan het samenwerkingsverband de evaluatie en verantwoording verrijken en een inhoudelijke koppeling maken met de besteding van middelen. Het jaarverslag voldoet niet aan de wettelijke eisen (artikel 165 WPO en artikel 1, 3 sub f en 4, vierde lid, RJO), het bestuur moet de verantwoording in het eerstvolgende jaarverslag herstellen.

Evalueren veelal op basis van kwantitatieve data, het verhaal achter de cijfers ontbreekt nog

Het evalueren is onderdeel van de werkwijze binnen het samenwerkingsverband. Op schoolniveau gebeurt dit om de effecten van de extra ondersteuning op leerling of op schoolniveau te evalueren. Ook past het samenwerkingsverband dit toe op wijkniveau ten aanzien van staand beleid. Commissies, zoals de tlv commissie, stellen jaarlijks een jaarverslag op waarin ze kwantitatieve data vertalen naar trends en tot adviezen komen. Ook hierin kan, zoals vastgesteld in BKA1, de kwalitatieve data uit verschillende processen zoals tlv's en opp's verrijking brengen in het totaalbeeld. In diverse overleggen benut het bestuur data om te evalueren en samen te komen tot verbeteracties. Het thuiszittersdashboard en de plaatsingsmonitor zijn daar voorbeelden van. Ook hierin kan juist een verrijking van deze data met kwalitatieve data (het verhaal achter de

cijfers) zorgen voor een verdieping, waarmee het bestuur beter kan evalueren op de effectiviteit van verbetermaatregelen.

Dialogo zet het bestuur in, er liggen kansen hiermee verantwoording te verrijken

Het samenwerkingsverband voert dialogen binnen de eigen organisatie, met interne ketenpartners (scholen en schoolbesturen) en ook met externe ketenpartners. De dialoog draagt bij aan het ontwikkelen van beleid zoals de schoolpaspooten of het komen tot oplossingen zoals de plaatsingstafels. Ook zet het samenwerkingsverband met externen ketenpartners in om bijvoorbeeld de wijkgerichte ontwikkeling te versterken. Het bestuur heeft zeer regelmatig samen met het bestuur van het samenwerkingsverband vo overleg met de gemeenten Den Haag, Rijswijk en Leidschendam-Voorburg. Alle aanpalende beleidsdomeinen neemt het bestuur mee in deze overleggen. We motiveren het bestuur de opbrengsten van dialogen te benutten en zo het stelsel van kwaliteitszorg en daarmee de verantwoording te verrijken.

Het bestuur moet zich beter verantwoorden over de risico's en de beheersmaatregelen

Het bestuur heeft samen met andere samenwerkingsverbanden een gezamenlijke risicoinventarisatie uitgevoerd. Deze is logisch, maar moet verder worden toegesneden op de eigen context. Inhoudelijke beheersmaatregelen per risico ontbreken nog. Het daarover verantwoording afleggen in de jaarverslaggeving is onvoldoende (artikel 4, lid 4, Rjo), het bestuur ontvangt hiervoor een herstelopdracht.

Verantwoording intern toezichthouder over uitgevoerde toezicht moet beter

De verslaglegging van de Raad van Toezicht (RvT) geeft weer wat de taken zijn en hoe deze zijn uitgevoerd. De RvT heeft nagelaten in het jaarverslag zich te verantwoorden over de resultaten die het met het toezicht heeft bereikt en over de manier waarop de rvt het bestuur ondersteunt bij beleidsvraagstukken of bij belangrijke financiële vraagstukken.

Met betrekking tot toezicht op doelmatige besteding van de middelen is onduidelijk hoe de rvt het toezicht over de middelen die overgemaakt worden aan de schoolbesturen heeft uitgevoerd. Het is de wettelijke taak van de rvt erop toe te zien dat het geld dat het bestuur van het Rijk ontvangt doelmatig wordt besteed en ten goede komt aan de leerlingen waarvoor die middelen bedoeld zijn. Daarmee voldoet het bestuur niet aan de verplichtingen in artikel 17c, eerste lid, sub c en e, en vijfde lid, WPO. Hiervoor krijgt het bestuur een herstelopdracht.

Ontwikkeling fte ontbreekt in het jaarverslag

Wij constateren dat het bestuursverslag over 2023 zich beperkt tot een

financiële weergave van de personeelslasten. Hoewel wordt vermeld dat er een stijging van het aantal fte als gevolg van uitbreiding van taken zal volgen, ontbreekt inzicht in de personele bezetting en de verwachte ontwikkeling daarvan. De wetgever hecht er belang aan dat het bestuur niet alleen de kosten, maar ook de formatieontwikkeling in fte in beeld brengt. Dit draagt bij aan een volledig inzicht. Het bestuur voldoet niet geheel aan de verplichting uit artikel 4, lid 4, Rjo om een prognose van de personele bezetting te geven en daarmee voldoet de jaarverslaggeving niet geheel aan de wettelijke vereisten. Het bestuur krijgt hiervoor een herstelopdracht.

Besteding van subsidie beter verantwoorden

Subsidie 'Wel in ontwikkeling' zet het samenwerkingsverband in om onderwijs in zorginstellingen aan te bieden. Uit het jaarverslag blijkt niet afdoende of dit vanuit de subsidie of vanuit de bekostiging wordt gefinancierd. Hiervoor bekijken wij aanvullende informatie. We stimuleren het bestuur zich hierover beter te verantwoorden in het jaarverslag.

2.3. Overige wettelijke vereisten

We hebben vastgesteld:

Het ouder- en jeugdsteunpunt is in de lucht maar nog niet bekend in de regio

Het samenwerkingsverband heeft het ouder- en jeugdsteunpunt ingericht en toegevoegd aan de eigen website. De website richt zich op ouders en ook leerlingen. Het bevat een veelheid aan informatie, meest gestelde vragen en antwoorden en een mogelijkheid om, via een formulier, een vraag te stellen. Het samenwerkingsverband gaf aan dat er relatief weinig bezoekers waren die de site tot nu toe hadden bezocht.

Ouders, die we spraken tijdens het onderzoek, kenden het ouder- en jeugdsteunpunt niet. De scholen die we bezocht hebben, gaven aan dat er geen informatie is over het samenwerkingsverband, over de onafhankelijke advisering die ouders kunnen krijgen en wat het ouder- en jeugdsteunpunt te bieden heeft. Het bestuur kan zowel de scholen als de ouders actiever informeren over welke rol het samenwerkingsverband kan spelen en dan specifiek informeren over het ouder- en jeugdsteunpunt.

Het bestuur heeft scholen met flyers en posters geïnformeerd. Wel kan het bestuur het steunpunt beter inrichten zodat het in staat is relevante ontwikkelingen te signaleren ten behoeve van de beleidsontwikkeling.

Het ondersteuningsplan 2025-2029 voldoet niet aan alle wettelijke vereisten

Omdat het samenwerkingsverband afgelopen jaar een nieuw ondersteuningsplan vaststelde, hebben we dit getoetst aan de

wettelijke vereisten. We stellen vast dat het ondersteuningsplan 2025-2029 op onderstaande punten niet voldoet aan de wettelijke vereisten:

- de procedure en criteria voor de verdeling, besteding en toewijzing van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen, mede gezien in het perspectief van een meerjarenbegroting (artikel 18a, achtste lid, onder b, WPO);
- de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging (artikel 18a, achtste lid, onder e, WPO).

2.4. Afspraken over vervolgtoezicht

Vervolgtoezicht op wettelijke tekortkomingen

We wijken voor het vervolgtoezicht af van de reguliere termijn van vier jaar en voeren voor de zomer van 2026 een herstelonderzoek uit. Voor de wettelijke tekortkomingen krijgt het bestuur meerdere herstelopdrachten die in onderstaand schema staat/staan vermeld.

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
Bestuur		
BKA1 Visie, ambities en doelen Het stelsel van kwaliteitszorg omvat onvoldoende informatie om te bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn (Artikel 17a, eerste en derde lid, WPO jo. artikel 10 WPO jo. artikel 12, vierde lid, WPO).	Het bestuur moet ervoor zorgen noodzakelijke data te benutten om de (kwaliteit van de) uitvoering van wettelijke taken te monitoren om zo in staat te zijn te anticiperen en te sturen.	In het eerste gedeelte van schooljaar 2026-2027 voeren we een herstelonderzoek uit en moet het bestuur de tekortkoming hebben weggenomen.
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur De interne toezichthouder houdt onvoldoende toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur (Artikel 17c, eerste lid, WPO).	Het bestuur moet ervoor zorgen dat de intern toezichthouder in staat gesteld wordt de wettelijke toezichttaken uit te voeren en zijn wettelijke opdracht vervult.	In het eerste gedeelte van schooljaar 2026-2027 voeren we een herstelonderzoek uit en moet het bestuur de tekortkoming hebben weggenomen.
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur Het bestuur moet de rijksbekostiging doelmatig besteden (Artikel 69, artikel 122, artikel 124 en artikel 169 WPO).	Het bestuur moet er zorg voor dragen dat de middelen passend onderwijs doelmatig besteed worden, ook de middelen die overgemaakt worden aan de verschillende verplicht deelnemende schoolbesturen.	In het eerste gedeelte van schooljaar 2026-2027 voeren we een herstelonderzoek uit en moet het bestuur de tekortkoming hebben weggenomen.

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur Het bestuur moet actief zorgen voor een evenwichtige bezetting van de ondersteuningsplanraad (artikel 4a van de WMS).	De ondersteuningsplanraad is gedurende een langere periode niet voltallig, het bestuur dient zich in te spannen om met een voltallige ondersteuningsplanraad te werken.	In het eerste gedeelte van schooljaar 2026-2027 voeren we een herstelonderzoek uit en moet het bestuur de tekortkoming hebben weggenomen.
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog Het ontbreekt in het jaarverslag aan inzicht in de, wettelijk vereiste, verantwoording over het voorgenomen en uitgevoerde beleid en de daarmee behaalde resultaten (artikel 165, WPO en artikel 1, 3 sub f en 4, vierde lid, RJO).	Het bestuur moet inzicht in de, wettelijk vereiste, verantwoording over het voorgenomen en uitgevoerde beleid en de daarmee behaalde resultaten geven in het eerstvolgende jaarverslag.	In het eerste gedeelte van schooljaar 2026-2027 voeren we een herstelonderzoek uit en moet het bestuur de tekortkoming hebben weggenomen.
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog Het ontbreekt in het jaarverslag aan een verantwoording van de intern toezichthouder over de resultaten die met het toezicht zijn bereikt en van de manier waarop het bestuur wordt ondersteund bij beleidsvraagstukken of bij belangrijke financiële vraagstukken. Ook ontbreekt de verantwoording van de intern toezichthouder over de wijze waarop het toezicht heeft gehouden op het doelmatig en rechtmatig besteden van de middelen (artikel 17c, eerste lid, onder c en e, en vijfde lid, WPO).	Het bestuur zorgt er met de Raad van Toezicht voor dat in het eerstvolgende jaarverslag een verslag van de toezichthouder is opgenomen dat voldoet aan de wettelijke vereisten.	In het eerste gedeelte van schooljaar 2026-2027 voeren we een herstelonderzoek uit en moet het bestuur de tekortkoming hebben weggenomen.
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog In het jaarverslag ontbreekt het aan beheersmaatregelen bij de risico's op te nemen. Ook bevat het jaarverslag niet de vereiste formatie ontwikkeling (artikel 4, lid 4 Rjo). artikel 4, lid 4 Rjo	Het bestuur draagt er zorg voor dat het risicobeheersingssysteem actueel blijft en ook inhoudelijke beheersmaatregelen bevat. Tevens zorgt het bestuur dat de formatie ontwikkelingen ook in het jaarverslag verwerkt zijn.	In het eerste gedeelte van schooljaar 2026-2027 voeren we een herstelonderzoek uit en moet het bestuur de tekortkoming hebben weggenomen.
Overige wettelijke vereisten		
Het ondersteuningsplan voldoet niet aan de wettelijke eisen, waaronder de beoogde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging (Artikel 18a, zevende en achtste lid, WPO).	Het bestuur zorgt ervoor dat het nieuwe ondersteuningsplan (per schooljaar 2025/2026) voldoet aan de wettelijke voorschriften en deelt het herstellende ondersteuningsplan met de onderwijsinspectie voor 1 februari 2026.	Wij gaan, aan de hand van het ingestuurde ondersteuningsplan, na of het herstel is gepleegd.

3. Resultaten verificatie-activiteiten

Samenvattend beeld van de verificatiebezoeken

Tijdens de verificatiebezoeken hebben we opgehaald dat afspraken uit het nog vigerende ondersteuningsplan 2021-2025 niet eenduidig geïmplementeerd zijn in de scholen. Ondanks inzet van het samenwerkingsverband op school- en wijkniveau, lijkt sturing van schoolbesturen hierop te ontbreken. Scholen geven aan dat de rol van de adviseur passend onderwijs wisselend is qua kwaliteit en betrokkenheid. Zo zijn er adviseurs passend onderwijs die alleen betrokken zijn op casusniveau om leerlingen vanuit de papieren dossiers te bespreken. Er zijn adviseurs passend onderwijs die de leerlingen in de klas observeren en ook co-teaching inzetten. Een enkele adviseur is betrokken bij de kwaliteitszorg gericht op extra ondersteuning en reflecteert met het zorgteam over schoolontwikkeling om extra ondersteuning en de beweging naar inclusief onderwijs te versterken. Van verantwoording wat de school heeft behaald aan resultaten is geen sprake, reflectie op resultaten gebeurt alleen op casusniveau.

De scholen zijn bekend met de nieuw geformuleerde visie van het samenwerkingsverband. Het verschilt per school hoe ze zich meegenomen voelt en in hoeverre ze heeft bijgedragen aan de uitwerking daarvan in het nieuwe ondersteuningsplan. De meeste scholen staan achter de visie, maar betwijfelen of het realiseren van de visie 'inclusief onderwijs' haalbaar is in de vier jaar die is vastgelegd in het ondersteuningsplan. Scholen geven aan dat het netwerk nu niet dekkend is, ook dat er van echte samenwerking tussen scholen om te komen tot een dekkend netwerk van samenhangende voorzieningen geen sprake is. Wel is iedere school die we hebben bezocht, vaak ondersteund door het samenwerkingsverband, doelgericht bezig om de beweging naar inclusief onderwijs te maken.

In de verificaties hebben we gekeken naar de praktijk in relatie tot de volgende hoofdthema's'.

- **Basisondersteuning en de relatie tot extra ondersteuning**

Basisondersteuning is vastgelegd in het ondersteuningsplan. De scholen beseffen dat dit een schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid is hierop te sturen. Toch is het voor de scholen onduidelijk wanneer er precies sprake is van extra ondersteuning. De schoolondersteuningsprofielen zijn niet meer actueel, omschrijven alles van basis tot extra ondersteuning en de beschrijving bevat veel vakjargon. Scholen werken met individuele handelingsplannen en met ontwikkelingsperspectieven (opp). De kwaliteit is wisselend, doelen zijn vaak te algemeen en concrete handelingsadviezen ontbreken. Hoe de school de kwaliteit van de extra ondersteuning monitort en

verbeteringen inzet is niet duidelijk. Ook het samenwerkingsverband laat na met de aanwezige informatie op schoolniveau zicht te krijgen op het dekkend netwerk.

Veel scholen zetten particuliere externe aanbieders in om op school extra ondersteuning te bieden. Niet alle scholen zijn zich er voldoende van bewust dat ze verantwoordelijk zijn voor het onderwijsaanbod, voor het gevoel van veiligheid bij de leerling en van het opvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) om de veiligheid van de leerlingen te waarborgen.

Voor de aanvraag van een toelaarbaarheidsverklaring (tlv) is een ontwikkelingsperspectief (opp) nodig. Het format van het samenwerkingsverband wordt als verplicht ervaren, terwijl dit een facilitering blijkt. Veel scholen gebruiken het opp als groeidocument, wat de leesbaarheid en praktische bruikbaarheid niet bevordert. De scholen moeten zorgen dat ze voldoen aan de wettelijke vereisten, waarbij per 1 aug 2025 ook het hoorrecht van leerlingen moet worden toegepast. De scholen zijn hiervan op de hoogte.

- **Adviserende rol samenwerkingsverband**

De adviseurs passend onderwijs wisselen in kwaliteit en werkwijze, daardoor varieert wat ze betekenen voor de scholen en voor het netwerk. In sommige scholen focust de adviseur passend onderwijs zich alleen op het organiseren van extra ondersteuning op casusniveau. Sommige adviseurs passend onderwijs ondersteunen scholen proactief in de beweging richting inclusief onderwijs.

- **Procedures toeleiding en terugplaatsing**

Ervaringen met de nieuwe tlv-procedures zijn beperkt. De scholen kunnen zich vinden in het feit dat onafhankelijke deskundigen komen tot een advies. Als een leerling zich met een tlv aanmeldt op een speciaal (basis-) onderwijs (so of sbo) school, lijken de so of sbo scholen hetzelfde proces nogmaals te doorlopen. Hierdoor duurt het nog langer voordat helder is of een leerling toelaatbaar is. Hier moet het bestuur op anticiperen om zodoende leerlingen niet onnodig lang in de wachtstand te laten.

- **Ouders**

Ouders worden betrokken zodra (extra) ondersteuning nodig is. Het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning is vaak niet duidelijk. Een reden daarvoor is het sop gevuld met vakjargon en het feit dat sommige scholen naast opp's ook werken met individuele handelingsplannen, wat instemming mogelijk beperkt. Tot slot is het ouder- en jeugdsteunpunt (ojsp) onbekend bij scholen en bij ouders.

- **Zorg/Jeugdhulp in school**

De samenwerking met externe partners (jeugdwerkers, jeugdhulp en schoolmaatschappelijk werk) verschilt per school. De meeste scholen geven aan dat de personeelswisselingen en ook de wachtlijsten in de zorg en in de jeugdhulp ertoe leiden dat de extra ondersteuningsbehoeften bij leerlingen stijgen.

4. 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.

Het vierjaarlijkse onderzoek – dat is uitgevoerd in mei en juni 2025 – richtte zich op de wijze waarop SPPOH invulling geeft aan de wettelijke opdracht om een samenhangend geheel van voorzieningen te realiseren binnen en tussen scholen. Dit om te waarborgen dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke onderwijsplek beschikbaar is.

Ik waardeer dat er in het rapport expliciet aandacht is voor de moeilijke

- **omstandigheden waaronder we in Haaglanden aan onze opgave werken.**

De constatering dat de samenwerking met schoolbesturen en partners (zoals de gemeenten) in het afgelopen jaar merkbaar is versterkt en dat er betekenisvolle stappen zijn gezet in het dekkend netwerk, zien wij als een bevestiging dat wij de juiste koers varen. We zijn dan ook blij met de constatering tijdens de verificatiebezoeken ‘dat scholen doelgericht bezig zijn om de beweging naar inclusief onderwijs te maken’. Dat er in onze samenwerking, onze werkwijzen en verantwoording ook nog zaken verbeterd kunnen worden, is evident. Hiervoor zetten wij ons dagelijks in. De in het rapport benoemde aandachtspunten en aanbevelingen nemen wij ter harte. Wij beschouwen deze niet alleen als verbeter suggesties voor de korte termijn, echter ook als richtinggevende signalen voor de verdere ontwikkeling van ons samenwerkingsverband. In dat kader kiezen wij voor een lange termijn benadering waarin drie pijlers centraal staan:

- **Duurzame borging van kwaliteit en herstelopdrachten**

De uitvoering van BKA3 zien wij als een structurele kwaliteitsopgave. Wij zetten in op heldere afspraken, meetbare resultaten en continue monitoring zodat de voortgang inzichtelijk blijft en de resultaten duurzaam verankerd worden.

- **Versterking van partnerschap en gezamenlijke verantwoordelijkheid**

Het realiseren van passend en inclusief onderwijs vraagt blijvende samenwerking met scholen, gemeenten, jeugdhulp en overige netwerkpartners. Wij zien dit als onze taak om dit partnerschap te verdiepen en de gezamenlijke verantwoordelijkheid te versterken, zodat iedere leerling – ongeacht achtergrond of ondersteuningsbehoefte – kan rekenen op een passend aanbod binnen een sluitend netwerk van voorzieningen.

- **Leren, innoveren en toekomstbestendig ontwikkelen**

De samenleving en het onderwijsveld zijn voortdurend in beweging. Wij benutten signalen uit onderzoek en praktijk om ons beleid te verbeteren en innovaties te stimuleren. Daarbij kijken wij vooruit: hoe kunnen wij ons samenwerkingsverband zo inrichten dat het niet

alleen voldoet aan de huidige wettelijke eisen, maar ook wendbaar en toekomstbestendig blijft binnen de omstandigheden en ondersteuningsvragen in Haaglanden.

Ik kijk met vertrouwen en ambitie uit naar het herstelonderzoek in de tweede helft van 2026. Dat onderzoek vormt voor ons niet slechts een toetsmoment, maar een kans om gezamenlijk vast te stellen welke verbeteringen al zijn gerealiseerd en welke verdere stappen nodig zijn om passend en inclusief onderwijs structureel te versterken in Haaglanden.

Onze ambitie is helder: alle leerlingen kansen bieden binnen een robuust, samenhangend en toekomstgericht samenwerkingsverband, waar erbij horen en meedoen in een inclusieve leeromgeving de norm is.

Met vriendelijke groet,

mw. I.M. (Irene) van Harten,
directeur-bestuurder

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

