

# De kracht om door te zetten

*Hoe kunnen we de impasse rondom thuiszitten doorbreken?*

Op verzoek van: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Opsteller: Marc Dullaert aanjager thuiszitterspact  
Met medewerking van Gedragswerk

29 januari 2019

## Inhoud

Voorwoord .....	3
1. Achtergrond van dit advies .....	5
1.1 Het advies samengevat .....	5
1.2 Achtergrond .....	6
1.3 Opdracht .....	7
2. De regionale gesprekken .....	9
2.1 Selectie van regio's .....	9
2.2 Gesprekspartners .....	9
2.3 Gespreksleidraad .....	9
3. Onderzoek, ervaring en inzichten .....	10
3.1 Wat werkt? .....	10
3.2 Inzichten over doorzettingsmacht .....	11
3.2.1 Met andere ogen .....	11
3.2.2 G4 gemeenten en G4 samenwerkingsverbanden PO en VO .....	12
3.2.3 Doorzettingsmacht organiseren .....	12
3.2.4 Doorzettingsmacht Jeugd .....	13
3.2.5 Gezamenlijke organiseren van lokale doorzettingskracht .....	14
3.2.6 Veranderagenda knelpunten WMO hulpmiddelen .....	14
3.2.7 MAS Methodische Aanpak Schoolverzuim .....	14
4. De resultaten van de regionale gesprekken .....	16
5. Onze visie op de kracht om de impasse te doorbreken .....	19
5.1 De ladder van effectiviteit .....	20
5.2 Samenwerking op de ladder .....	21
5.3 Escalatie op de ladder .....	23
6. Adviezen .....	24
6.1 Hef het verschil tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim op. ....	24
6.2 Stel preventie centraal .....	24
6.3 Van leerplicht naar inclusie .....	26
6.4 Anders leren – schaf vrijstellingen af .....	26
6.5 Leg als onderdeel van het verzuimprotocol 'informed consent' voor ouders en kind vast. ....	27
6.6 Zet in op ondersteuning van de leerkracht .....	27
6.7 Zorg voor een casusregisseur onderwijs en zorg .....	27
6.8 Organiseer een doorbraak .....	28

6.9 Maak arbitrage mogelijk.....	28
6.10 Regionale bindende afspraken en aanpassing van wet- en regelgeving.....	28
6.11 Een sluitende aanpak .....	30
Bijlage 1. Gespreksleidraad regionale gesprekken .....	32
Bijlage 2. Samengevatte rapportages regionale gesprekken .....	33
1. Fryslân Noard – Leeuwarden (18 oktober 2018) .....	33
2. Werkconferentie ‘Bijzondere Jongeren’ Zwolle.....	33
3. Tilburg en omgeving (3 december 2018).....	34
4. Amstelland (11 december 2018).....	35
5. Verslag gesprek SWV VO Delflanden (18 december 2018) .....	37
6. Verslag gesprek Oost-Groningen (10 januari 2019) .....	40

## Voorwoord

Ondanks de inzet van alle betrokkenen en tal van maatregelen is bij complexe casuïstiek nog te vaak sprake van (bestuurlijk) onvermogen en stagnatie. Er is vaak te weinig verbinding gerealiseerd tussen onderwijs, jeugdhulp, zorg en veiligheid. Hierdoor ontstaan impasses waarin geen doorbraken kunnen worden gerealiseerd en wordt het streven naar passend onderwijs en passende zorg bemoeilijkt. Aan de basis van deze problematiek liggen verschillende oorzaken.

Allereerst onze kijk op verzuim. Verzuim wordt vaak in de eerste plaats gezien als onderwijsproblematiek en als zodanig dikwijls eenzijdig benaderd. Verzuim wordt niet gezien als symptoom dat er iets aan de hand kan zijn met een kind zelf, of zijn omgeving. Daarnaast wordt verzuim onderschat en vaak veel te laat gesignaleerd en opgepakt.

Dat bij een aantal scholen de verzuimregistratie niet op orde is, helpt dan ook niet. Evenmin als het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim, dat maakt dat men de voorbode van uitval niet ziet aankomen, of zich niet geroepen voelt om iets te doen. Scholen die verzuim wel goed signaleren en opvangen, hebben een flexibele schil van professionals uit onderwijs en zorg om de school heen georganiseerd. En hebben een nauwe samenwerking met jeugdgezondheidszorg en jeugdhulp in het kader van de verzuimaanpak.

Waar het dan vaak nog mis gaat in dit proces is in de communicatie en het overleg met ouders en kind. Ook is vaak onduidelijk wie de regie heeft als er meerdere experts rond de tafel aanschuiven. Soms moet er lang onderhandeld worden wie de passende zorg of onderwijskosten op zich neemt.

Een aantal regio's is al ver met het inrichten van onderwijs-zorgarrangementen maar wordt in het streven naar maatwerk nog te vaak belemmerd door ingewikkelde wet- en regelgeving en bekostigingsvereisten. Als dan een maatwerkarrangement tot stand is gekomen, dan is het een issue of en op welke wijze de leerkracht ondersteund kan worden.

Het valt op dat bovengenoemd proces maandenlang kan duren en dat duidelijke regie hiervan heel persoonsgebonden is en niet duidelijk is belegd. In sommige regio's werkt het echter wel en komt men er snel uit. In andere leidt het tot (bestuurlijk) onvermogen, loopt de zaak vast en komt of blijft het kind thuis op de bank zitten. Willen we deze impasse doorbreken, dan zullen we allereerst veel preventiever moeten gaan werken en vroeger moeten gaan signaleren en integraal samenwerken. Als het onderling vastloopt moeten we op voorhand afspreken wie het mandaat krijgt om de regie te nemen over een passende onderwijs- en of zorg aanpak voor het kind.

Daarnaast lopen we vast in het wettelijk toegestane maatwerk voor kinderen omdat we het in ons land in de praktijk niet aandurven om een van 1 tot 100 procent ontwikkel- of leerrecht te omarmen en uit te voeren. Regels en bekostigingsstructuren belemmeren dit bovendien. Eigenlijk staan we passend onderwijs en passende zorg maar toe tot op zekere hoogte. We doen dit halfslachtig. Van echte inclusie, zodat alle kinderen en jeugdigen kunnen participeren, is nog geen sprake. We kijken nog teveel vanuit de uit 1969 stammende leerplichtwet, waarin leerplicht en handhaving daarvan centraal staan. Deze achtergrond bemoeilijkt ons handelen. Een andere kijk is nodig.

Daarnaast pleiten wij op decentraal niveau voor "vrijheid in gebondenheid". Dus: veel meer vrijheid om leerroutes met gezamenlijke partners en ouders en kind in te richten, maar binnen een bepaald tijdsbestek. Lukt dit niet, dan treedt de gemandateerde onderwijs- en zorg casusregisseur in het veld en neemt de beslissingen.

Door de hierboven kort geschetste andere kijk, het veel vroeger en dus preventief handelen en het aanpakken van de vrijblijvendheid door na een afgesproken termijn de regie over onderwijs en zorg te

beleggen, willen we veel jeugdigen en hun ouders een hoop leed besparen en elk kind of elke jeugdige een werkelijk ontwikkelperspectief bieden.

Ook de maatschappelijke kosten van uitval en thuiszitten, alsmede de maandenlange inzet van vele experts zullen hierdoor drastisch verminderen.

Wij denken dat door deze preventieve aanpak en het indien nodig geregisseerde proces ook lichtere hulp en zorg voor kinderen gaat voldoen. Wij verwachten dat dit een onmiddellijk effect zal hebben op de nu soms lange wachttijden in de jeugdzorg en jeugd-ggz. Daarenboven zullen de kosten van de tot nu toe vooral op curatie gerichte aanpak enorm verminderen.

Omwille van onze kinderen moet er een eind komen aan ons bestuurlijk onvermogen en zal de impasse rond thuiszitten doorbroken moeten worden. We zullen nu de kracht moeten hebben om door te zetten.

**Marc Dullaert**

# 1. Achtergrond van dit advies

Door de Ministeries van OCW en VWS werd aan de samenstellers van dit rapport gevraagd om een advies te geven over doorzettingsmacht in situaties waarin sprake is van een impasse, of waar dat dreigt. Dit rapport is het resultaat van deze vraag.

Basis van dit advies zijn gesprekken gevoerd in zes regio's en daarnaast nog met de PO-Raad en de VO-Raad, Ingrado, de Inspectie van het Onderwijs, DUO, de G4 gemeenten en de G4 samenwerkingsverbanden voor primair- en voortgezet onderwijs, Ouders & Onderwijs, de Ministeries van OCW, VWS en J & V, LECSO, de deelnemers van het beleidsoverleg thuiszitters, verschillende gemeenten en samenwerkingsverbanden, alsmede ouders en thuiszittende leerlingen. Ook zijn onderzoeken en rapporten bestudeerd en in het advies verwerkt.

## 1.1 Het advies samengevat

De resultaten van de vele gesprekken en het bestuderen van diverse bronnen, leiden tot een visie op de kracht om de impasse te doorbreken en vervolgens tot tien adviezen. Gezamenlijk versterken deze de kracht van regionale partijen. Daar waar slechts een deel van deze adviezen wordt overgenomen, zal veel minder sprake zijn van de noodzakelijke versterking.

1. **Hef het verschil tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim op.** Alle verzuim is ongewenst. Alle vormen van verzuim vragen om onmiddellijke en doelgerichte aandacht en actie. Omdat het een symptoom is van onderliggende problematiek en een voorbode is van een verergerende situatie. Adopteer daarom een aanpak die vanaf het allereerste verzuim in werking treedt. Ongeacht de aard van verzuim. Hef daarbij het huidige verschil tussen 'geoorloofd' en 'ongeoorloofd' verzuim op.
2. **Stel preventie centraal.** Richt de aandacht op alle situaties met een afbreukrisico voor kind of jeugdige. Deze leiden tot schooluitval en thuiszitten. Focus op de vraag wat er voor nodig is om kinderen of jeugdigen in hun kracht te houden en zonder kleerscheuren uit deze situaties te laten komen. Preventie levert de beste kansen op voor de betrokken kinderen en jeugdigen en brengt duurzame maatschappelijke opbrengsten tegen (veel) lagere kosten dan curatie. Daartoe moet een preventieakkoord gesloten worden in een regionaal convenant, vastgelegd in het OOGO.
3. **Van leerplicht naar inclusie.** Richt alle aandacht op het bevorderen en realiseren van het feit, dat alle kinderen zich op hun eigen wijze ontwikkelen en dus ook op hun eigen wijze leren. Leerplicht, in de zin van de uit 1969 daterende wettelijke regelingen, zal verlaten moeten worden. Alle kinderen ontwikkelen zich en leren en hebben recht op dat ontwikkelen en leren. Ze hebben dat recht samen en op 'inclusieve' wijze. Transformeer daarom leerplicht naar casusregie onderwijs en zorg met het mandaat om forcerende regie toe te passen. Leerplicht in de huidige vorm is immers geen 'schoolplicht'
4. **Schaf vrijstellingen af.** Kinderen en jeugdigen leren op hun eigen wijze en doen dit niet in alle gevallen voor 100 % op een school (kinderen leren tussen de 1 % en 100 %: hoe dan ook en waar dan ook). Streef individueel maatwerk na om voor ieder kind en iedere jeugdige een eigen leerroute, arrangement, of oplossing te realiseren. Creëer voor alle kinderen en jeugdigen een situatie waarin naar vermogen sprake is van leren en zorg. Dan zit niemand meer thuis. Ook ontheffing van leerplicht (artikel 5.a) wordt daardoor overbodig.
5. **Leg als onderdeel van het verzuimprotocol 'informed consent' voor ouders en kind vast.** Ouders en kind moeten vanaf de eerste melding betrokken worden en instemmen.
6. **Zet in op de ondersteuning van de leerkracht.** Het is cruciaal dat de leerkracht vanuit zijn signalerende rol direct en zonder omwegen hulp in kan roepen.
7. **Zorg bij wet voor een casusregisseur onderwijs en zorg.** Als het multidisciplinaire team niet tot oplossingen leidt, wordt casusregie ingesteld. (na de eerste vier weken van verzuim). Deze regie komt in handen van een casusregisseur onderwijs en zorg met wettelijk mandaat en in opdracht van de wethouder jeugd (gemeente) en de directeuren van de betrokken samenwerkingsverbanden. Deze wordt ingezet wanneer sprake is van een impasse, of een

dreigende impasse. Deze casusregisseur heeft een mandaat op zowel onderwijs- als zorgterrein (= formaliseren van de integraliteit van onderwijs-zorg) om 'forcerende regie' toe te passen. Hij kan er na twaalf weken, of zoveel eerder als nodig, voor kiezen om een doorbraakteam in te schakelen.

8. **Organiseer een doorbraak.** Samenwerkingsverbanden en gemeenten formeren als onderdeel van de regionale ondersteuningsstructuur een doorbraakteam, waarvan deel uitmaken: onderwijs, jeugdhulpverlening (regionaal expertteam), jeugdgezondheidszorg, leerplicht, Raad voor de Kinderbescherming, Veiligheidshuis en jeugdbescherming. Dit team omvat de bestaande structuur van thuiszitters-, actie-, of doorbraaktafels. Er is in die zin niet altijd sprake van een geheel nieuw team. Het doorbraakteam wordt door de casusregisseur gemobiliseerd wanneer na acht weken dreigt dat er tussen dat moment en de daaropvolgende vier weken geen passend aanbod is voor dit kind of deze jeugdige (opgeteld: 12 weken = drie maanden). Casusregisseurs kunnen het team ook eerder inschakelen, zodra stagnatie optreedt.
9. **Maak arbitrage mogelijk.** Als bovenstaande niet leidt tot een passende oplossing, dan kan een impasse ontstaan. De casusregisseur kan dan (naast het gebruiken van forcerende regie gericht op de professionals) beslissen tot arbitrage. Hiertoe vraagt hij ouders mee te werken aan bindende arbitrage, waarbij zij zelf een vertegenwoordiger aan kunnen wijzen. Zodat zij zich gehoord en vertegenwoordigd weten.
10. **Regionaal bindende afspraken en aanpassing wet- en regelgeving.** Samenwerkingsverbanden en gemeenten nemen het initiatief om in een versterkt OOGO een bindend regionaal convenant op te stellen. Vóór het nieuwe schooljaar stelt men via deze afspraken een gemandateerd casusregisseur onderwijs-zorg aan. Ook vroegsignalering en ordentelijke registratie worden hierin geregeld. Hieraan voorafgaand wordt het OOGO verbreed: Aan de gesprekstafel worden ook uitgenodigd de gecertificeerde instellingen, Jeugdgezondheidszorg, het onafhankelijke ouderplatform, Raad voor de Kinderbescherming en Veiligheid. Van de Rijksoverheid worden meerdere maatregelen gevraagd. Het gaat dan om het opheffen van het verschil in geoorloofd- en ongeoorloofd verzuim, het aanpassen van de wetgeving rond 'leerplicht', het beleggen van de taak van een casusregisseur om de forcerende regie mogelijk te maken, de plicht tot het afsluiten van een regionaal convenant en het wegnemen van de huidige obstakels om werkelijk maatwerk te kunnen bieden aan kinderen en jeugdigen. Dit betreft de bekostigingsstructuur, het inrichtingsbesluit onderwijs (VO) en vormgevingsregelingen binnen het onderwijs, alsmede het vastleggen van de 3-maanden-termijn om tot een werkelijke oplossing te komen. Ook de rol van het OM hoort hier bij.

## 1.2 Achtergrond

In 2013 en 2014 trad de wetgeving rond passend onderwijs gefaseerd in werking. Het doel van deze wetgeving is dat voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs wordt gerealiseerd. De wet gaat over het stelsel van voorzieningen voor leerlingen, die extra ondersteuning nodig hebben in het funderend onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs. Tegelijkertijd en daarmee samenhangend vonden in het sociale domein plaats de overheveling van de jeugdzorg van provincie naar gemeente, de invoering van de Participatiewet en de decentralisatie van een deel van de taken van de AWBZ naar WMO, Jeugd, WLZ en Verzekeraars. Gezamenlijk stelden deze veranderingen voor wat betreft kinderen en jeugdigen centraal, de ambities passend leren, veilig en positief opgroeien en meedoen naar vermogen. Juist ook in die lastige en complexe situaties dat zij tussen wal en schip dreigen te vallen.

In juni 2016 ondertekenden de ministeries OCW, VWS, J&V, de PO-Raad, de VO-raad en de VNG het Thuiszitterspact. In dit pact staan afspraken die ertoe moeten leiden dat het aantal thuiszitters de komende jaren omlaag wordt gebracht. Doel is dat in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuiszit zonder een passend aanbod.

Onderdeel van dit pact is de zogenoemde 'doorzettingsmacht'. Hierover is in het pact afgesproken dat als er sprake is van (dreigend) thuiszitten gemeenten en samenwerkingsverbanden met elkaar afspreken welke partij bepaalt welke vorm van onderwijs en – waar nodig – zorg voor het desbetreffende kind passend is. Het pact roept gemeenten en samenwerkingsverbanden op om een stappenplan op te stellen

om thuiszitten tegen te gaan.

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'<sup>i</sup> (2017) wordt gesteld dat er een wettelijk verplichte doorzettingmacht dient te komen. De ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport benoemen in hun gezamenlijke brief 'Onderwijs en Zorg'<sup>ii</sup> (2018) twee maatregelen als uitwerking van dit voornemen. In de eerste plaats de maatregel dat een aanjager zorgdraagt voor verbetering van de aansluiting van de actietafels voor thuiszitters in het onderwijs en de regionale expertteams in de jeugdhulpregio's. Dit inclusief aanbevelingen voor het verbinden van de doorzettingmacht in de jeugdhulp met de doorzettingmacht in het onderwijs, alsmede aanbevelingen voor de uitwerking van het wetsvoorstel doorzettingmacht binnen passend onderwijs. In de tweede plaats de maatregel dat de wettelijke doorzettingmacht wordt ingevoerd in het onderwijs en verbinding wordt gerealiseerd met de doorzettingmacht in de jeugdhulp.

Hier toe wordt in de kamerbrief 'Onderwijs en Zorg' aan de heer Dullaert en Gedragswerk<sup>iii</sup> de opdracht verstrekt om in enkele regio's best practices en knelpunten in kaart te brengen en – met oog voor de regionale verschillen – de structuur te borgen voor het doorpakken bij complexe casuïstiek met betrekking tot thuiszitters. Daarnaast wordt gevraagd om aanbevelingen voor het verbinden van de doorzettingmacht in de jeugdhulp met de doorzettingmacht in het onderwijs, alsmede voor de uitwerking van het wetsvoorstel doorzettingmacht binnen passend onderwijs.

Ondanks de inzet van alle betrokkenen blijft bij complexe casuïstiek vaak onduidelijkheid bestaan over welke partij aan zet is of wie verantwoordelijk is. Met als gevolg bestuurlijk onvermogen en daardoor stagnatie van het proces om passend onderwijs en passende zorg te realiseren. Binnen de afzonderlijke domeinen onderwijs en zorg zijn hiertoe inmiddels 'routes' ingericht zoals de regionale actietafels thuiszitters en expertteams in de jeugdhulpregio's. Daarnaast kunnen partijen zoals Het Juiste Loket, de Onderwijs(zorg) consulenten, het Centrum voor Consultatie en Expertise (CCE) en Gedragswerk helpen<sup>iv</sup>. Dat neemt echter niet weg dat in de dagelijkse praktijk in complexe situaties rondom kinderen en jeugdigen nog te vaak sprake is van bestuurlijk onvermogen en stagnatie omdat veelal te weinig verbinding is gerealiseerd tussen onderwijs, jeugdhulp, zorg en veiligheid. Hierdoor kunnen in complexere situaties geen doorbraken worden gerealiseerd, wordt het streven naar passend onderwijs en passende zorg vrijblijvender en wordt er minder van elkaar geleerd dan mogelijk en wenselijk is.

In de Jeugdwet is vastgelegd dat de doorzettingmacht inzake de jeugdhulp bij de gemeenten ligt. Uit recent onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VWS blijkt, dat de wijze waarop deze doorzettingmacht in de praktijk wordt georganiseerd door gemeenten, sterk verschilt. Ook kan de aansluiting met het onderwijs nog fors verbeterd worden. Wel zetten steeds meer regio's deze verbindingen inmiddels op. In het regeerakkoord is afgesproken om voor het onderwijs ook wettelijk te regelen dat samenwerkingsverbanden doorzettingmacht organiseren. Het belang van de samenhang tussen onderwijs en zorg vraagt ook een goede verbinding tussen de doorzettingmacht binnen onderwijs en binnen de zorg.

De ervaringen met complexe situaties rondom kinderen en jeugdigen, vooral die waarin het maar niet wil lukken om passend onderwijs en passende zorg te organiseren, tonen dat bij thuiszitten vaak sprake is van een gecombineerde onderwijs-, jeugdhulp- en zorgvraag<sup>v</sup>. Knelpunten rondom onderwijs en (jeugd)zorgvraagstukken, gaan veelal gelijk op. In deze complexe situaties is maatwerk geboden. Hiervoor is nauwe samenwerking vereist over de grenzen van de sectoren heen. Deze komt nog te vaak niet, of onvoldoende tot stand.

### 1.3 Opdracht

In het licht van deze achtergrond werd de door de Ministeries van OCW en VWS aan de samenstellers van dit rapport verstrekte opdracht uitgevoerd. Met gesprekken en desk research werden antwoorden gezocht op onderstaande vragen.



- Hoe is de samenwerking tussen regionale actietafels thuiszitters en expertteams in de jeugdhulpregio's (of vergelijkbare gremia) vormgegeven?
- Welke partners zijn hierbij betrokken?
- Hoe loopt deze samenwerking?
- Hoe is de doorzettingsmacht/-kracht in jeugdhulp belegd? Zo nee, waarom niet?
- Hoe is de doorzettingsmacht/-kracht voor passend onderwijs belegd? Zo nee, waarom niet?
- Is er een verbinding tussen de twee? Zo ja, speelt het OOGO daarin een rol?
- Hoe vaak is er gebruikgemaakt van de doorzettingsmacht?
- Wanneer hebben ze elkaar nodig, wanneer gaat dat goed en wanneer gaat dat mis?
- Wat zijn knelpunten waartegen nu wordt aangelopen?
- Waar/bij wie liggen deze knelpunten?
- Wat gaat goed en wil je delen met andere regio's en partijen?
- Wat is de rol van de ministeries? Wat zou deze rol moeten zijn?

Een belangrijke voorwaarde was dat de aansluiting wordt gerealiseerd met de Coalitie Onderwijs, Zorg en Jeugd<sup>vi</sup> en de ambassadeur Zorglandschap die de regionale expertteams ondersteunt. Daarnaast met de partijen die op dit thema in de regio of landelijk actief zijn, zoals de organisaties van het Landelijk Thuiszittersoverleg, de Onderwijs(zorg)consulenten, het Centrum voor Consultatie en Expertise (CCE) en Het Juiste Loket.

Als gewenste resultaten van deze opdracht zijn benoemd:

1. Meerdere bijeenkomsten met sleutelfiguren uit geselecteerde regio's, om met de aanwezige actietafels thuiszitters en de experttafels jeugdhulp (of vergelijkbare gremia) de kansen en bedreigingen te inventariseren van samenhangende doorzettingsmacht of -kracht in de regio;
2. Kennisuitwisseling van goede voorbeelden om de samenhangende doorzettingsmacht in de regio vorm te geven, om het vastlopen van situaties te voorkomen en sneller regionale oplossingen te realiseren;
3. Knelpunten, vraagstukken en succesfactoren inventariseren rondom de werking van de bestaande doorzettingsmacht of -kracht in de Jeugdhulp in relatie tot het onderwijs;
4. Knelpunten, vraagstukken en succesfactoren inventariseren voor de uitwerking van het wetsvoorstel doorzettingsmacht voor passend onderwijs;
5. Aanbevelingen voor de vormgeving van het wetsvoorstel doorzettingsmacht voor passend onderwijs;
6. Aanbevelingen voor de actualisering van de handreiking 'Doorzettingsmacht organiseren'.

## **2. De regionale gesprekken**

### **2.1 Selectie van regio's**

Regio's werden geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- a) Bereidheid om in alle openheid over dit onderwerp te spreken;
- b) Beweging in het aantal thuiszitters in de afgelopen tijd (positief of negatief);
- c) Aanpak, methodiek en instrumentarium beschikbaar voor de aanpak van thuiszitten;
- d) Regionale spreiding in verband met de overdraagbaarheid van informatie;
- e) Alle sleutelpartners zijn bereid om aan het gesprek deel te nemen;
- f) Zo min mogelijk overlap met regionale activiteiten van andere partijen zoals VNG, Onderwijsraden, of NJI.

Dit resulteerde in zes gesprekken in de regio's N.O. Fryslân, Zwolle, Tilburg, Amstelland, Delflanden en Oost- Groningen. Deze zijn gerealiseerd in november, december 2018 en januari 2019.

### **2.2 Gesprekspartners**

Als sleutelpartners van de regionale gesprekken werden uitgenodigd:

- a) Directeuren of coördinatoren van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO en VO;
- b) Bestuurders en directeuren speciaal onderwijs en regulier onderwijs;
- c) Van de betrokken gemeenten zowel beleidsambtenaren, als wethouders en een vertegenwoordiging van leerplicht en RMC;
- d) Gesprekspartners vanuit de veiligheidsregio;
- e) De Onderwijs(zorg)consulenten;
- f) Management van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), Jeugdhulp;
- g) Vertegenwoordigers van Jeugdbescherming en Jeugdreclassering.

### **2.3 Gespreksleidraad**

Voorafgaand aan de regionale gesprekken werd een gespreksleidraad ontwikkeld met daarin opgenomen de hoofdvragen (zie hiervoor bijlage 1). De gespreksleiding lag in handen van een sparring partner van Gedragswerk. De heer Dullaert haalde als centrale deskundige aan de hand van de gespreksleidraad de informatie op. Hij vroeg tevens door en daagde waar nodig uit om tot concrete antwoorden te komen. Een sparring partner van Gedragswerk zorgde voor de verslaglegging ten behoeve van het opstellen van het advies en voor gebruik in de volgende gesprekken met regio's. Tijdens de gesprekken werden door Gedragswerk daarnaast nog eventuele ondersteuningsvragen opgehaald en opgevolgd. Dit laatste in samenwerking met regionale en landelijke partners.

### 3. Onderzoek, ervaring en inzichten

#### 3.1 Wat werkt?

Er is inmiddels veel ervaring met complexe situaties rondom thuiszittende kinderen en jeugdigen of diegenen voor wie dat dreigt. Ook zijn er in de voorbije jaren meerdere onderzoeken uitgevoerd naar deze problematiek. De beschikbare informatie bundelend, komen de factoren aan het licht die gezamenlijk de effectiviteit bepalen van alle inspanningen om passend onderwijs en passende zorg te realiseren in complexe situaties die hoge eisen stellen. Samengevat spelen vier factoren telkens weer een doorslaggevende rol<sup>vii</sup>.

*Allereerst* is bepalend voor het resultaat, de mate waarin er sprake is van effectieve samenwerking tussen kind en ouders of verzorgers en professionals. In welke mate zijn kind en ouders betrokken bij het ontwikkelen van het plan van aanpak en in hoeverre wordt er adequaat met hen samengewerkt? Worden zij gezien en gehoord, heeft dat wat zij kunnen en willen daadwerkelijk invloed en spelen zij een rol in het gehele proces?

Bij een minimale betrokkenheid van kind en ouders, zullen de effecten van alle overige inspanningen, hoe groot ook, beperkt zijn. Zijn de betrokkenheid van en de samenwerking met ouders of verzorgers maximaal dan hebben deze een sterk vergrotend of synergetisch effect op het resultaat van alle overige inspanningen. Alleen dan kunnen plannen voldoende aansluiten bij de situatie van het gezin en bij de wensen, behoeften en mogelijkheden van kind en ouders. Kind- en ouderbetrokkenheid is ook een noodzakelijke voorwaarde om hun ervaringsdeskundigheid te benutten in het vinden en bewandelen van de weg naar passend onderwijs en goede zorg.

De kracht van het professionele netwerk is *de tweede* bepalende factor. Deze is gebaseerd op drie eigenschappen. Op plaats één staat de mate waarin de betrokken professionals er in slagen effectief samen te werken, zowel met de collega's in het eigen team, als met de partners in andere organisaties en in andere domeinen. Vinden de professionals van o.m. onderwijs, (jeugd)zorg, participatie, veiligheid, leerplicht elkaar? In de tweede plaats is daar de rol van de middelen waarover de samenwerkende partners beschikken, zowel financieel als materieel (van hulpmiddelen tot en met voorzieningen). Tot slot doet de kwaliteit van de beschikbare mensen en middelen er toe. Beschikken de betrokkenen samen over alle vereiste competenties, alle motivatie, kennis en kunde, nodig voor het allereerste signaleren tot aan het diagnosticeren en het ontwikkelen en uitvoeren van een plan van aanpak? Hoe is de kwaliteit van de beschikbare middelen? Zijn deze goed op maat te maken? Voldoende en goed genoeg om voor 'deze leerling in deze specifieke situatie' passend onderwijs mogelijk te maken?

*Ten derde* speelt de daadwerkelijke inzet van alle betrokkenen een doorslaggevende rol. Wat inzet is formuleerde Johan Cruijff ooit zo: "Dat is hoofdzakelijk dat iedereen er is om het meeste uit zichzelf te halen, wat dat ook mag zijn". In welke mate doet iedereen zijn best om tot een effectieve aanpak te komen? Zonder de volledige inzet van alle betrokken professionals, van ouders of verzorgers en kind of jeugdige, is passend onderwijs niet haalbaar. Eén enkele persoon die er de kantjes van af loopt, gemaakte afspraken niet nakomt en zijn verantwoordelijkheid niet neemt, is vaak al voldoende om alle inspanningen om passend onderwijs te realiseren, te dwarsbomen. Er zijn tal van voorbeelden waarin een situatie zich door een gebrek aan inzet van één persoon van kwaad tot erger ontwikkelde. Eenvoudigweg omdat alle andere betrokkenen afhankelijk waren, of zich afhankelijk verklaarden, van de stap die deze ene persoon niet zette en geen mogelijkheid zagen de ontstane impasse te doorbreken: niet vrijwillig en niet met toepassing van drang en dwang.

De acceptatie van de voorgestane oplossing en de te bewandelen weg is *de vierde* en laatste variabele die bepalend is voor falen of slagen van inspanningen om tot passend onderwijs te komen. Acceptatie door alle betrokken professionals en van de ouders of verzorgers en het kind, is noodzakelijk. Als een van de hoofdrolspelers de gekozen oplossing niet accepteert, dan is succesvolle uitvoering nagenoeg onmogelijk. Een oplossing effectief implementeren staat of valt met de acceptatie van alle betrokkenen. Ontbreekt deze en lukt het niet alsnog tot acceptatie te komen - vrijwillig of met toepassing van dwang en drang - dan houdt het op.

Het samenspel van deze vier factoren is bepalend voor de effectiviteit van alle inspanningen. En dus is mensenwerk, ofwel effectief communiceren en samenwerken van alle betrokken partijen, de spil.

### **3.2 Inzichten over doorzettingsmacht**

Doorzettingsmacht is een actueel thema. Deze paragraaf vat de belangrijkste inzichten samen uit rapportages en adviezen. Hiermee is in het opgestelde advies nadrukkelijk rekening gehouden.

#### **3.2.1 Met andere ogen**

In het rapport *'Met andere ogen. Advies voor versnelling en bestending van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd'*<sup>viii</sup>, worden meerdere adviezen geformuleerd die samenhangen met doorzettingsmacht. De nadruk ligt sterk op de kracht van de lokale en regionale samenwerking.

Zo wordt benadrukt dat samenwerking een vereiste is om ook kinderen die wat meer aandacht of zorg nodig hebben een passende plek te geven die aansluit bij hun mogelijkheden en kwaliteiten. Niemand kan dit alleen: een betere aansluiting tussen onderwijs, kinderopvang en jeugd(zorg) is nodig.

Er worden drie belemmeringen voor resultaatgerichte samenwerking (onderwijs-zorg/jeugdhulp) gesignaleerd: professionele belemmeringen (de professionaliteit en kwaliteit van de mensen die interprofessioneel moeten samenwerken), belemmeringen in de aard van het aanbod of de hulp (er is onvoldoende passend onderwijs en/of passend hulpaanbod nabij) en belemmeringen of prikkels die averechts werken in wet- en regelgeving (stelselvragen). De eerste twee type belemmeringen vragen forse inspanningen lokaal en regionaal, de derde vraagt om goed samen optrekken met het Rijk om echt grip te krijgen op wat er dan nodig is of vergemakkelijkt kan worden en wie daaraan welke bijdrage kan leveren.

Het versnellen van het proces richting goede interprofessionele samenwerking moet vooral op het uitvoeringsniveau gericht zijn. Veel verbeteringen in de interprofessionele samenwerking rondom het kind zijn ook binnen de huidige infrastructuur en regels mogelijk. Maar een lokale en/of regionale intersectorale samenwerking en een actieve regie daarop kan daarbij wel goed helpen. Als sluitstuk moeten ook de landelijke organisaties zich inzetten voor het faciliteren van deze processen en waar nodig het stelsel daartoe optimaliseren.

Om de aansluiting onderwijs en (jeugd)zorg te verbeteren en te versnellen worden zes adviezen gegeven.

1. Het verbreden van teams (interprofessioneel). Om tijdig de goede inschatting te maken van wat een kind nodig heeft en waar nodig laagdrempelige ondersteuning te bieden, is het van belang de juiste expertise voorhanden te hebben, dichtbij het kind. De leerkracht kan dit niet altijd alleen.
2. Inperken vrijstellingen op basis van artikel 5a. Uit de praktijk blijkt dat de vrijstellingen op basis van artikel 5a leiden tot perverse prikkels en verkeerd worden gebruik. Om dit aan banden te leggen wordt geadviseerd om het uitgangspunt 'nee, tenzij' te hanteren.
3. Betrekken ouders en kinderen is essentieel om resultaat te behalen. Als deze niet achter de aanpak staan, dan komt een duurzame oplossing niet tot stand. Ouders hebben veel expertise als het gaat om de omgang met hun kind, dit wordt niet altijd voldoende benut.
4. Brede lokale afspraken over jeugd onder regie gemeente. Elke gemeente zou met de betrokken partijen moeten komen tot een gezamenlijk gedragen visie over de jeugd, vertaald naar heldere afspraken en resultaten. Deze basisafspraken fungeren vervolgens als "grondwet" voor alle afspraken die gemaakt worden.
5. Monitoring van gezamenlijke afspraken op basis van gezamenlijk bepaalde indicatoren. Zodanig dat de uitkomsten van de monitor bijdragen aan het gezamenlijke leerproces.
6. Budgetten en beleid moeten poreuze randen hebben. Er is behoefte aan flexibiliteit en snelheid in klemmende situaties. De wens is om lager in de organisatie mensen met mandaat te hebben om maatwerk snel te leveren. Hiervoor is flexibele financiering nodig. Een deel van de onderwijs- en zorgbudgetten moet gezamenlijk ingezet kunnen worden.

### 3.2.2 G4 gemeenten en G4 samenwerkingsverbanden PO en VO<sup>ix</sup>

In hun periodieke overleg concludeerden de vier grootste gemeenten van Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) dat de samenwerkingsverbanden passend onderwijs veelal een zwakke positie hebben ten aanzien van schoolbesturen. De schoolbesturen accepteren de samenwerkingsverbanden passend onderwijs niet altijd als hun vertegenwoordiger. En verschuilen zich daar soms achter. Schoolbesturen zijn natuurlijk zélf de samenwerkingsverbanden, maar komen er niet toe elkaar iets 'op te leggen' of iets vast te leggen, dat tegen hun (ogenschijnlijk) belang ingaat. Door de huidige inrichting komen samenwerkingsverbanden regelmatig in de situatie de eigen besturen streng te moeten aanspreken. De G4 ervaren dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs lang niet altijd de 'luis in de pels' (kunnen) zijn, die kinderen en ouders soms nodig hebben om tot een oplossing te komen. Waar het te spannend wordt zijn zij eerder "spreekbuis" of verdediger van de schoolbesturen. De samenwerkingsverbanden zijn echter wel het officiële aanspreekpunt voor gemeenten bij het maken van gezamenlijke afspraken en beleid. Het lukt slecht die afspraken ook te laten landen. Besturen kunnen altijd wegduiken, als het niet uitkomt.

De G4 gemeenten en samenwerkingsverbanden adviseren de positie van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs te versterken ten opzichte van de schoolbesturen en te zorgen voor een krachtiger opdracht en rol. Zo kan de bestuurlijke onafhankelijkheid en slagkracht van de samenwerkingsverbanden worden versterkt. Dat kan bijvoorbeeld door onafhankelijke bestuursleden, waaronder ouders, te laten benoemen, opdracht te geven externe audits te organiseren en samenwerkingsverbanden expliciet een rol te geven bij het bewaken van de kwaliteit van de basisondersteuning.

Daarnaast formuleren de G4 gemeenten en samenwerkingsverbanden drie condities als voorwaarden om verdere stappen te kunnen zetten in het terugdringen van thuiszitten. Dit zijn achtereenvolgens:

1. Bekostiging minder dan 50% onderwijstijd: Sommige kinderen kunnen gedurende lange tijd slechts enkele uren per week onderwijs volgen. Het is inmiddels mogelijk om hiervoor gebruik te maken van maatwerk op basis van de Variawet. De scholen ontvangen echter nog geen toereikende bekostiging als zij de deur openen voor kwetsbare kinderen die minder dan 50% van de onderwijstijd aanwezig kunnen zijn.
2. Onderwijs op andere locatie: Voor sommige kinderen is onderwijs op een schoollocatie niet of slechts gedeeltelijk mogelijk. Het ontbreekt nog aan mogelijkheden om een onderwijssetting aan te bieden buiten de context van de school.
3. Landelijke aanpak wachtlijsten jeugdzorg en lerarentekort: Er zijn wachtlijsten in de jeugdhulpverlening, met name in de Jeugdbescherming en Jeugd-ggz. Dit komt door tekort aan personeel en/of middelen. Daardoor zitten kinderen onnodig langer thuis. Op sommige scholen zorgt het lerarentekort voor wachtlijsten in het speciaal onderwijs.

### 3.2.3 Doorzettingsmacht organiseren

In de notitie 'Doorzettingsmacht organiseren. Hoe sturing en ondersteuning onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden bij de uitvoering van de zorgplicht passend onderwijs<sup>xi</sup>' van het Ministerie van OCW, Ingrado PO- en VO Raad, NJI en Gedragswerk, staan de volgende aanbevelingen centraal:

1. Zorg voor een duidelijke rolverdeling en bijbehorend mandaat om (snel) te handelen.
2. Werk bij de casusbesprekingen met verschillende scenario's, waarin bijvoorbeeld ook dagbesteding of toeleiding naar werk opties zijn.
3. Maak duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, leg deze vast en check ze ook.
4. Werk op regioniveau scenario's uit om medewerking 'af te dwingen' van ouders die hun kind niet willen inschrijven/niet van het aanbod gebruik willen maken.
5. Neem in de uitwerking van de aanpak de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie mee als relevante spelers.
6. Begin met een gezamenlijke intentie, en zorg ervoor dat het daar niet bij blijft; men moet bereid zijn om zich te mandateren, dat vast te leggen en zich ernaar te gedragen.
7. Evalueer regelmatig om te leren van 'onderop' en zet deze leerervaringen om in verdere verbetering van de aanpak, organisatie en bestuur & beleid.

8. Regel allereerst de volgende zaken:
9. Werk samen (ouders, onderwijs, gemeente en jeugdhulppartijen).
10. Stel regionaal vast welke speelvelden men efficiënt vindt, welke functionarissen (met welk competentieprofiel) daaraan deelnemen en welk mandaat wordt verleend. Doe vanuit dit afsprakenkader ervaring op en schaaft het proces bij waar nodig. Het is belangrijk dat partijen op basis van wederzijds respect een onderlinge vertrouwensband opbouwen. Maak bij het ontwikkelen van deze gemeenschappelijke werkagenda gebruik van het vijfstappenplan van Gedragswerk:
  - a) Stap 1. Verkennen | Breng de situatie in kaart.
  - b) Stap 2. Betrekken | Stel vast wie nodig zijn en betrek hen.
  - c) Stap 3. Ontwikkelen | Bepaal samen de doelen en de wijze van nastreven.
  - d) Stap 4. Arrangeren | Stel de gemeenschappelijke werkagenda op.
  - e) Stap 5. Activeren | Voer uit.

### 3.2.4 Doorzettingsmacht Jeugd

In de rapportage 'Doorzettingsmacht jeugd' van de Ministeries van VWS en OCW en de VNG<sup>xi</sup> wordt gesteld dat het grootste deel (90%) van de gemeenten invulling geeft aan doorzettingsmacht of deze ontwikkelt. Driekwart van de gemeenten organiseert doorzettingsmacht lokaal. Bij 20% van deze gemeenten is er de mogelijkheid om op te schalen naar regionaal niveau. Het overige kwart van de gemeenten sluit aan bij de regionale organisatie van doorzettingsmacht. Een kleine 10% van de gemeenten heeft geen doorzettingsmacht georganiseerd en is niet voornemens dat te doen. Deze laatste groep gemeenten geeft aan doorzettingsmacht op een andere manier belegd te hebben. Doorzettingsmacht is bij circa de helft van de gemeenten belegd bij één persoon of één functie. Vaak genoemde voorbeelden zijn: een procesregisseur, teamleider lokale teams, een voorzitter van een multidisciplinair overleg of in een aparte functie, zoals: 'de zorgmarinier', 'de ontschotter' of de 'brandpuntfunctionaris'. Deze personen zoeken verbinding met regionale overlegtafels, expertteams of organiseren een maatwerkoverleg om de benodigde expertise rondom een casus te verzamelen. 40% van de gemeenten belegt doorzettingsmacht bij een team, zoals: lokale teams, regionale expertiseteams of een (domein overstijgend) overlegorgaan.

Doorzettingsmacht is te splitsen in het maken van een inhoudelijke afweging welke zorg noodzakelijk is en het mandaat om te zorgen dat de genomen beslissing ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Uit de landelijke enquête komt naar voren dat bij 8% van de gemeenten de doorzettingsmacht het mandaat heeft een plaatsing in een jeugdhulpvoorziening af te dwingen. Aanvullend geeft ruim 40% van de gemeenten aan dat de doorzettingsmacht in principe mandaat geeft, maar dit mandaat bijvoorbeeld niet 'het over wachtlijsten heen plaatsen' omvat. In dat geval kent de doorzettingsmacht een aantal beperkingen in het afdwingen van de genomen beslissing.

Gemeenten geven aan een (onvoorwaardelijk) mandaat niet altijd nodig te vinden. In de meeste gevallen komen professionals er met elkaar uit, ook wanneer er géén onvoorwaardelijk mandaat is. Afspraken over de doorzettingsmacht zijn in twee derde van de gemeenten dan ook niet (juridisch) vastgelegd ('formeel' mandaat). Gemeenten geven aan nauwelijks sturing te hebben op de oorzaak van vastgelopen hulpvragen, waardoor een formeel mandaat volgens hen geen uitkomst biedt. Voorbeelden zijn wachtlijsten, niet gecontracteerde zorg en het ontbreken van afspraken met aanpalende domeinen als (passend) onderwijs.

In 70% van de gemeenten waar doorzettingsmacht operationeel is, is deze gebruikt. De frequentie van het gebruik wisselt sterk.

Ruim 40% van de gemeenten evalueert de effecten van doorzettingsmacht. Van deze groep gemeenten neemt 40% cliënt ervaringen mee in de evaluatie. Gemeenten en professionals geven aan tevreden te zijn over het functioneren van doorzettingsmacht. In 40% van de gemeenten leidt de inrichting van doorzettingsmacht tot structurele verbeteringen van bestaande werkprocessen.

Dit rapport besluit met drie aanbevelingen:

a. Een eerste vervolgvraag naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek, is de vraag wat het effect van een gekozen vorm van doorzettingsmacht is. Ook gemeenten geven aan met deze vraag te spelen. Zij zijn benieuwd naar welke oplossingen op andere plaatsen worden ontwikkeld en hoe deze oplossingen in de praktijk uitwerken.

b. Gemeenten noemen domein overstijgend samenwerken, wachtlijsten en capaciteitstekorten, communicatie over het reguliere proces en doorzettingsmacht naar professionals, ouders en cliënten, als grootste uitdagingen. Het ontwikkelen van een basisset aan aspecten die helpend zijn een doorzettingsmacht te organiseren kan gemeenten helpen in hun opgave.

c. De uitdaging voor gemeenten en regio's ligt in het scherp definiëren van doorzettingsmacht en het procesmatig strak organiseren van de toegang tot de doorzettingsmacht. Dit zorgt voor duidelijke verwachtingen naar professionals, aanbieders en cliënten.

### **3.2.5 Gezamenlijke organiseren van lokale doorzettingskracht**

Het Schakelteam Personen met Verward Gedrag constateert in het adviesrapport 'Gezamenlijk organiseren van lokale doorzettingskracht'<sup>xii</sup> een dilemma als het gaat om het organiseren van doorzettingsmacht: er is enerzijds voldoende geregeld of te regelen qua bevoegdheden en mandaten, terwijl anderzijds in de dagelijkse praktijk nog steeds mensen tussen wal en schip vallen. Het Schakelteam adviseert te investeren in het gezamenlijk organiseren van doorzettingskracht, door het verbeteren van de regie op een integrale en persoonsgerichte aanpak (casusregie) met als opdracht: "Los op, of schaal op". Belangrijke voorwaarden zijn het creëren van financiële ruimte om eerst te doen wat nodig is, een getrappt escalatiemodel met een procesregisseur met directe lijnen met het bevoegd gezag die verantwoordelijk is voor het tijdig op- en afschalen en een leerproces gericht op het duiden en oplossen van onderliggende problematiek. Lokale en regionale partijen zijn gezamenlijk aan zet, onder regie van gemeenten.

### **3.2.6 Veranderagenda knelpunten WMO hulpmiddelen**

Vanuit een onderzoek vanuit de WMO (weliswaar een ander speelveld, dan het terrein van kinderen/jeugdigen), is ook sprake van het organiseren van doorzettingsmacht. In de zogenaamde 'veranderagenda knelpunten WMO hulpmiddelen'<sup>xiii</sup> wordt doorzettingsmacht bij complexe ondersteuningsvragen gezien als een oplossing voor stagnatie in het aanvraag- en indicatieproces bij cliënten met een complexe ondersteuningsvraag.

Escalatietafels worden opgevoerd als een oplossing voor casussen waarin voor gebruikers niet tot een integrale maatwerkoplossing gekomen kan worden. Deelnemers aan dit soort tafels zouden zich moeten committeren aan 'doen wat nodig is' en het eigen organisatiebelang los moeten laten, om zo in één vergadering met elkaar daadwerkelijk tot een maatwerkoplossing te komen voor de gebruiker. Het feitelijk financieel regelen volgt dan tussen de organisaties onderling. De cliënt moet daar geen 'last' van ondervinden. De betrokken partijen moeten van te voren afspreken dat de deelnemers in gezamenlijkheid doorzettingsmacht hebben om voor de cliënt tot een integrale oplossing te komen.

### **3.2.7 MAS Methodische Aanpak Schoolverzuim**

Aanhoudend schoolverzuim kan een serieuze bedreiging vormen voor de ontwikkeling van het kind. Om die reden heeft een aantal ketenpartners (Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Halt en Ingrado) gewerkt aan de actualisering van de Handleiding Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim uit 2012. Bij deze ketenpartners ontstond de behoefte aan een gezamenlijke visie op de aanpak van het schoolverzuim. In deze visie staat niet de strafrechtelijke kant centraal, maar wordt primair ingezet op preventie en vrijwillige (jeugd)hulp. De gewenste aanpak biedt, afhankelijk van de situatie, ruimte om gemotiveerd andere keuzes te maken. 'Pas toe of leg uit', is dus het motto. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) deelt deze visie en aanpak. De samenwerking heeft begin 2017 geresulteerd in een vernieuwde handleiding voor de aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim. De Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) is geactualiseerd en waar nodig herzien.

In de MAS wordt ervan uitgegaan dat er lokaal een overlegstructuur met ketenpartners is ingericht. Deze overlegstructuur is afhankelijk van lokale afspraken. De uitwerking van de MAS kan tussen regio's dan ook

verschillen. Het is dan ook van groot belang om op lokaal niveau afspraken te maken over hoe te werken met de MAS. Voor de implementatie is een handleiding beschikbaar bij Ingrado.

De voorliggende aanpak is dynamisch, wat inhoudt dat een stuurgroep deze periodiek herijkt en waar nodig aanpast. Dit in samenspraak met het veld. De vertegenwoordigers van de ketenpartners, onderschrijven deze ontwikkeling en spreken de verwachting uit dat alle partners conform de hier gepresenteerde handleiding zullen gaan werken. Met een uniforme werkwijze kunnen tijdig de juiste interventies ingezet worden zodat iedere jeugdige met zorgelijk of aanhoudend verzuim een passende plek in het onderwijs houdt of deze zo snel mogelijk vindt.



## 4. De resultaten van de regionale gesprekken

In de periode van oktober 2018 tot en met januari 2019 werden zes regionale gesprekken gevoerd in N.O. Fryslân, Zwolle, Tilburg, Amstelland, Delfland en Oost- Groningen. De beknopte verslagen hiervan zijn opgenomen in bijlage 2. Deze gesprekken laten zich samenvatten in de navolgende statements.

1. In het leeuwendeel van alle situaties, ook de meer complexe, lukt het de betrokken partijen om voor thuiszittende leerlingen passend onderwijs en passende zorg te realiseren. Het curatieve pad werkt in het algemeen naar behoren. Met als kanttekening dat vaak veel afhangt van de inzet en kwaliteiten van diegenen die het voortouw nemen of de regie hebben. Meerdere keren komt op tafel dat hier ook een belangrijke rol speelt de mate waarin alle betrokken partijen elkaar kennen en weten te vinden.
2. In die gevallen dat het niet lukt is sprake van zeer complexe problematiek. Er wordt gesproken van zware psychiatrische problematiek of delinquentie. Met als verzwaring dat niet altijd een volgende stap beschikbaar is. In enkele gevallen wordt benadrukt dat als ouders of verzorgers de medewerking weigeren, er geen versnelling of route-inkorting mogelijk zijn. De weg naar beweging met drang en dwang is lang, kent vele wachttijden en biedt vaak ruimte voor 'ontsnapping'.
3. Over een preventieve benadering van thuiszitten wordt genuanceerder gesproken. Meerdere keren wordt gerapporteerd dat de vroegtijdige signalering in en om de klas vaak ontbreekt, dat de opvolging ('wie' pakt 'hoe' op?) van vroege signalen lang niet altijd is geregeld en dat vaak te laat hulp wordt ingeroepen of wordt opgeschaald. Wat dit laatste betreft wordt door meerdere gesprekspartners bijvoorbeeld geconstateerd dat Leerplicht niet of te laat wordt betrokken.
4. In veel situaties waarin sprake is van thuiszitten is maatwerk nodig. Dit vraagt enerzijds om creativiteit en flexibel inzetbare budgetten in het veld, anderzijds om meer duidelijkheid van wetgever en Inspectie. De spelregels zijn voor vele gesprekspartners onduidelijk en belemmerend. Regelruimte is daarbij zeer gewenst. Daarnaast zijn er ervaringen dat wetgever en Inspectie – ogenschijnlijk – verschillend omgaan met de wetgeving. (zie voorbeelden van casuïstiek elders in dit advies)
5. In het licht van het voorgaande wordt meermaals benadrukt dat meer aandacht nodig is voor de specifieke problematiek van een regio. Problematiek waarmee andere regio's veel minder, of helemaal niet kampen. Met regionale verschillen wordt in de huidige wet- en regelgeving te weinig rekening gehouden. (voorkomen specifieke problematiek, vereveningsgevolgen, intensiteit krimp, vervoersmogelijkheden, aanbod onderwijsaanbod, enzovoorts)
6. In alle gesprekken komt op tafel dat sprake is van breed samengestelde functionerende actie- of thuiszitterstafels. In de meeste gevallen vinden zowel onderwijs als zorg elkaar hier. Er zijn ook afspraken gemaakt om Kinderbescherming en bijvoorbeeld Justitie te betrekken. De ene regio is enthousiaster over de werking, dan de andere.
7. In het algemeen wordt weinig verwacht van bij wet geregelde doorzettingsmacht. In de eerste plaats omdat het aantal situaties waarin dit zou helpen, zeer beperkt is. In de tweede plaats omdat niet wordt verwacht dat deze sluitend gemaakt kan worden. Er zullen met andere woorden altijd wegen zijn om bezwaar aan te tekenen, in beroep te gaan, of simpelweg naast zich neer te leggen. Daarnaast betwijfelen sommigen dat 'onwil' of 'onenigheid' vaak oorzaken zijn van thuiszitten.
8. Er wordt geconstateerd dat lokale partners er meestal samen uit komen, zonder dat gebruik gemaakt wordt van doorzettingsmacht. Tegelijkertijd wordt aangereikt dat in die situaties dat sprake is van stagnatie, vaak 'harde' factoren in de weg staan, zoals wachttijden (bij bijvoorbeeld jeugdhulpverlening of Openbaar Ministerie), of een ontbrekende volgende stap. Doorzettingsmacht ontbreekt dan, of is niet de oplossing.
9. De gesprekspartners verwachten wel een positieve werking van op lokaal of regionaal niveau overeengekomen afspraken over stagnerende situaties waarin betrokkenen geen uitweg meer zien. In dit verband wordt het scenario van een onafhankelijke arbitrage met een beslissende stem, positief beoordeeld. Ook al wordt de kanttekening geplaatst dat er altijd ruimte blijft om

- gemaakte afspraken niet na te komen. Zeker voor ouders. Het is daarom eerst en vooral zaak “aan de voorkant” dus zo vroegtijdig mogelijk de samenwerking te vinden.
10. De definitie van thuiszitten en vooral het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim, wordt meerdere keren bestempeld als onproductief en zelfs als pervers. Omdat deze definities enerzijds suggereren dat er thuiszitsituaties zijn waarin geen actie nodig is en anderzijds ruimte creëren om thuiszitten te negeren en aan het zicht te onttrekken<sup>xiv</sup>. Uit onderzoek naar geoorloofd verzuim in Oost-Groningen bleek, dat geoorloofd verzuim een belangrijke voorspeller is van toekomstig thuiszitten. Daarnaast kwam naar voren dat een aantal geoorloofd verzuimenden, ook thuiszitters waren. Uitgangspunt in meerdere regio's is dat al het thuiszitten vraagt om snel en doelgericht handelen.
  11. Er bestaat in meerdere regio's ongenoegen over het fenomeen 'leerplichtonthefving'. Het nut en de noodzaak hiervan worden in twijfel getrokken. Dezelfde nadelen worden genoemd als ten aanzien van geoorloofd verzuim.
  12. Er is grote eensgezindheid over de noodzaak van centrale regie in een vroegtijdig stadium. De keuze voor de specifieke regisseur is afhankelijk van de situatie. Daarover dienen afspraken te worden gemaakt. Zeker zodra het gaat om situaties waarbij meerdere domeinen zijn betrokken. Uitgangspunt is telkens weer: welke vraag of welk probleem is leidend?
  13. Het belang en de kracht van effectieve samenwerking in bredere domein overstijgende teams van onderwijs, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulpverlening, leerplicht, enzovoorts, wordt in alle gesprekken onderschreven. Deze teams functioneren nog niet overal, worden niet altijd tijdig ingeschakeld, of de verschillende professionals kennen elkaar onvoldoende. Meerdere keren wordt benadrukt dat de betrokken kinderen en jeugdigen en hun ouders of verzorgers hiervan deel dienen uit te maken. Ook de onlangs ingestelde expertteams in de regio's bleken nog niet volledig te zijn ingebed in de regionale situatie, of waren nog niet overal bekend. Overigens nam aan een van de regionale gesprekken een leerplichtambtenaar (Uithoorn) deel die gemandateerd was om zowel vanuit onderwijs als zorg te handelen. Met dit soort oplossingen wordt effectief integraal optreden eenvoudiger.
  14. Op het moment dat volgende echelons in beeld komen of de betrokkenheid van meerdere domeinen gewenst is, verengt vaak de aandacht van de betrokken professionals. Bijvoorbeeld in die situaties dat naast onderwijs ook zorg nodig is, of door multiproblematiek sprake is van gezinsgerichte hulpverlening. Maar ook wanneer wordt opgeschaald naar Raad voor Kinderbescherming en bijvoorbeeld Openbaar Ministerie. Er worden voorbeelden genoemd van situaties waarin de onderwijsvraag volledig uit beeld verdwijnt. Onderwijs en zorg raken beide nogal eens uit het zicht zodra Kinderbescherming in beeld komt of sprake is van een justitieel traject. Dat wordt als onwenselijk ervaren.
  15. De Op Overeenstemming Gerichte Overleggen (OOGO) worden bestempeld als zwakke, te smalle overlegsituaties met weinig effect. Daadkracht en concretisering ontbreken veelal, zo wordt gemeld. Belangrijke partners zitten niet aan tafel. Meerdere keren wordt aangereikt dat versterking nodig is: duidelijker afspraken over werkwijze en gewenste resultaten van het OOGO en bredere bezetting.
  16. Bij de invoering van passend onderwijs is besloten om de middelen voor de zware extra ondersteuning gelijk over het land te verdelen. Toentertijd is besloten om het beschikbare budget gelijkmatig naar verhouding van het aantal leerlingen te verdelen, oftewel te verevenen. De vergezellende gedachte was dat hierdoor de grote regionale verschillen zouden afnemen in aantallen leerlingen die behoefte hebben aan deze ondersteuning. De ervaring leert dat dit niet het geval is. Hierdoor staan regio's met een negatieve verevening en een gelijke of zelfs groeiende vraag naar zware ondersteuning extra onder druk.
  17. Voor sommige kinderen is onderwijs op een schoollocatie niet of slechts gedeeltelijk mogelijk. Het ontbreekt nog steeds aan voldoende mogelijkheden om een onderwijssetting 'op individuele maat' aan te bieden buiten de context van de school. Een hiermee samenhangend wetsvoorstel gericht op onderwijs op maat is nog niet volledig geëffectueerd. Ook is de bijbehorende financiering nog niet geregeld. Een regio meldt dat een concreet voorstel om voor een specifieke groep leerlingen onderwijs op maat mogelijk te maken (zie hieronder voor nadere toelichting op

deze casus), door het Ministerie van Onderwijs en de Onderwijsinspectie op formele gronden werd afgewezen. Ook andere regio's gaven dit soort voorbeelden. Met als gevolg dat voor de betrokken kinderen en jeugdigen geen passend onderwijs kon worden gerealiseerd.

18. Meerdere keren wordt er voor gepleit om regionaal meer vrije regelruimte (zie punt 4) mogelijk te maken. Hierbij geven gesprekspartners telkens weer nadrukkelijk aan zich verantwoordelijk te achten voor goede monitoring en verantwoording.
19. Er wordt ook gepleit voor een vrijere budgettaire ruimte die flexibiliteit stimuleert daar waar de situatie van kinderen of jeugdigen hier om vraagt. In dit verband wordt genoemd de noodzaak van een 'flexibele schil' of 'flexibel team' rondom scholen, dat leerkrachten bijstaat waar en wanneer nodig. Gedacht wordt aan de inzet van gedragsdeskundigen en bijvoorbeeld leerkrachten uit het speciaal (voortgezet) onderwijs. Maar in dit verband worden onder meer ook de inzet van expertiseteams en actietafels genoemd. Veel financiële middelen gaan nu naar curatie, waardoor de ruimte voor preventie beperkt is.
20. Gewezen wordt op het grote belang van een sluitend verzuimregister (de gemeentelijke administratie in samenwerking met DUO), waartoe ook samenwerkingsverbanden passend onderwijs toegang hebben. Dat is nu, onder gelding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), niet het geval. Met de komst van nieuwe wetgeving per een september 2019 krijgen gemeenten, in samenwerking met de Onderwijsinspectie, meer grip op de kwaliteit van de door scholen aangeleverde informatie. Door vollediger en betrouwbaardere informatie kan de grip op verzuim worden versterkt. Mits althans ook de samenwerkingsverbanden passend onderwijs toegang krijgen tot dit register.

## 5. Onze visie op de kracht om de impasse te doorbreken

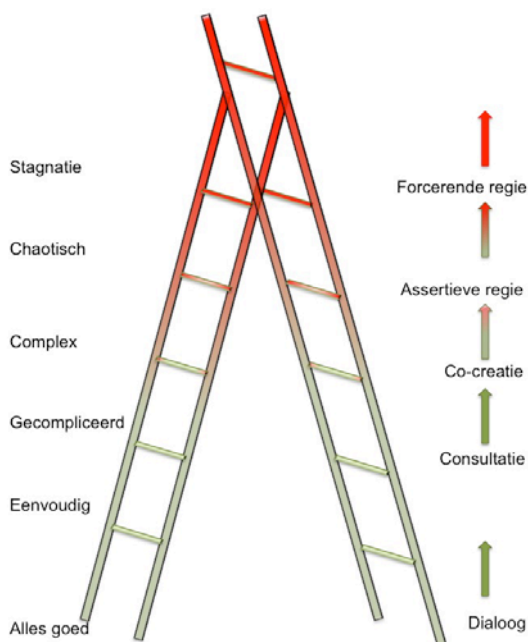
Onze visie op de kracht om de impasse te doorbreken vormt de basis van de door ons in hoofdstuk zes geformuleerde adviezen. Wij menen dat een aantal visie-elementen het fundament vormen voor het effectief doorbreken van de impasse.

- Bij verzuim spelen er vaak andere problematieken, dan op het eerste gezicht te zien is. Verzuim is veelal niet alleen een onderwijsprobleem..
- Het is en blijft mensenwerk. We constateren in alle situaties, dat het altijd gaat om het samenwerken (of niet) en communiceren tussen mensen met alle daarbij behorende dynamiek. Deze dynamiek dient geholpen te worden door een zekere 'kadering': wat te doen, wanneer en door wie?
- Het zo vroeg mogelijk inschakelen van ouders bij een (dreigend) probleem bij een kind, is essentieel. Het gaat dan om een melding door de school en het hanteren van 'informed consent' bij alle stappen in het traject van de aanpak.
- Bij alle ontwikkelingen in de richting van inclusiever onderwijs moeten we ons realiseren, dat het staat of valt met een inclusievere samenleving. Dat bepaalt ook het functioneren van alle partners in het traject.
- Ondersteuning en begeleiding van kinderen kunnen niet slechts vanuit onderwijs of zorg komen. Een werkelijk integrale aanpak is van het grootste belang. Dit geldt voor de aanpak, de volgorde van handelen en ook voor de financiering.
- Ga ervan uit, dat alle kinderen mogelijkheden hebben om zich van 1% tot 100% te ontwikkelen en ook te leren. Ze doen dat allen op hun eigen manier. Om hen te kunnen ondersteunen, zullen we uit moeten gaan van 'anders leren' (waar dan ook, hoe dan ook). Het gaat dan om maatwerktrajecten, die vragen om 'ontschotting' van grenzen tussen onderwijstypen en anders kijken naar de organisatie van het onderwijs.
- Pak de problematiek zo snel en zo vroeg mogelijk op. Vroegsignalering zal veel maatschappelijke winst opleveren. Zowel wat betreft het kinderen, jeugdigen en ouders bespaarde leed, als de financiële gevolgen voor de samenleving. Immers, vroege signaleren en verbinding van professionals en vroege begeleiding of steun, kunnen veel besparen op de mogelijke inzet van zwaardere curatieve voorzieningen aan 'de achterkant'.
- Zet meer kracht in. Als de aanpak vanuit het ondersteuningssysteem van de school niet binnen bepaalde tijd tot resultaten leidt, dan dient meer kracht ingezet te worden. Het gaat dan om werkelijke gezamenlijke inzet van de partners, om via 'forcerende regie' tot oplossingen te komen.
- Regel regie. Er is nog te veel vrijblijvendheid van handelen. Verantwoordelijkheden en doorlooptijden liggen niet eenduidig vast. Wie is er aanspreekbaar? Als de ondersteuningswerkzaamheden van de school niet tot het gewenste resultaat leiden, dient stevige regie ingezet te worden vanuit zowel onderwijs als zorg. Vereist is dan de inzet van een 'casusregisseur onderwijs-zorg' met voldoende mandaat. Komt er alsnog geen oplossing, dan dienen maatregelen genomen worden om tot een 'doorbraak' te komen.
- Vrijheid in gebondenheid. Zorg voor de nodige 'regelruimte' voor samenwerkende partners in regio's, waarbij nu voorkomende 'hobbels' worden geslecht. Het gaat hierbij niet slechts om 'vrijheid', maar ook om 'gebondenheid' wat betreft monitoring en verantwoording.
- De huidige wetgeving – daterend uit 1969 – schiet tekort. Pas wettelijke regelingen aan. Daar, waar huidige wettelijke regelingen 'in de weg' staan, zijn de nodige aanpassingen vereist.

Vanuit deze visie-elementen komen we op een zogenaamde 'ladder van effectiviteit'.

## 5.1 De ladder van effectiviteit

Zes in moeilijkheidsgraad toenemende situaties waarin het steeds moeilijker wordt om effectieve antwoorden en oplossingen te realiseren voor thuiszittende kinderen en jeugdigen. Preventie is noodzaak.



Figuur 1. De ladder van effectiviteit

Het onderwijs kent heel wat situaties die van doorslaggevend belang zijn voor de schoolcarrière en toekomst van kinderen en jeugdigen. Momenten in de onderwijscarrière waarop vooral leerlingen die op de een of andere manier om extra aandacht vragen, een vergroot risico lopen om niet mee te kunnen en dus buiten de boot dreigen te vallen. Deze situaties brengen met zich mee dat ook het afbreukrisico voor de leerkracht en andere betrokkenen erg groot is. Dit zijn de situaties waarin vakmanschap, handelingsbekwaamheid, zelfvertrouwen en de wil om koste wat het kost een oplossing te realiseren, het zwaarst op de proef worden gesteld. We onderscheiden zes opeenvolgende en in complexiteit toenemende situaties waarin het steeds moeilijker wordt om effectieve antwoorden en oplossingen te formuleren en realiseren voor thuiszittende kinderen en jeugdigen<sup>xv</sup>. Hoe complexer de situatie, des te minder mogelijkheden er zijn om passend leren, positief en veilig opgroeien en meedoen naar vermogen mogelijk te maken voor de betrokken

kinderen en jeugdigen.

*Alles goed of eenvoudige uitdagingen* | Leerkrachten weten goed raad met het merendeel van alle kinderen waarmee zij te maken krijgen en de situaties waarin zij terecht komen. Alles gaat goed. Eventuele oprijzende vragen en problemen zijn eenvoudig en zelf te beantwoorden of op te lossen. De eigen motivatie, kennis, vaardigheden en ervaring, aangevuld met de beschikbare methodes en alle (hulp)middelen waarover een leerkracht beschikt, zijn toereikend. Soms is een gesprek nodig met ouders, collega's, of ondersteuners maar de situatie is relatief eenvoudig en blijft altijd beheersbaar. Met als gevolg dat leerkracht, kind en ouders er samen goed uit komen. Bijvoorbeeld wanneer een kind wat achterblijft met taal of rekenen, of bij aardrijkskunde of Duits gemiddeld onvoldoende staat.

*Gecompliceerd* | Er is ook een kleinere, groep, gecompliceerde situaties rondom kinderen en jeugdigen die leerkrachten plaatst voor vragen of problemen, waarmee zij zich geen raad weten. Tenminste, niet zonder hulp en advies van specialisten zoals het school maatschappelijk werk (SMW), (ortho-)pedagogen, of psychologen. Hun deskundigheid, in de vorm van advies of hulp, is nodig om de handelingsbekwaamheid van de leerkracht en soms ook van de school te versterken. Zodanig dat deze weer grip krijgt op de situatie. In de meeste gevallen lukt dit ook en worden de vragen en problemen opgeworpen door een bepaalde situatie, beantwoord en opgelost. School en ouders of verzorgers zijn samen in staat om een weg te vinden in deze situatie. De samenwerking met bijvoorbeeld een jeugdhulpverlener of een JGZ-arts kan kortstondig nodig zijn. In de meeste gevallen beperkt de opschaling zich echter tot de school. Hiertoe behoren bijvoorbeeld situaties rondom leerlingen met dyslexie, kortdurende afwezigheid wegens ziekte, of kleinere verstoringen in het gezinsleven.

*Complex* | Nog een stap verder, vinden we een zeldzamere en complexe situatie, die vragen en problemen opwerpt, waarvoor ook specialisten niet als vanzelf een antwoord of oplossing kunnen bedenken. Naast diegenen die al betrokken waren op de lagere treden van de ladder, raken ook anderen

nu – vaak langdurig – betrokken. Partijen zoals de jeugdhulpverlening, de jeugdgezondheidszorg, Leerplicht, de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC), het Veiligheidshuis, de Raad voor de Kinderbescherming, of het Openbaar Ministerie, raken in de situatie verwickeld. De rol van de betrokken onderwijspartijen wordt veelal kleiner. De inbreng en invloed van de andere partijen groeit juist. Meer en meer komt het zwaartepunt bij hen te liggen.

Het 'hoe en wat', 'oorzaak en gevolg' blijven onzichtbaar, evenals een uitweg of oplossing. Antwoorden en oplossingen worden enkel gevonden wanneer alle betrokkenen bereid en in staat zijn om effectief samen te werken. Zoals in het geval van de situatie van hoogbegaafde kinderen met een disharmonisch profiel, of ernstige en langdurige gezinsproblemen.

*Chaotisch* | Dan zijn er incidentele, chaotische situaties. Hier gaat het om zeer zware problematieken zoals in het geval van kinderen die te maken krijgen met een vechtscheiding, huiselijk geweld, of die betrokken waren bij een ernstig verkeersongeval. Alle partijen van de complexe situatie zijn nu betrokken. Meestal liggen het voortouw en ook de regie nu echter bij (jeugd)hulpverlening, het Veiligheidshuis, de Raad voor de Kinderbescherming, of het Openbaar Ministerie. In deze situaties moet er snel, hier en nu wat gebeuren, om erger te voorkomen. Net als in complexe situaties is er geen kant en klare receptuur. Assertieve regie is vereist om hier en nu te doen wat nodig is: 'de brand moet geblust'.

*Stagnatie* | Tot slot zijn er de situaties in stagnatie. Altijd gaat het om zeer complexe, vaak ook chaotische situaties waarin een ogenschijnlijk onvermijdbaar obstakel wordt opgeworpen en zo een impasse ontstaat. Bijvoorbeeld doordat een cruciale partij zoals een school, ouders of een budgetbeheerder, samenwerking afwijst, wanneer wet- en regelgeving in de weg staat<sup>xvi</sup>, of wanneer sprake is van geradicaliseerde gesprekspartners<sup>xvii</sup>. Alle partijen die op de lagere treden van de ladder van effectiviteit een rol speelden, zijn betrokken. In deze situaties is enkel beweging te brengen wanneer het lukt om dit massieve obstakel te omzeilen. Dit vraagt om krachtige forcerende regie: de wil en mogelijkheid om in het belang van kind of jeugdige knopen door te hakken en op te leggen aan alle betrokkenen.

## 5.2 Samenwerking op de ladder

Zolang er goede en onderbouwde hoop is op het realiseren van een leerroute, arrangement, of oplossing binnen de gestelde termijn van drie maanden, wordt er niet opgeschaald. Als er een impasse ontstaat of deze dreigt, dan wordt forcerende regie ingezet.

De treden van de ladder van effectiviteit vragen om specifieke manieren van communiceren en samenwerken. Deze liggen niet per trede vast. Afhankelijk van overwegingen ten aanzien van de mogelijkheid om belemmeringen uit de weg te ruimen, kan een bepaalde variant vroeger of later op de escalatieladder worden ingezet. Zolang er goede en onderbouwde hoop is op het realiseren van een leerroute, arrangement, of oplossing binnen de gestelde termijn van drie maanden, wordt er niet opgeschaald naar een intensievere variant. Onderstaand een beknopte beschrijving.

*Dialog* | Situaties waarin alles goed gaat of hoogstens sprake is van simpele vragen en problemen, hebben goede communicatie nodig in en om de driehoek leerkracht – kind – ouder of verzorger. Het is zaak dat wederzijdse verwachtingen goed worden afgestemd en afspraken worden gemaakt over het 'wat' en 'hoe' van het onderwijs. Daar waar zich vragen of problemen voordoen in de situatie van een leerling is overleg nodig in de driehoek over de te zetten stappen. In deze situaties zijn vereist: vroegtijdige signalering, zorgvuldige registratie, concrete werkafspraken over de follow up van vroege signalen en effectieve communicatie en – waar nodig – samenwerking met ouders of verzorgers. Immers, hoe eerder vragen en problemen worden gezien en opgepakt door alle betrokkenen, des te beter. Vragen en problemen worden groter naarmate deze langer ongezien doorsluimeren. Zoals in het geval van een leerling die thuis mantelzorgtaken verricht, geleidelijk steeds zwaarder wordt belast en uiteindelijk de energie niet meer vindt om op school bij de les te blijven. Of in het geval dat een kind wat achterblijft met taal of rekenen, of bij aardrijkskunde of Duits gemiddeld onvoldoende staat.

*Consultatie* | In gecompliceerde situaties ligt er een vraag of probleem op tafel waarvoor deskundige hulp nodig is. Bijvoorbeeld wanneer sprake is van dyslexie, hoogbegaafdheid, of oprijzende problemen in het

gezin. Dat brengt een uitbreiding met zich mee van de driehoek leerkracht – kind – ouder of verzorger. Een vierde partij wordt toegevoegd: de deskundige(n) die antwoorden of oplossingen kan/kunnen formuleren in deze specifieke situatie. Zoals (ortho-)pedagogen, psychologen, schoolmaatschappelijk werkers of jeugdartsen.. Altijd ook betekent dit dat meer wordt gevraagd van de andere partners in de driehoek. Dat brengt met zich mee dat over en weer consultatie en samenwerking nodig zijn rondom de vraag wat in deze specifieke situatie de goede stappen zijn om te zetten. Omdat alle betrokken partijen hierin een rol spelen is het zaak om in gesprek te gaan over de vragen:

1. “Wat ‘kunnen’ en ‘willen’ betrokkenen concreet bijdragen aan deze situatie?
2. Wat hebben de betrokken partijen van elkaar nodig?

Beide vragen hebben betrekking op kennis, kunde, motivatie, inzet, instemming, of (financiële) middelen.

Het voortouw ligt bij de betrokken professionals. Het is aan hen om een antwoord of oplossing te formuleren. Maar nadrukkelijk niet zonder kind en ouders of verzorgers hierbij te betrekken en een stem te geven. Niet als passieve ontvangende partijen, maar als betrokkenen op wiens ambities, wensen en mogelijkheden dient te worden aangesloten.

*Co-creatie* | Naarmate de complexiteit toeneemt wordt het nog belangrijker dan in eenvoudiger situaties dat alle partijen die nodig zijn om passend onderwijs mogelijk te maken, een actieve rol spelen. Zij benoemen samen de doelstellingen en de te zetten stappen, nemen de gevolgen hiervan waar, evalueren deze en benoemen op basis hiervan volgende stappen. Vereist is, met andere woorden, een meer zoekende of experimenterende benadering waarin alle deskundigheid en ervaring nodig is om tot effectieve antwoorden en oplossingen te komen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake in die situaties dat problematiek zich niet enkel beperkt tot de schoolsituatie, maar bijvoorbeeld zowel thuis als op school, of in de wijk speelt. Het aantal betrokken deskundigen neemt toe. Van gezin en kind wordt een actieve rol gevraagd. Omdat school en gezin, of school en buurt, of..., verweven raken, oorzaken en gevolgen zich overal manifesteren, worden antwoorden en oplossingen enkel gevonden en gerealiseerd wanneer alle partijen er de schouders onder zetten.

*Assertieve regie* | De complexiteit van een situatie kan – geleidelijk of abrupt – toenemen door conflicten, groeiende emoties en fricties in de onderlinge relaties. Zelfs wanneer dit geldt voor een enkele partij, dan nog beïnvloedt dat alle andere participanten. Betrokkenheid, inzet en acceptatiebereidheid nemen zienderogen af. De emotie regeert al snel. Dit is vaak het gevolg van tekortschietende communicatie en samenwerking op de vorige treden van de ladder. Minder vaak spelen wet- en regelgeving, of de beschikbaarheid van middelen, hier een rol. Om nu nog beweging in de goede richting te krijgen is het in de eerste plaats nodig om de-escalerende stappen te zetten. Bijvoorbeeld in de vorm van mediation. Om te voorkomen dat het kind of de jeugdige hiervan de rekening krijgt gepresenteerd (de-escalatie vraagt vaker om langdurige processen) is het echter tegelijkertijd nodig om assertief de regie te nemen vanuit het belang van het kind of de jeugdige. Oftewel: terwijl de volwassenen werken aan herstel van de relatie en de noodzakelijke samenwerking, wordt op tafel gelegd wat er (ondertussen) nodig is voor het kind of de jeugdige. Een voortrekkende assertieve casusregisseur bepleit de afspraak: *‘wij gaan onze samenwerking versterken en in afwachting van resultaat regelen we alvast dit voor het kind of de jeugdige’*. Dit vraagt van de assertieve casusregisseur stevige onderhandelvaardigheden. Immers, om er samen uit te gaan komen, horen alle partijen nu al in te stemmen met tijdelijke of eerste stappen die voor het kind of de jeugdige gezet gaan worden.

*Forcerende regie* | Als assertieve regie niet werkt, wanneer de situatie chaotisch(er) wordt, ernstig vertraagt of zelfs stagneert door bijvoorbeeld “harde” barrières zoals wachttijden, of budgetten, dan is de er forcerende regie nodig. Dit is het moment waarop een partij het voortouw neemt en een doorbraak forceert. Er wordt in eerste instantie niet gewerkt aan herstel van de relatie en de samenwerking van de volwassenen. Dat gebeurt mogelijk later. Deze regisseur forceert waar nodig door gebruik te maken van een kader. In dit geval moet er landelijke wetgeving zijn en in een regionaal samenwerkingsconvenant

vastgelegde afspraken en drukmiddelen of sancties. Hiervan wordt ook gebruik gemaakt ten aanzien van ouders waar en voor zover dat nodig en mogelijk is.

### 5.3 Escalatie op de ladder

Bewegend van situaties waarin alles goed gaat naar gestagneerde situaties, wordt het steeds moeilijker om tot een leerroute, arrangement, of oplossing te komen. Hoe meer tijd verstrijkt, des te ingewikkelder wordt de situatie. Dit is een belangrijke reden om strikt vast te houden aan de termijn van maximaal drie maanden.

Bewegingen op de ladder van effectiviteit zijn niet tijdsgebonden. In tal van situaties is geen sprake van escalatie. In het leeuwendeel van alle eenvoudige situaties en ook veel gecompliceerde situaties, vinden betrokkenen samen een weg naar passend leren, veilig en positief opgroeien en meedoen naar vermogen. Meestal biedt de samenwerking van school en ouders of verzorgers hiertoe ruimschoots voldoende mogelijkheden.

Er zijn echter ook situaties waarin binnen enkele dagen sprake is van de escalatie van een simpele naar een chaotische of volledig gestagneerde situatie. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer school en ouders in hun eerste gesprek over een ontstaan probleem het direct stevig oneens zijn met elkaar en het hen niet lukt om tot elkaar te komen. Zowel diagnoses als plannen van aanpak vormen hiervoor vaak een aanleiding.

In weer andere situaties neemt dit proces maanden en maanden in beslag. Dat is meestal het geval wanneer de betrokken partijen onvoldoende prioriteit kunnen of willen toekennen aan een specifieke situatie, de waan van de dag maakt dat de aandacht wordt gericht op andere vragen of problemen, of in die gevallen dat sprake is van wachttijden. Situaties ontwikkelen zich dan (soms zeer) geleidelijk van kwaad naar erger. Nog los van de verslechterende situatie van het kind of de jeugdige speelt hier een belangrijke rol dat wachttijden en (schijnbare<sup>xviii</sup>) stilstand onderlinge relaties onder druk kunnen zetten en een sterk negatieve invloed kunnen hebben op onder meer betrokkenheid, motivatie, of het vertrouwen op een goede uitkomst. Hiervan is vooral sprake wanneer communicatie en samenwerking minder goed zijn ontwikkeld.

Bewegend van situaties waarin alles goed gaat naar chaotische en gestagneerde situaties, nemen de benodigde energie, de opgeroepen emoties, het noodzakelijke beroep op de motivatie, het aantal betrokken personen en de stappen die moeten worden gezet om tot een oplossing te komen, toe. Zoals al beschreven wordt de speelruimte kleiner en nemen de handelingsalternatieven af. Het vraagt steeds meer om tot een situatie te komen waarin iedereen weet wat te doen, zich goed voelt en het volhoudt. Het risico op schade stijgt voor iedereen. Kinderen, ouders en alle betrokken professionals ervaren steeds meer druk en zware emoties.

Het gevolg is dat van diegenen die aan het roer staan, steeds meer wordt gevraagd. Vooral assertieve en forcerende regie, vragen veel van hen. Ook al omdat op de hogere treden van de ladder van effectiviteit krachtige tegenreacties mogen worden verwacht: vechten krijgt de voorkeur boven samenwerken. Het niet nakomen van eerder gemaakte afspraken, het zoeken en vinden van "sluiproutes", het najagen van het eigen gelijk in (juridische) procedures, het afwijzen van iedere communicatie, zijn frequent voorkomende symptomen.

De ambitie om thuiszitten te voorkomen brengt met zich mee dat preventief een opwaartse beweging op de ladder koste wat het kost dient te worden voorkomen. Hoe lager op deze ladder partijen zich bevinden, des te beter het is. Liefst blijven we aan de voet van de ladder. De omgekeerde beweging, omlaag op de ladder, vraagt om intensieve curatieve stappen. En dat alles binnen een tijdsbestek van drie maanden.



## 6. Adviezen

De in dit hoofdstuk gepresenteerde adviezen zijn gebaseerd op de resultaten van de gevoerde (regionale) gesprekken, de gepresenteerde onderzoeksresultaten en rapportages, alsmede op onze visie op het doorbreken van de impasse rondom thuiszitten. Gezamenlijk versterken deze adviezen de kracht van alle lokale en regionale partijen om thuiszitten te voorkomen en daardoor het voortzetten in complexe, chaotische, of volledig vastgelopen situaties. Dit, met het oog op het gewenste resultaat voor kind of jeugdige. Daar waar slechts een deel van deze adviezen wordt overgenomen, zal veel minder sprake zijn van de noodzakelijke versterking. Zowel de preventie van thuiszitten, als het in complexe, chaotische of gestagneerde situaties realiseren van passend leren, veilig en positief opgroeien en meedoen naar vermogen, vormen daarvoor eenvoudigweg te grote uitdagingen.

### 6.1 Hef het verschil tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim op.

Alle verzuim vraagt om onmiddellijke en doelgerichte aandacht. Omdat het een symptoom is van onderliggende problematiek en een voorbode van een zich verergerende situatie. Adopteer een aanpak die vanaf het allereerste verzuim in werking treedt. Ongeacht de aard van het verzuim.

De leerplichtwet stelt verplicht dat kinderen op een school staan ingeschreven én deze school regelmatig bezoeken. In deze uit 1969 stammende wet staat dat de leerplicht begint vanaf vijf jaar en eindigt in het jaar waarin de jongere ten minste twaalf volledige schooljaren onderwijs heeft genoten (art. 3 lid 1 sub a), of aan het eind van het schooljaar waarin de jongere de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt (art. 3 lid 1 sub b). Voor leerlingen vanaf zestien jaar geldt een kwalificatieplicht, als zij nog geen startkwalificatie hebben behaald. De in de leerplichtwet gebruikte definities en normeringen zijn in het licht van het voorgaande sterk verouderd en hebben daarnaast uitsluitend betrekking op excessief verzuim.

De nadruk op anders leren en op preventie, geven alle aanleiding om af te stappen van het willekeurige onderscheid tussen geoorloofd<sup>xix</sup> en ongeoorloofd verzuim en de verschillen tussen relatief en absoluut verzuim te negeren. **Alle** verzuim vraagt om onmiddellijke en doelgerichte aandacht. Omdat het meestal een symptoom is van onderliggende problematiek. En omdat het aan de basis van de ladder van effectiviteit een voorbode kan zijn van een zich verergerende situatie.

Dit geldt ook voor de juiste en volledige registratie van het verzuim en de toegankelijkheid van de gegevens. Dit is de voornaamste voorwaarde, om doeltreffende actie te kunnen plegen in deze.

Een en ander geldt nadrukkelijk ook voor het probleem van het verzuim dat het gevolg is van wachttijden binnen ingezette trajecten. Nog te vaak stopt de inzet dan vanuit de gedachte dat voor een specifieke leerling een oplossing is gerealiseerd omdat een traject in werking is gezet. Het thuiszitten in afwachting van zorg of een onderwijsplaats, wordt dan voor lief genomen.

Daar komt nog bij dat in voorkomende situaties de categorisering van verzuim als geoorloofd of ongeoorloofd, een perverse prikkel vormt, die aanmoedigt dat niets wordt ondernomen. Er zijn voorbeelden bekend van regio's waarin door 'te spelen met definities' leerlingen niet als thuiszitter worden beschouwd. Waardoor er niets gedaan hoeft te worden. Dat is onacceptabel.

Adopteer daarom een aanpak die vanaf het allereerste verzuim, ongeacht de aard daarvan, in werking treedt.

### 6.2 Stel preventie centraal

Richt de aandacht op alle situaties met een afbreukrisico voor kind of jeugdige. Deze leiden tot schooluitval en thuiszitten. Focus op de vraag wat er voor nodig is om de betrokken kinderen of jeugdigen in hun kracht te houden en zonder kleerscheuren uit deze situatie te laten komen.

Nederland kent 635 scholen voor voortgezet onderwijs en iets meer dan 6.800 scholen voor primair onderwijs<sup>xx</sup>. In 2016 was sprake van 4.215 leerlingen met een absoluut of relatief verzuim langer dan 3 maanden<sup>xxi</sup>. Deze cijfers laten zien dat de gemiddelde school jaarlijks te maken heeft met "slechts" enkele gevallen van thuiszitten. Dit kan thuiszitten in de beleving van scholen maken tot een klein en hanteerbaar probleem dat niet de hoogste prioriteit vraagt. Nog los van het feit dat de beleving van de betrokken

ouders, verzorgers, kinderen of jeugdigen volstrekt anders is en los van de grote nadelige gevolgen voor de betreffende leerlingen, is het noodzakelijk om te beseffen dat deze leerlingen slechts het topje van een ijsberg zijn.

**Anders naar je klas kijken**

Als de beschikbare statistische informatie op een rij wordt gezet en omgerekend naar een klas met 30 leerlingen, dan kan in de gemiddelde klas sprake zijn van:

1,8	leerlingen met ernstige psychosociale problemen (Spelen met gezondheid, RIVM 2008)
2,3	leerlingen die een of andere ggz-behandeling krijgen (CBS, 2015)
0,9	leerling die met honger naar school komt (Onderzoek RTL Nieuws, 2015)
2,4	leerlingen afkomstig uit een gezin onder de lage inkomensgrens (Welvaart in Nederland, CBS, 2012)
1,0	leerling die wordt blootgesteld aan een vorm van kindermishandeling (Tweede Nationale Prevalentiestudie, Universiteit Leiden, 2011)
4,5	leerlingen met overgewicht (Jaarrapport 2014, Landelijke Jeugdmonitor, CBS, 2014)
0,25	leerling die het slachtoffer is van emotionele verwaarlozing (Tweede Nationale Prevalentiestudie, Universiteit Leiden, 2011)
3	leerlingen met een lichte of zware chronische ziekte (Landelijk Informatie Netwerk Huisartsenzorg, 2011)
0,6	leerling met een handicap die zorg of een voorziening vraagt (Kinderen met een handicap in tel, Verwey Jonker Instituut, 2013)
3	zorgleerlingen met een langdurige gedrags- of leerstoornis (CBS, 2008 en De school en leerlingen met gedragsproblemen, Onderwijsraad, 2010)
4,8	leerlingen met een ouder met een of andere psychische aandoening of verslaving (CBS, 2014)
7,5	leerlingen die moe zijn (CBS, 2008)
0,9	leerling die is blootgesteld aan enige vorm van huiselijk geweld niet gericht op het kind zelf (Tweede Nationale Prevalentiestudie, Universiteit Leiden, 2011)
2,5	leerlingen die zeggen in de afgelopen maanden gepest te zijn (Cijfers over gepest worden, NJI, 2013)
6	leerlingen die zich wel eens onveilig voelen in de eigen buurt (Jaarrapport 2014, Landelijke Jeugdmonitor, CBS, 2014)
3	leerlingen die thuis taken hebben als mantelzorger (Opgroeien met zorg, Nivel, 2008)
0,6	leerling die te maken heeft met een echtscheiding (CBS, 2015)

Figuur 2. Situaties met afbreukrisico voor leerlingen in het primair- en voortgezet onderwijs

Zodra de aandacht wordt gericht op die situaties die een groter afbreukrisico met zich meebrengen voor kinderen of jeugdigen, verdwijnt het incidentele karakter. Figuur 2 toont een samenvatting van meerdere onderzoeken<sup>xxii</sup>.

De aandacht hoort eerst en vooral uit te gaan naar de vele situaties met een afbreukrisico waarin kinderen en jeugdigen terecht kunnen komen. Deze situaties kunnen uiteindelijk – onder meer – leiden tot schooluitval en thuiszitten. Stel de preventie centraal van de aan deze situaties gebonden risico's voor kind of jeugdige. Focus op de vraag wat er in deze situaties voor nodig is om door anders leren en (waar nodig) begeleidende zorg, voor hen passend leren, positief en veilig opgroeien en meedoen naar vermogen, mogelijk te maken.

Zodra de nadruk wordt gelegd op preventie kan de maatschappelijke winst groot zijn. Al was het maar omdat uit theorie en ervaring blijkt dat leerroutes, arrangementen en oplossingen op maat die in een (zeer) vroegtijdig stadium worden ingezet duurzamer, effectiever en goedkoper kunnen zijn. Daarnaast leren theorie en praktijk dat professionals die elkaar vroegtijdig vinden in een gezamenlijke aanpak, veelal effectiever zijn, dan in die situaties waarin de samenwerking van start gaat op de hogere treden van de ladder van effectiviteit.

Vanuit de conclusie dat preventie essentieel is, sluiten regionale partijen binnen het kader van het versterkte OOGO een zogenaamd 'preventie-akkoord'. Daarin spreken zij af:

- per nieuw schooljaar heeft elke school de verzuimregistratie op orde;
- het samenwerkingsverband heeft toegang tot het verzuimloket;
- er is fysieke aanwezigheid van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) op elke school;
- elke school heeft een verzuimprotocol dat werkt zoals afgesproken;
- op elke school is een integraal multidisciplinair team ingericht met samenwerking van onderwijs en zorg, onder voorzitterschap van de directie van de school. Deze is verantwoordelijk voor de uitvoering van het verzuimprotocol. Dit team functioneert als een 'flexibele schil' rond de school, zoals in veel regio's nu al werkt;
- bij de uitwerking en invoering van het akkoord is er altijd sprake van samenwerking met ouders of verzorgers en kinderen en jeugdigen.

### 6.3 Van leerplicht naar inclusie

Ondersteun en maak mogelijk dat alle kinderen op hun eigen wijze leren. Transformeer leerplicht daartoe naar casusregie onderwijs en zorg met het mandaat van forcerende regie.

Richt alle aandacht op het bevorderen en realiseren van het feit, dat alle kinderen zich op hun eigen wijze ontwikkelen en dus ook op hun eigen wijze leren. Leerplicht in de zin van de wettelijke regelingen, die dateren uit 1969 zal verlaten moeten worden. De huidige leerplichtwet voldoet niet meer. Alle kinderen ontwikkelen zich en leren. In welke vorm dan ook. Centraal staat de eigen leermogelijkheid voor elk kind en iedere jongere. Zij hebben er recht op dat dit wordt ondersteund en mogelijk gemaakt. Ze hebben dat recht samen en op 'inclusieve' wijze. Transformeer daarom leerplicht naar casusregie onderwijs en zorg met het mandaat om forcerende regie toe te passen. Leerplicht in de huidige vorm is daarbij geen 'schoolplicht'.

Als gevolg hiervan vervallen leerplichtonthefingen en vrijstellingen. Daarenboven wordt de vrijstelling 5 onder a nu als vluchtroute gebruikt ter voorkoming van de aanpak van zeer complexe situaties. Ook dit zijn situaties, die vragen om een passende leerroute.

### 6.4 Anders leren – schaf vrijstellingen af

Realiseer individueel maatwerk voor ieder kind en iedere jeugdige. Ruim de obstakels op die in de weg staan.

Kinderen en jeugdigen leren op hun eigen wijze en doen dit niet in alle gevallen voor 100 % op een school (kinderen leren tussen de 1 % en 100 % - hoe dan ook en waar dan ook). Streef individueel maatwerk na om voor ieder kind en iedere jeugdige een eigen leerroute, arrangement, of oplossing te realiseren. Creëer voor alle kinderen en jeugdigen een situatie waarin naar vermogen sprake is van leren en zorg. Dan zit niemand meer thuis. Op veel plaatsen wordt deze inzet onderkend en beleden in de samenwerkende activiteiten. Echter, hier worden ook de meeste 'obstakels' ervaren. Voorbeelden zijn:

1. Een eerste obstakel wordt ervaren bij het combineren van verschillende beoordelende commissies of groepen, om te komen tot een Toelaatbaarheidsverklaring. Gesprekspartners stuiten daarbij op het probleem van de verplichte aanwezigheid van specifieke deskundigen. In overleg met het Ministerie van OCW is dit punt inmiddels 'verwerkt' en is dit mogelijk geworden.
2. Een tweede obstakel wordt gevormd door de problemen bij het organiseren van maatwerk voor specifieke groepen leerlingen (b.v. Ernstig Meervoudig Beperkte Kinderen), waarbij het verzorgen van onderwijs op een specifieke onderwijslocatie, de inrichting van een officiële nevenvestiging vereist. (mogelijkheden voor 'onderwijs op andere locatie'). Vooral als er sprake is van leerlingen op zowel PO- als VO-niveau, doet zich ook een 'inschrijfprobleem' voor, waarbij het 'Inrichtingsbesluit VO' de nodige complicaties oplevert (de toelating van leerlingen, die geen regulier diploma zullen halen). Ook zou er 'precedentwerking' gaan optreden bij het formeel toelaten van bijvoorbeeld ZML-leerlingen in een traject, waarbij wordt samengewerkt met VO.
3. Het bieden van maatwerk voor specifieke leerlingen kent eveneens obstakels, daar waar er verschillende onderwijstypen bij betrokken zijn (VMBO-VSO-MBO). Ook hier dienen zich problemen aan bij de formele inschrijving en de vereisten voor wat betreft programmering, eindtermen en leerdoelen. Hier zijn vormen van 'ontschotting' nodig, om tot resultaten te kunnen komen.

Ook gaat het in regio's die dunbevolkt zijn om volumeproblemen, waarbij niet meer ingedeeld kan worden op de bekende 'doelgroepen', maar gecombineerd moet worden op het niveau van 'onderwijs- en ondersteuningsvragen'. Bij bepaalde concentraties doet zich dan ook nog eens het probleem van de bereikbaarheid voor (bijvoorbeeld geen busverbinding)

4. Een ander knelpunt doet zich voor bij het behandelen van thuiszitproblematiek bij leerlingen, die vanuit samenwerkingsverband 'A' onderwijs volgen binnen samenwerkingsverband 'B'. De financiering (overdracht van TLV-gelden) is daarbij geregeld, maar er ontstaan problemen rondom de vraag wie verantwoordelijk is en wie de juiste inzet verzorgt, als er extra vereisten nodig zijn zoals 1-op-1 begeleiding, of de inzet van aanvullende deskundigheid.
5. Verder doet zich de problematiek van de 'brinnummers' nogal eens voor. Leerlingen dienen formeel onderwijs te volgen op die onderwijslocatie met dát brinnummer, waar zij zijn ingeschreven. Bepaalde noodzakelijke combinaties, om een verantwoord aanbod te kunnen garanderen, worden dan onder invloed van de regelgeving door de Onderwijsinspectie 'afgekeurd'. Hier speelt nog mee dat scholen ongelijkheid ervaren in verband met een bepaalde 'gedoogstatus' (in het licht van de komende resultaten van een experiment, gezien de ontwikkelingssituatie op een school, even 'met rust laten' door de inspectie – zoals bijvoorbeeld Prisma Kampen – bij de één en niet bij de ander, terwijl dat ook daar gewenst zou zijn).
6. In relatie tot het voorgaande komt het ook voor dat een samenwerkingsverband besluit om een aantal thuiszitters direct op te vangen in een ruimte in de eigen kantoren. Er wordt een begeleider of docent ingezet, die met deze groep kinderen of jeugdigen aan het werk gaat. In de zin van de huidige wetgeving is hier dan geen sprake van onderwijs (zoals uitgelegd door de Onderwijsinspectie).

### **6.5 Leg als onderdeel van het verzuimprotocol 'informed consent' voor ouders en kind vast.**

Ouders, kinderen en jeugdigen hebben een centrale positie.

Ouders, kinderen en jeugdigen horen vanaf de eerste melding een centrale positie te hebben. Er moet sprake zijn van meldingsplicht vanuit de school en 'informed consent' rond alle (vervolg)stappen. Daarbij hoort onlosmakelijk een regionale, vroegtijdige en ondersteunende structuur gericht op de ondersteuning van ouders. Ontwikkelingen in de richting van het organiseren van regionale ouder-ondersteuning juichen we dan ook van harte toe.

### **6.6 Zet in op ondersteuning van de leerkracht**

Organiseer dat de leerkracht waar en wanneer nodig, direct hulp krijgt.

Regel dat de leerkracht *zodra deze dat nodig vindt* direct en zonder ter verantwoording te worden geroepen, via de intern begeleider, de zorg- of ondersteuningscoördinator, hulp kan inschakelen vanuit de eigen ondersteuningsstructuur (het multidisciplinaire team). Organiseer dat de leerkracht deze hulp *direct* krijgt. Het is aan bestuurders om ervoor te zorgen, dat intern begeleider, zorg- of ondersteuningscoördinator de noodzakelijke ondersteuning ook snel kan oproepen bij externe zorgpartners. Deze zorg zal binnen de school verleend moeten worden. Er dient een structurele verbinding te zijn met de jeugdgezondheidszorg. Ook is een verbinding op maat nodig met andere partners zoals jeugdhulp, maatschappelijk werk, GGZ, of revalidatie. Van belang is daarbij, dat dit alles plaatsvindt onder deskundig voorzitterschap vanuit de schoolleiding. De voorzitter van het multidisciplinaire overleg is er verantwoordelijk voor om zicht te hebben op alle verzuim- en ondersteuningsarrangementen van de kinderen en jeugdigen van de school.

### **6.7 Zorg voor een casusregisseur onderwijs en zorg.**

Geef na de eerste vier weken van verzuim de regie in handen van de casusregisseur onderwijs en zorg. Samenwerkingsverband en gemeente maken samen afspraken over de casusregie.

Ais de inspanningen van het multidisciplinaire team na de eerste vier weken van verzuim niet tot oplossingen leiden, dan wordt casusregie ingesteld. Deze komt in handen van een casusregisseur onderwijs en zorg met een wettelijk mandaat. Deze heeft een mandaat ten aanzien van zowel onderwijs

als zorg. Zo wordt de integraliteit van beide gewaarborgd. De casusregisseur stuurt het proces en kan 'forcerende regie' toepassen. Hij kan er na twaalf weken, of zoveel eerder als nodig, voor kiezen om een doorbraakteam in te schakelen.

De casusregisseur wordt op fifty-fifty basis bekostigd door gemeente en samenwerkingsverband. Zijn mandaat omvat:

- De mogelijkheid om kinderen te plaatsen. Ongeacht wachtlijsten;
- Bekostiging op fifty-fifty basis van het onderwijs-zorg-arrangement door samenwerkingsverband en gemeente;
- Het mobiliseren van actie- of thuiszitterstafel, expertteam zorg en andere experts;
- Het met deze experts organiseren van een doorbraak of arbitrage (zie 6.8);
- Het doorzetten van casuïstiek die niet tot een oplossing wordt gebracht, naar het Openbaar Ministerie.

Samenwerkingsverband en gemeente hebben de mogelijkheid om per september samen afspraken te maken over de casusregie. Lukt dit niet, dan wordt automatisch de leerplichtambtenaar in de gemeente aangewezen als casusregisseur onderwijs en zorg. De wet waarop het mandaat van de leerplichtambtenaar is gestoeld komt te vervallen en maakt plaats voor een nieuwe wet waarin de positie en rol van de casusregisseur onderwijs en zorg wordt uitgewerkt.

### **6.8 Organiseer een doorbraak**

Formeer een doorbraakteam als onderdeel van de regionale ondersteuningsstructuur.

Samenwerkingsverbanden en gemeenten formeren als onderdeel van de regionale ondersteuningsstructuur een doorbraakteam. Hiervan maken deel uit: onderwijs, jeugdhulpverlening, jeugdgezondheidszorg, Raad voor de Kinderbescherming, Veiligheidshuis en jeugdbescherming. Dit team omvat de experts uit de bestaande structuur van thuiszitters-, actie- en doorbraaktafels, alsmede het regionaal expert team, die op verzoek van de casusregisseur kunnen ondersteunen. Er is dus niet altijd sprake van een geheel nieuw team. Het doorbraakteam kan door de casusregisseur worden gemobiliseerd wanneer dat nodig is voor het doorbreken van een impasse, of voor dit kind of deze jeugdige. Casusregisseurs kunnen het team ook eerder inschakelen zodra stagnatie optreedt. De afspraken rondom de inzet en uitvoering van het doorbraakteam wordt vastgelegd in het versterkte OOGO. Hetzelfde geldt voor de monitoring, trendanalyse en resultaatmeting daarvan.

### **6.9 Maak arbitrage mogelijk**

De casusregisseur kan in samenspraak met het doorbraakteam besluiten tot arbitrage.

Als ondanks de structurele en gelijkwaardige betrokkenheid van kinderen of jeugdigen en ouders of verzorgers, situaties toch hoger en hoger stijgen op de ladder van effectiviteit en de complexiteit toeneemt, dan kan het zijn dat een impasse ontstaat doordat kinderen of jeugdigen, ouders of verzorgers en professionals niet met elkaar tot overeenstemming komen. De casusregisseur onderwijs en zorg kan dan beslissen tot arbitrage. Ouders wordt gevraagd hieraan mee te werken. In de in te stellen arbitragecommissie nemen zitting een vertegenwoordiger van de ouders of verzorgers, een vertegenwoordiger van het doorbraakteam uit het eigen samenwerkingsverband en een vertegenwoordiger van een naburig samenwerkingsverband. De casusregisseur is de voorzitter.

### **6.10 Regionale bindende afspraken en aanpassing van wet- en regelgeving.**

Samenwerkingsverbanden en gemeenten stellen in een het OOGO een bindend regionaal convenant op. De Rijksoverheid past wet- en regelgeving aan.

Samenwerkingsverbanden en gemeenten nemen het initiatief om in een versterkt OOGO een bindend regionaal convenant op te stellen. Omdat het convenant bindend is vindt ondertekening plaats door de betrokken school- en gemeentebesturen. Hiertoe wordt allereerst zoals al gesteld het OOGO verbreed: ook gecertificeerde instellingen, Jeugdgezondheidszorg, het onafhankelijke ouderplatform, Raad voor de Kinderbescherming en Veiligheid, worden uitgenodigd aan de gesprekstafel.

Dit convenant bevat in ieder geval:

- De gedeelde concrete preventieve en curatieve ambities en doelstellingen (inclusief tijdslimieten) met het oog op schooluitval in het algemeen en thuiszitters in het bijzonder;
- De wijze waarop en de omstandigheden waaronder welke partijen betrokken worden;
- De concrete onderlinge verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de casusregisseur onderwijs en zorg, alsmede de aansturing door gemeente en samenwerkingsverbanden;
- De spelregels van communicatie en samenwerking op de verschillende treden van de ladder van effectiviteit;
- Het delen en beschikbaar stellen van (financiële) middelen;
- Regie en mandaat op de verschillende treden van de ladder van effectiviteit. Inclusief de inzet van forcerende regie en bijbehorende verplichtende spelregels;
- De werking van arbitrage;
- Gevolgen van (non)compliance;
- Vóór het nieuwe schooljaar de instelling van de casusregisseur onderwijs-zorg;
- Afspraken over vroegsignalering en ordentelijke registratie.

Deze adviezen vragen van de Rijksoverheid de navolgende maatregelen:

1. Laat alle onderscheidingen los tussen geoorloofd en ongeoorloofd of absoluut en relatief verzuim.
2. Maak een einde aan de mogelijkheid vrijstellingen van de leerplicht te verstrekken. Het uitgangspunt is in alle gevallen dat altijd een vorm van anders leren mogelijk is. Er zijn geen uitzonderingen. Voorkom op deze wijze ook dat vrijstellingen benut kunnen worden als weg om de zorgplicht te vermijden.
3. Regel bij Wet, het mandaat van de casusregisseurs onderwijs en zorg, in het kader van forcerende regie en arbitrage.
4. Verplicht 'informed consent'. Bepaal dat kinderen en jeugdigen en ouders of verzorgers dienen te bevestigen betrokken te zijn bij de uitwerking van een oplossing, zich in deze oplossing te kunnen vinden en toezeggen datgene te doen wat is afgesproken. Verplicht samenwerkingsverbanden, scholen en gemeenten hiertoe.
5. Verwijder bestaande obstakels zoals beschreven in paragraaf 6.4 om 'speelruimte' te creëren in regio's, conform een aantal genoemde voorbeelden in ons advies.
6. Maak het mogelijk, dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs toegang krijgen tot het verzuimregister. Goed geïnformeerde samenwerkingsverbanden kunnen scholen aanspreken op het moment dat leerlingen langdurig thuiszitten of er sprake is van grotere of groeiende aantallen (zoals overigens ook de ambitie is in de pilot die de gemeente Utrecht in samenwerking met DUO en Ingrado gaat uitvoeren). Gemeenten kunnen scholen aanspreken op verzuimregistratie, waarvoor nu een voorstel voor de Tweede Kamer gereed ligt.
7. Maak het mogelijk dat het Openbaar Ministerie altijd binnen de gestelde termijnen een ingebrachte casus op zitting brengt. Zoals beschreven in de MAS: 'als de schoolverzuimzaak op zitting moet komen, wordt deze direct, dan wel zo spoedig mogelijk op een officierszitting of kantonrechtzitting gepland. De termijnen die daarbij worden gehanteerd zijn 6 tot 8 weken voor een officierszitting en 8 tot 12 weken voor een kantonzitting, na beslissing van het OM om tot vervolging over te gaan. Die beslissing wordt binnen een week na ontvangst van het proces-verbaal genomen. Als gekozen wordt voor strafrechtelijke vervolging, dan zal dit proces zo spoedig en adequaat mogelijk moeten plaatsvinden. Voordat gekeken kan worden met het OM of en hoe daarover afspraken te maken zijn, is het van belang om te bepalen of de strafrechtelijke procedure wel effectief kan zijn: Biedt het strafproces voldoende mogelijkheden om de patstelling te doorbreken als er sprake is van een situatie waarin de doorzettingsmacht ontoereikend is? Dit in de wetenschap dat een geldboete de enige sanctie is die toegepast wordt in leerplichtzaken tegen ouders. In veel gevallen lijkt vanwege de achterliggende problematiek de civiele route een meer aangewezen weg. Met een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming en daarop volgend een ondertoezichtstelling.
8. Leg in de wetgeving de verplichting vast van een regionaal convenant zoals beschreven in dit advies.

Alle tot nu toe verstrekte adviezen komen samen in de sluitende aanpak die in de volgende paragraaf wordt beschreven.

### 6.11 Een sluitende aanpak

Alle verstrekte adviezen komen samen in een sluitende aanpak. In de eerste vier weken van verzuim heeft school de casusregie. School, partners en samenwerkingsverband doen wat nodig is. Ook na vier weken houden school, partners en samenwerkingsverband het voortouw in de uitvoering, maar de casusregie komt in handen van de casusregisseur onderwijs en zorg met het mandaat van forcerende regie. Deze kan er voor kiezen om het doorbraakteam in te schakelen. In dit team werken de tafels van onderwijs, zorg en veiligheid, samen. De casusregisseur kan beslissen tot forcerende regie en arbitrage. Als arbitrage geen uitkomst biedt wordt de casus na uiterlijk drie maanden doorgezet naar het Openbaar Ministerie.

	<p><b>Basissituatie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preventieakkoord ondertekend door alle school- en gemeentebesturen en besturen van de samenwerkingsverbanden.</li> <li>• Sluitende ondersteuningsstructuur in scholen en samenwerkingsverbanden door het integraal werken van onderwijs en zorg.</li> <li>• Deze integrale ondersteuning wordt aangestuurd vanuit het Multi Disciplinair Team in elke school. Bij voorkeur onder voorzitterschap van de directeur van de school.</li> <li>• Het samenwerkingsverband heeft de verantwoordelijkheid voor het inrichten van een dekkend netwerk aan onderwijs- en zorg arrangementen.</li> </ul>	
<p>Bestuurders organiseren, faciliteren en houden een vinger aan de pols</p>	<p><b>Minder dan 4 weken verzuim</b></p> <p>Zodra (dreigend) verzuim of het in de knel komen van het leer- en zorgrecht, worden gesignaleerd pakt de intern begeleider of zorgcoördinator van de school dit op.</p> <p>De casusregie ligt middels hen bij de school.</p> <p>School monitort de voortgang op wekelijkse basis en registreert.</p> <p>Zodra het verzuim langer duurt dan 4 weken, of zodra dit de verwachting is, wordt opgeschaald naar de volgende fase.</p>	<p>In of nabij school is de ondersteuningsstructuur actief. School heeft direct toegang tot school maatschappelijk werk, leerkrachten en andere specialisten uit het speciaal (voortgezet) onderwijs, jeugdhulp en de casusregisseur onderwijs en zorg.</p> <p><b>Ook de betrokken kinderen, jeugdigen, hun ouders of verzorgers en hun vertegenwoordigers, maken hiervan deel uit.</b></p> <p>De ondersteuningsstructuur wordt ingezet al naargelang de behoeften in de specifieke situatie. De in deze structuur actieve professionals staan direct met raad en daad bij.</p> <p><b>Alle verzuim wordt in een sluitende verzuimadministratie opgenomen.</b> Deze wordt maandelijks besproken met de casusregisseur onderwijs en zorg.</p>

Bestuurders organiseren, faciliteren en houden een vinger aan de pols	<p align="center"><b>Meer dan 4 weken verzuim</b></p> <p>De casusregie komt in handen van de casusregisseur onderwijs en zorg.</p> <p>Onder deze regie blijft de ondersteuningsstructuur van school en samenwerkingsverband aan zet. Het vinden en implementeren van leerroutes, arrangementen en oplossing, blijft de opdracht van school en ondersteuningsstructuur.</p> <p>De casusregisseur onderwijs en zorg krijgt bij wet het mandaat om forcerende regie in te zetten.</p> <p>In de twaalfde week verzuim of eerder bij (h)erkende stagnatie, schaal de casusregisseur op naar doorbraakteam met mogelijkheid om van daar uit arbitrage te organiseren.</p>	<p>In en nabij de school is de ondersteuningsstructuur actief. Mogelijk met meer betrokken professionals dan in de weken voorafgaand.</p> <p><b>Vanzelfsprekend blijven ook de betrokken kinderen, jeugdigen, hun ouders of verzorgers en hun vertegenwoordigers betrokken.</b></p> <p>De casusregisseur heeft nu het heft in handen en stuurt het proces aan. De uitvoering ligt in de handen van de school en de bij de casus betrokkenen. Maar nadrukkelijk onder de regie van de casusregisseur.</p> <p>Wanneer de casusregisseur concludeert dat het proces stagneert, dan zet deze forcerende regie in en kan dwingend optreden. Dit is een verregaand, bij wet verkregen mandaat, dat ook de financiering betreft van datgene wat geforceerd wordt. De casusregisseur heeft het mandaat om hiertoe de onderwijs- en zorgbudgetten van samenwerkingsverband en gemeente te benutten. De casusregisseur werkt in opdracht van de directeur(en) van het samenwerkingsverband en de wethouder(s) van de gemeente(n).</p> <p>De casusregisseur kan er daarnaast voor kiezen om de casus in te brengen bij het doorbraakteam. Hij doet dit wanneer hij stagnatie ziet en niet verwacht dat een oplossing wordt gerealiseerd binnen de gestelde termijn van twaalf weken.</p> <p>In het doorbraakteam werken de tafels van onderwijs, zorg en veiligheid, samen. Deze zijn verbonden in integraal overleg en integrale samenwerking.</p>
	<p align="center"><b>Twaalf weken verzuim of eerder bij (h)erkende stagnatie ]</b></p> <p align="center"><b>Als arbitrage niet werkt</b></p> <p>Wanneer ouders of verzorgers bindende arbitrage weigeren of zich niet bij de uitkomst neerleggen, wordt de casus civiel of strafrechtelijk doorgezet naar het Openbaar Ministerie.</p>	<p>Alle partijen werken integraal samen aan een arrangement of oplossing.</p> <p>De manager van de casusregisseurs of een casusregisseur (bij een kleinere gemeente) overlegt maandelijks met de directeur van het samenwerkingsverband, de bestuurders van de betrokken scholen en de wethouder(s) Onderwijs en Jeugd om de status en voortgang te bespreken.</p> <p>Het Openbaar Ministerie brengt het dossier <b>altijd</b> binnen de gestelde termijn op zitting.</p>
Bestuurders organiseren, faciliteren en houden een vinger aan de pols		



## Bijlage 1. Gespreksleidraad regionale gesprekken

De hoofdvragen van de regionale gesprekken:

1. Hoe wordt in uw regio de samenwerking tussen onderwijs en zorg vormgegeven?
2. Wat gaat er goed in deze samenwerking en/of wat zijn de knelpunten?
3. Hoe kunnen we nauwere samenwerking over de grenzen van de sectoren heen bewerkstelligen?
4. Bestaan in uw regio actietafels en expertteams? Zo ja hoe is de verbinding tussen beide geborgd?
5. Hoe zou de aansluiting tussen beide georganiseerd moeten worden?
6. Is er sprake van een preventieve aanpak om thuiszitten te voorkomen bij de actietafels? Is er een preventieve aanpak om thuiszitten te voorkomen bij de expertteams?
7. Wat is succesvol in uw huidige aanpak met betrekking tot de thuiszittersproblematiek? Wat zijn eventuele knelpunten of wat ontbreekt er nog voor een succesvolle aanpak?
8. Hoe pakt u door bij complexe casuïstiek? Dus bij dreigend vastlopen?
9. Hoe ziet de escalatieroute eruit?
10. Wat is hierover in het OOGO vastgelegd?
11. Hoe kunnen we een structuur van doorpakken borgen bij complexe vraagstukken met betrekking tot thuiszitten?
12. Wat zijn de succesfactoren en knelpunten rondom de werking van de bestaande doorzettingsmacht of -kracht in de jeugdhulp in relatie tot het onderwijs?
13. Hoe kunnen we een goede verbinding tussen de doorzettingsmacht binnen het onderwijs en de zorg organiseren?
14. Welke goede voorbeelden kunt u geven van hoe het vastlopen van casussen te voorkomen?
15. Wat zijn de kansen/bedreigingen van samenhangende doorzettingsmacht/kracht in de regio?
16. De ambitie is om het aantal thuiszitters fors naar beneden te krijgen. Hiervoor is extra inzet nodig. Wat is er hiertoe nodig in uw regio?
17. Welke vorm zou een doorzettingsmacht moeten hebben die over de domeinen heen werkzaam is?
18. Waar zit de uiteindelijke 'kracht/macht', als er werkelijk 'doorgepakt' moet worden in zeer complexe situaties; wat zijn daarmee de ervaringen – wat mist men daarin
19. Welke verbindingen liggen er tussen de onderwijs- en zorg-organisaties; welke rol speelt het OOGO hierin ?
20. Waar liggen de meest nijpende knelpunten en in welke richting denkt men qua oplossingen, qua benodigde steun, qua benodigde infrastructuur/regelgeving etc.
21. Beleidsvoornemens, plannen, ideeën vanuit de regio op dit terrein?

## **Bijlage 2. Samengevatte rapportages regionale gesprekken**

### **1. Fryslân Noard – Leeuwarden (18 oktober 2018)**

Aan dit gesprek namen vanuit de regio deel het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO (directeur en teamleider OPDC), het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs PO (directeur en onderwijsadviseur), RMC-coördinatie, Leerplichtambtenaar, Jeugdbeleid gemeente.

1. Een actieve regio, waar men effectief met elkaar samenwerkt, zoekt naar hanteerbare en concrete oplossingen (b.v. actie-tafels) en niet zit te wachten op 'doorzettingsmacht-regelingen'.
2. Men streeft naar extra inzet/aandacht aan de 'voorkant', waarbij zorg en onderwijs elkaar nog niet voor 100% gevonden hebben, maar waar wel commitment is om dit samen op te pakken (diagnostiek, signalering, plannen).
3. Aansluiting onderwijs op de expert-teams (vanuit Zorglandschap) is nog niet geregeld, maar is wel geboden inzake 'doorzettingskracht-achtige aanpakken', die nog verschillend liggen.
4. Bij samenwerking is 'analyse-fase' in gezamenlijkheid van levensbelang: taal, respect, elkaars beroep kennen, elkaars werelden verkennen, etc..
5. Men voelt steun bij de idee van een 'arbitrage-commissie', die bindende uitspraken doet, mits er van tevoren goede afspraken zijn gemaakt over naleving door zorg-ouders-onderwijs.
6. Registratie is een belangrijk punt: afstemming systemen, registratie van 'dreigende thuiszitters (met name 11d) en toegang voor samenwerkingsverbanden tot relevante gegevens (DUO).
7. Ontwikkeling van individueel werken (indicatie, toekenning) naar groeps-inzet (door gemeenten, onderwijs en indicatieorganen).
8. Huidige vormen van 'doorzettingsmacht' zijn in wezen nauwelijks werkelijk gebruikt; het zit in de aanpak in het voortraject.
9. Samen met gemeenten zoeken naar meer verbinding in de aanpak: inzet zorg, financiering en met name in preventieve zin: het brengen van de zorg op de scholen. (b.v. inzet sociaal psychiatrisch verpleegkundige in de school !).
10. Er blijven verschillen tussen gemeenten qua beleid, maar ook qua uitvoering. Overleg daarover kost tijd en inspanning.
11. Verdragende en belemmerende werking van particuliere PGB-bureautjes.
12. Integreer plannen voor jongeren/kinderen uit Jeugd en Onderwijs (Zorgplan/OOP) in één wettelijke verplichting en één format.
13. Qua budgetten een deel afromen voor 'onderwijs-zorg' in zowel onderwijs als zorg en via OOGO inzetten.
14. Aandacht voor de doorgaande lijn in plannen voor kinderen/jeugdigen van alle leeftijdsgroepen.
15. Budget voor doorgaande professionalisering voor werkenden in zorg en onderwijs op domein-overstijgend niveau.
16. Meer prioriteit voor vroeg signalering op basis van eerste signalen en registreren én aanpakken in één systeem (preventie kan en moet op alle leeftijden: vve, po, vo en mbo).
17. Aandacht voor personeelsproblematiek van speciaal onderwijs – deze expertise is bitter nodig. En let daarbij op bevoegdhedenproblematiek (VO-VSO).
18. Graag info delen met andere regio's over aanpak, problemen, oplossingen.

### **2. Werkconferentie 'Bijzondere Jongeren' Zwolle**

Op 28 november vond in het Provinciehuis in Zwolle de werkconferentie 'Bijzondere Jongeren' plaats. Deelnemers waren professionals uit de werelden van zorg en onderwijs, werkzaam in de provincie Overijssel. Ook twee Statenleden en meerdere gemeenteraadsleden en wethouders namen deel aan deze bijeenkomst. In de middag werd gesproken over het thema thuiszitters en doorzettingsmacht.

1. Aan de hand van meerdere besproken casussen werd geconcludeerd dat er in de regio muren moeten worden afgebroken tussen instanties die elk voor zich hun best doen om jongeren vooruit

- te helpen. Ook zou er een verbindingsofficier moeten komen om de onderlinge relaties van alle betrokken instanties te versterken .
2. Een belangrijke stap in de weg voor samenwerking zijn de bestaande regelgeving en financieringsvoorwaarden voor onderwijs en zorg. Het onderwijs kan geen zorg bieden en de zorg geen onderwijs.
  3. De gesprekspartners onderschrijven de problemen en knelpunten zoals beschreven in de recente Onderwijs Zorg brief.
  4. Wat opvalt is de handelingsverlegenheid rondom maatwerk. Gesprekspartners weten niet of nauwelijks wat hier de mogelijkheden zijn.
  5. De organisatie van de financiering staat de verbinding van onderwijs en zorg in de weg en frustrert de ambitie om tot effectieve samenwerking te komen. De gebrekkige samenwerking op het vlak van onderwijs en zorg is ook de aanleiding tot deze werkconferentie. Partijen willen graag samenwerken, maar zien hiertoe in dit licht onvoldoende mogelijkheden. Dit ondanks de constatering dat de betrokken professionals uit de verschillende sectoren zich zeer betrokken voelen bij de kinderen en jeugdige waar het om gaat.
  6. De grootste winst van samenwerking zien de gesprekspartners in de mogelijkheden van preventie en vroegtijdige signaleren zodat kinderen en jeugdigen niet tussen de wal en het schip terecht komen.
  7. Verplichte doorzettingsmacht is een laatste redmiddel als instanties, ouders en het kind of de jeugdige er samen niet uitkomen. Dit hoort dan wel domein overstijgend te worden georganiseerd: geldend voor zowel onderwijs als zorg.
  8. De huidige OOGO's in de regio geven wat dit betreft te weinig houvast. Partijen proberen elkaar zoveel mogelijk informeel te vinden en oplossingen te formuleren. Er bestaat echter behoefte aan betere en gestructureerde samenwerking.
  9. Voor wat betreft vroegsignalering is de wens betere data ter beschikking te hebben. Deze moet dan wel gedeeld kunnen worden tussen de betrokken instanties. In dit kader roept de nieuwe AVG handelingsverlegenheid op.

### **3. Tilburg en omgeving (3 december 2018)**

Deelnemers vanuit de regio waren: Bestuurder Stichting Biezonderwijs en voorzitter van het samenwerkingsverband Portfolio, Directeur SWV plein013, Beleidsambtenaar Jeugdzorg, Stafffunctionaris beleid en innovatie / veilig thuis, Directeur 2college@jozef en lid implementatie team thuiszitterspact, Conector Theresia lyceum portefeuille zorg, RMC coördinator / projectleider VSV2.0, Beleidsambtenaar onderwijs

1. In Tilburg is voor het PO en het VO het thuiszitterspact ingevoerd. Deze initiatieven konden direct aanhaken op het reeds bestaande expertteam jeugd. De schoolmaatschappelijk werker op het VO en de verpleegkundige op het PO zijn de brug naar de Toegang en dus het expertteam.
2. In Tilburg is in nauwe samenwerking tussen PO, gemeente en zorgpartijen, verenigd in de Toegang vorm geven aan het Thuiszitterspact (TZP) PO. Besturen hebben de verantwoordelijkheid op zich genomen om zorg te dragen voor de implementatie. Dit proces loopt maar kan wel weer een extra stimulans gebruiken. Bestuurders zich (nog) niet altijd als eigenaar van dit thema gedragen.
3. De formele definitie van het begrip thuiszitter veroorzaakt verwarring.
4. De vraag is welke alternatieven zijn er voor kinderen die niet gedijen in een klasstructuur of andere vorm van een traditionele, schoolse setting (maatwerkoplossingen). Er te weinig creativiteit is bij het zoeken naar nieuwe, soms onorthodoxe wegen met gebruikmaking van particuliere initiatieven in onderwijs en zorg.
5. Het SWV is niet leidend bij doorzettingsmacht. Het heeft de voorkeur om de onderwijsbesturen per toerbeurt bestuurlijk verantwoordelijk te maken voor het plaatsen van thuiszitters. Hierdoor ontstaat er ook meer professionele dialoog tussen schoolbestuurders onderling en tussen schoolbestuurder en schoolleiders.

6. De doorlopende ondersteuning op zorg die er zou moeten zijn vanuit school naar de toegang en via de toegang naar een eventuele specialistische voorziening verloopt niet altijd naar wens. Enerzijds omdat kinderen wegens ziekte geoorloofd thuis zitten en het verdere ondersteuningsproces via bv M@ZI niet op gang komt. Bijvoorbeeld door de wijze waarop ouders ondersteuning afhouden (zorg mijndend gedrag) en hun kind niet activeren richting school. Anderzijds door de wachtlijsten die er zijn in de jeugdzorg en in de toekomst mogelijk ook in het specialistisch onderwijs. Hierdoor lijkt er veel casuïstiek relatief lang te hangen, waardoor de belasting voor een ondersteuningsteam op en van een school sterk groeit.
7. In een aantal gevallen escaleert de casus en wordt de weg naar Veilig Thuis of de Raad voor de Kinderbescherming gevonden. Als de zaak onder de rechter is, staat de ondersteuning vanuit onderwijs of zorg veelal buiten spel.
8. Wat in ieder geval ook niet helpt, is de AVG waardoor partijen die elkaar hard nodig hebben om casuïstiek op te lossen steeds terughoudender worden om informatie te delen.
9. In Tilburg groeit de vraag naar VSO-plaatsen. Het gaat hierbij veelal om psychische en gedragsmatige klachten van jongeren in combinatie met problemen in de thuissituatie. Het onderwijs krijgt hier weinig grip op, waardoor de ondersteuningsvraag blijft groeien en medewerkers overvraagd raken.
10. Het pleidooi is om ook tijdig naar het opvoedingsvermogen van ouders en het sociale netwerk van leerlingen te kijken ('pedagogische civil society').
11. Het OOGO als instrument om tot een afspraken te komen over het ondersteuningsplan van school en zorginzet vanuit de gemeente kent in het Tilburgse een beperkte invulling. Afspraken over wederzijdse inzet van zorgmiddelen lopen veelal via de lijn van het LEA. Landelijk zien we dat partijen verbonden in het OOGO veelal de neiging hebben zich in te dekken en daarom beperkt functioneren.
12. Leg de verantwoordelijkheid voor het vinden van een passende oplossing voor langdurig thuiszittende jongeren bij een schoolbestuur en laat deze verantwoordelijkheid rouleren. Zeker ook omdat deze bestuurders de juridische verantwoordelijkheid dragen voor deze leerplichtige jongeren ('zorgplicht').
13. Aanwezigen geven aan dat zij niet verwachten dat doorzettingsmacht zal leiden tot daling van thuiszitten. Er moet vooral gezocht worden naar ruimte voor onderwijs om maatwerkoplossingen mogelijk te maken, die zo preventief mogelijk kunnen worden ingezet. Te starten is met het oplossen van systeemvraagstukken die oplossen van problemen in de weg staan. Belangrijk daarbij is dat ontwikkeling van het kind voorop staat in plaats van het accent op regulier schoolbezoek. Geef dus ook de ruimte om jongeren die beter leren in een praktijkomgeving uit te laten stromen naar werk.
14. Binnen Tilburg en regio Midden Brabant zijn de afgelopen jaren grote stappen gezet. De wens is zowel bij de politiek als bij bestuurders om hier gezamenlijk belangrijke vervolgstappen in te zetten. Gezien de financiële tekorten die er in de jeugdzorg zijn, is het ook noodzakelijk om met elkaar meters te maken. Het gaat hierbij om het inzetten van maatwerkoplossingen die werken. Hierbij kan dus ook gekeken worden naar samenwerking met particuliere initiatieven. We moeten meer buiten de grenzen van de huidige werkwijzen gaan denken en handelen. Er is vertrouwen dat dit binnen de regio gaat lukken.

#### **4. Amstelland (11 december 2018)**

Uit de regio namen deel de wethouders Jeugd en onderwijs van Uithoorn en Ouder-Amstel, verbinder onderwijs en zorg afdeling Jeugd en Samenleving van de gemeenten Aalsmeer en Amstelveen, leerplichtambtenaar van Ouder-Amstel en Uithoorn, jeugdarts KNMG, onderwijsconsulent, de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs, coördinator Regioloek van het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs; vertegenwoordiging van de Onderwijsspecialisten en de directeur-bestuurder van Amstelronde.

1. De eenzijdige nadruk op het *aantal* thuiszitters en het negeren van de beweging die er wel degelijk is, worden als belemmerend ervaren. Het SWV heeft last van de framing dat het aantal onveranderd hoog is. Dat suggereert dat er niets aan wordt gedaan. En dat is onterecht.
1. Schoolgang komt om allerlei redenen niet op gang. Zet niet het symptoom centraal (kind gaat niet naar school) maar de oorzaak: waarom gaat dit kind niet naar school? Het gaat er ook om de aansluiting te realiseren met de wens van kind en ouders. In de in deze regio gebruikte methodiek '*Van boos naar middel*', zitten ook kind en ouders aan tafel.
2. Definities van thuiszitten zijn niet interessant. Houd geen rekening met de aard van het verzuim. Geoorloofd of ongeoorloofd, doet er niet toe. Ditzelfde geldt voor kinderen die te maken hebben met een vrijstelling (5a). Altijd is de vraag: Wat kan er gedaan worden voor deze kinderen?
3. De regionale aanpak is succesvol omdat alle betrokkenen in een vroegtijdig stadium worden betrokken. Het regioloket benadert scholen structureel en regelmatig met de vraag of er leerlingen zijn die buiten de boot (dreigen te) vallen.
4. Er zijn overeenkomsten met de flexibele schil rondom de school waarmee in Amersfoort wordt gewerkt. Hierin participeren ook JGZ en Jeugdhulpverlening. In deze regio werkt het Multidisciplinair Overleg precies zo. Flexibel en wisselend qua samenstelling.
5. In de gemeenten Ouder-Amstel en Uithoorn is de aansluiting van onderwijs en zorg georganiseerd op het niveau van de leerplichtambtenaar. Deze kan gemandateerd bemiddelen en verwijzen. Doorverwijzen van ouders is hierdoor niet nodig.
6. Voor de gemeenten vormt het grip houden op de stijgende kosten van de jeugdzorg een erg belangrijke uitdaging. Er is daarom sprake van een gevoeligheid t.o.v. mandatering richting andere partijen zoals scholen.
7. Het was de wens van scholen om het SMW nogmaals te versterken met een mandaat tot verwijzing. Daar loopt nu een pilot. Gemeente en SWV werken hier samen, volgen dit ook nauwgezet samen. Beide betalen de helft. Het doorverwijzen door het SMW naar de jeugdhulpverlening maakt dat ouders niet eerst naar weer een ander loket moeten. Uitzondering zijn de Multi probleem gezinnen. Deze moeten wel via het gemeenteloket. Hier loopt een proef van een jaar. Er wordt periodiek gemonitord en over een jaar wordt geoordeeld over continuering. Als belangrijke voorwaarde voor succes wordt gezien een professionele anamnese op de scholen.
8. Wat als partijen er niet uitkomen met ouders en kind? Dan is de vraag wie welke overbruggingszorg kan leveren. En eventueel wordt opgeschaald naar de jeugdbescherming om het uit de vrijwilligheid te halen. Maar daar is sprake van wachttijden. En: jeugdbescherming neemt wel de regio deels op zich, maar levert geen zorg.
9. Zodra er sprake is van stagnatie, wordt in deze regio iedereen er bij gehaald. Niet een op een, maar meteen samen. Dat scheelt veel. Het is cruciaal om er zo snel mogelijk samen boven op te zitten, de belemmeringen te vinden en te analyseren. En dit breed: onderwijs EN zorg. Het doel is dan eerst en vooral een doorbraak. En als het allerbeste niet kan, dan is de vraag wat het haalbare 'second best' is.
10. Overigens is dit overleg niet gemandateerd om dwingend op te leggen. Het streven is wel om alle vrijblijvendheid er uit te halen en houden. Men zou in dat doorbraakoverleg het mandaat wel geregeld willen hebben. Vooral het gedeelde gevoel van urgentie is echter belangrijk. Eerst wordt de route bepaald, pas daarna worden het 'wie' en 'hoe' en het geld bekeken. Beweging staat voorop. Telkens weer.
11. Het SWV legt op tafel dat formele gronden vaak eerder in de weg staan dan helpen. Er wordt gewezen op het belang van goede gesprekken en goede relaties.
12. Er wordt voor gepleit om de MAS (Methodische Aanpak Schoolverzuim<sup>xxiii</sup>) op te nemen in het advies.
13. Cruciaal is investering in de voorzijde van het proces gericht op (de preventie van) schoolverzuim. Daar is de oplossingsruimte het grootst. Hoe complexer en hoger opgelopen de situatie, des te kleiner deze wordt. Ook professionals horen daar breed inzetbaar te zijn. Doorzettingsmacht lost het probleem niet op. Structureren en verbinden aan de voorkant is belangrijker.

14. Voor wat betreft domein overstijgende doorzettingsmacht wordt gewezen op het vaak nog niet volledig professioneel functionerende OOGO. Hier valt winst te behalen door goede afspraken te maken. Een aan het OOGO gekoppeld preventieakkoord wordt gezien als belangrijke mogelijkheid.
15. Wat hoort er in een preventieakkoord aan de voorkant? Allereerst dat ouders er altijd zo vroeg mogelijk bij worden betrokken. Ook het mandaat van de betrokken professionals hoort hier geregeld te zijn: meer ruimte om oplossingen vorm te geven. Degene die de knopen doorhakt is de voortrekker of regisseur van dat moment: waar ligt het zwaartepunt in deze situatie?
16. Onderwijs en zorg zouden beide een nadrukkelijke zorgplicht moeten hebben: als een zorgverlener zijn therapie afbreekt dan zou deze ook de plicht moeten hebben om wat anders te organiseren. Dat is nu niet het geval.
17. Er is eensgezindheid over de voordelen van het combineren van onderwijs en zorg in de functie van de leerplichtambtenaar. Dit is in Ouder-Amstel en Uithoorn het geval. Hiervoor is gekozen omdat schoolverzuim enkel een symptoom is. Bijna altijd is ook zorg nodig.
18. Wanneer op tafel wordt gelegd dat de zwaarste gevallen om voorrang vragen (met name ook bij wachtlijsten, zoals in het geval van de Amsterdamse doorbraaktafel) dan zijn de reacties gemengd. Voorkom dat dit nodig is, aldus een vertegenwoordiger van het SWV.
19. Investeer in het bredere netwerk. Zorg dat iedereen elkaar kent. Organiseer ontmoetingen. Dan werkt het.
20. Er wordt gemeld dat twee VSO scholen van de onderwijsinspecteur de opdracht kregen om thuiszittende leerlingen uit te schrijven. En dat terwijl er voor hen geen alternatief was. De behandeling was afgelopen, deze kinderen konden niet terug naar de vorige school. De inspecteur noemde dat vervuiling van het bestand. Met als gevolg dat er geen school meer in beeld is die nog zorgplicht heeft.
21. Scholen horen nadrukkelijk aangesproken te worden op feit dat leerlingen ingeschreven blijven. Geen ontheffingen regelen.

## 5. Verslag gesprek SWV VO Delflanden (18 december 2018)

Deelnemers: Directeur samenwerkingsverband voortgezet onderwijs, coördinator voorziening FLEX, senior jeugdteam gemeente Delft, beleidsmedewerker zorg en passend onderwijs gemeente Delft, teamleider leerplicht gemeente Delft, beleidsmedewerker zorg gemeente Pijnacker-Noordorp, beleidsmedewerker passend onderwijs gemeente Pijnacker-Noordorp, wijkmarshall Veiligheidshuis, teammanager Jeugdbescherming West, aandacht houder schoolverzuim Raad van de Kinderbescherming, adviseur beleid Raad van de Kinderbescherming, GGZ poli en gemeenteteam GGZ, IAT en Fam Fact, projectmanager JIM integraal ambulante team en pleegzorg Delft/Westland, onderwijsconsulent.

1. Op de vraag naar de vormgeving van de samenwerking tussen onderwijs en zorg: Op scholen functioneren begeleidingsteams. Mentoren kunnen daar leerlingen bespreken. Hiervan maken deel uit: zorg coördinator van de school, begeleider passend onderwijs vanuit het samenwerkingsverband en lid jeugdteam vanuit gemeente. Deze drie partijen kijken naar de hulpvraag en bepalen wie het voortouw neemt. Bij complexe casuïstiek initiëren zij een breed overleg. Daarvoor worden altijd ook ouders en leerling uitgenodigd. En anderen die nodig zijn. Dit is de aanpak voor alle problematiek waaronder verzuim.
2. Het aantal thuiszitters (circa 25) valt mee. Onbekend is wat de toe- of afname is. Het aantal lijkt redelijk stabiel. Dit waarschijnlijk als gevolg van de georganiseerde vangnetten. Hiervan maken volledig vastgelopen situaties deel uit, van kinderen met zeer ingewikkelde problematiek. Sommigen zitten al 2 tot 3 jaar thuis. Alle mogelijkheden werden benut, maar leverden niet het gewenste resultaat. Realisme is dat het niet altijd en overal lukt. Er zijn dan geen oplossingen.
3. Vanuit het samenwerkingsverband wordt ingebracht dat voor kinderen met wat complexere problemen wel een passende plaats wordt gevonden. De thuiszittende kinderen worden

gekenmerkt door ernstige psychiatrische problematiek en criminaliteit. Daar is sprake van handelingsverlegenheid.

4. Voor deze groep kinderen wordt gebruik gemaakt van het Flex College. De ambitie is om thuiszitten op te heffen. Dit vraagt om nieuw perspectief voor het opvangen van leerlingen. In deze groep spelen criminaliteit en zwaardere psychiatrische problematiek. Er is dan geen perspectief op een volgende stap. Er kan nergens naar toe worden gewerkt. Deze kinderen zitten dan wel niet meer thuis, maar zetten ook geen volgende stap. Het Flex college wordt dan een plaatsvervangend dak en toezicht voor het kind. Het Flex College werkt via Delft Support (loket) samen met GGZ. Er worden vaak hele kleine stappen gezet. De aansluiting met regulier onderwijs is dan al een hele tijd uit het zicht verdwenen.
5. Desgevraagd wordt vanuit GGZ gemeld dat er geen wachtlijsten zijn bij het team. Wel vragen de meest complexe casussen om een behandeling. Daarvoor dient dan wel ruimte te zijn. Bijvoorbeeld wanneer dagbehandeling nodig is. Maar deze kinderen krijgen deze vaak niet. Deels omdat zij zelf niet willen, deels vanwege wachtlijsten bij de betrokken instellingen.
6. Wat als kinderen en ouders niet willen? Dan kan een rechterlijke machtiging nodig zijn of een onder toezichtstelling (OTS). Maar ook dan weer is de vraag waar een passende plaats beschikbaar is. Het team Jeugd is de toegangspoort voor de inzet van specialistische hulp. Wachtlijsten zijn een bottleneck. En weigerende ouders of kinderen. Het team Jeugd gaat in gesprek met Kinderbescherming/Jeugdbescherming als de ontwikkeling en veiligheid van het kind in het gedrang komen. Dan is een (preventieve) OTS mogelijk, maar de vraag blijft waar het kind dan geplaatst kan worden. Opgemerkt wordt dat als een OTS wordt uitgesproken dan kan het nog 3 tot 6 maanden duren voordat er een zitting van komt. Ondertussen verslechtert de situatie.
7. Er zijn veel wachttijden. Daardoor kan het tot een jaar duren voordat Jeugdbescherming aan tafel zit met het betrokken kind. Deze procedures moeten een stuk korter. Dit is voor team jeugd een van de redenen om erg terughoudend te zijn met het benaderen van Jeugdbescherming.
8. Het duurt zo lang vanwege de complexiteit, de protocollen en procedures. Daarin is er ook ruimte voor betrokkenen voor toelichting en verweer. De vrijwilligheid gaat er pas in een laat stadium van af.
9. Gevraagd wordt of niet ook de vraag speelt op welk moment een kind in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. Maar hoe vast te stellen dat dit het geval is? Na welke periode? OTS is aan de orde als de ontwikkeling en de veiligheid in het geding zijn. Vanuit de Raad van de Kinderbescherming wordt opgemerkt dat het ook een van beide kan zijn. Stagnerende hulpverlening is op zich voldoende reden.
10. Vanuit het samenwerkingsverband wordt geopperd dat weigering door ouders en kinderen minder kan worden wanneer laagdrempeliger wordt gewerkt: zonder het etiket van indicering.
11. Vanuit GGZ wordt gesignaleerd dat thuiszitten een symptoom is van bredere of achterliggende problematiek. Altijd speelt ook de context een belangrijke rol. Behandeling hoort daar op te zijn gericht. Zonder dat zijn duurzame oplossingen onmogelijk. Dit vraagt dat de betrokken professionals naar elkaars wereld willen en kunnen kijken.
12. De vraag wordt gesteld of een centrale regisseur uitkomst biedt. Bij een OTS is altijd sprake van een jeugdbeschermer die meekijkt en stuurt. Maar OTS is een heel klein deel van alle situaties waarom het gaat. Het gaat hier om de groep kinderen en jeugdigen die zich beweegt op de grens van onderwijs en jeugdzorg. Daar zou een enkele regisseur moeten zijn. Zodra een breed

overleg wordt georganiseerd, hoort te worden bepaald wie de regie neemt. Afhankelijk van de situatie: waar zit het grootste handvat en kan de grootste impact worden gerealiseerd?

13. Opgemerkt wordt dat de financiering een probleem kan zijn in het geval dat een samenwerkingsverband alle financiële middelen decentraliseerde naar de scholen. Scholen nemen dan maatregelen. Zo blijven oplossingen buiten beeld voor kinderen die niet 'binnen een school' vallen. Ook speelt hier dat de budgetten van gemeenten sterk variëren en daarmee ook de mogelijkheden.
14. Vanuit het Veiligheidshuis wordt geconstateerd dat Delftsupport en het sociaal team een belangrijke regisserende rol vervullen zodra problematiek breder is dan onderwijs alleen.
15. Het samenwerkingsverband meldt dat regie alleen een probleem is in de zwaarste en complexste gevallen. Niet in de lichtere situaties.
16. Op tafel komt dat leerplicht een actievere, meer vooruitgeschoven rol zou kunnen hebben. Leerplicht meldt adequaat te willen monitoren en in gesprek te gaan wanneer nodig. Ook aan de thuiszitterstafel. Deze is verbonden met jeugdhulp. Leerplicht en samenwerkingsverband voeren samen de regie.
17. Het probleem komt op tafel dat jongeren die in een justitiële inrichting verbleven vaak niet worden teruggenomen door de school van herkomst. Het feit dat zij daar niet meer staan ingeschreven, maakt dit mogelijk. Scholen melden in deze situatie niet altijd aan leerplicht dat het desbetreffende kind weer thuiszit. Aan de voorkant van de ladder van effectiviteit ligt de regie in principe bij Delft Support. Formeel. Jeugdteam of de justitiële inrichting hebben de regie. Maar deze wordt niet altijd opgepakt door de regiehouder.
18. Onderwijsconsulent: Er zijn kinderen die simpelweg 1 op 1 de hele dag iemand naast zich nodig hebben. Daarvan zijn voorbeelden. Maar hoe dat voor elkaar te krijgen? Ook hier wordt eerder effectief optreden aan de voorkant gezien als belangrijke remedie. Eerder IN de scholen actie, wordt onder meer vanuit het Veiligheidshuis gesteld.
19. Is het geen zaak om de vroegsignalering te versterken? En op basis daarvan sneller en eerder op te schalen naar onder meer Leerplicht? Vanuit GGZ wordt opgemerkt dat ook dan speelt dat ouders en kinderen "een beetje" mee kunnen werken en zo tijd en ruimte krijgen om de situatie te laten voortduren. De onderwijsconsulent merkt op voortdurend keurige lijsten met verzuim te zien op scholen. Leerplicht hoeft alleen maar periodiek bij alle scholen langs te gaan en die lijsten te bekijken.
20. Op de vraag in hoeverre doorzettingsmacht een oplossing is, wordt gesteld dat er een groep kinderen is waarmee niemand wat kan. Daarvoor is doorzettingsmacht geen oplossing. Dat ligt anders voor de groep kinderen die in de problemen dreigt te komen, of er al in zit maar met nog wegen naar een oplossing in beeld. Focus op deze twee groepen kinderen.
21. Opgemerkt wordt dat de groep 'geoorloofd verzuim' met 300.000 kinderen, erg groot is. Deze groep wordt genegeerd. Sommigen zien dit als perverse prikkel.
22. Beleg de regie aan de voorkant bij het jeugdteam. Zij zijn het langdurigst betrokken. Alle andere partijen korter of zijdelings. Dus: bij langduriger verzuim is ook het jeugdteam aan zet!
23. In eerste instantie, zo wordt gesteld, kan de regie bij de zorgcoördinator liggen of de begeleider passend onderwijs. Zodra zorg als eerste is vereist, hoort de regie bij het Jeugdteam. Complexe Multi problematiek kan worden doorgezet naar het sociaal team. Zo is het beschreven, maar zo



werkt het niet altijd. Er wordt vaak laks mee omgegaan. Reden is ook dat velen zich erg verantwoordelijk voelen voor hun eigen opdracht en minder voor het grotere geheel. Nadrukkelijk wordt gesteld dat dit niet voor het samenwerkingsverband geldt.

24. Vanuit GGZ wordt opgemerkt dat veel casussen te laat aankomen bij Leerplicht. En dan valt er weinig regie te voeren. Scholen mogen trauma sensitiever worden, meer oog hebben voor de achterliggende problematieken en van daar uit eerder opschalen naar zorg. In dit kader wordt door anderen gewezen op de overbelasting van leerkrachten, zorg coördinatoren en mentoren. Dit kunnen zij niet. Beter zou zijn het zodanig te organiseren dat zodra een leerkracht wat signaleert deze "tegen iemand" moet kunnen zeggen NU oppakken en dat hij dan kan wegstijgen in de zekerheid dat deze leerling goed terecht komt. School moet ook een makkelijke laagdrempelige toegang naar zorg hebben.
25. Het Uithoornse model waarin onderwijs en zorg zijn verenigd op het niveau van een leerplichtambtenaar, wordt positief beoordeeld. Afhankelijk van de grootte van de gemeente kan dit ook op afdelingsniveau worden georganiseerd. Hiervan zijn voorbeelden. Gewezen wordt op de gemeente Dordrecht. Voorwaarde: binnen team of afdeling alle potentiële barrières slechten.
26. Het gesprek komt terug op ontbrekend aanbod. Er wordt een pleidooi gehouden voor de creatieve ontwikkeling van aanbod op individuele maat. Dit vraagt om een frictiebudget dat in staat stelt om oplossingsgericht te denken en werken. En dit vraagt om organisaties die het lef hebben om buiten de kaders te opereren.

## 6. Verslag gesprek Oost-Groningen (10 januari 2019)

Deelnemers: Wethouder gemeente Stadskanaal, beleidsmedewerker gemeente Stadskanaal en inkooporgaan Groningen gemeenten, Teamleider Centrum voor Jeugd en Gezin en Veiligheid, Directeur onderwijs Ubbo Emmius College, Vicevoorzitter Samenwerkingsverband Ommelanden, Directeur/bestuurder Perspectief, Beleidsmedewerker Ubbo Emmius en Samenwerkingsverband Groningen Ommelanden (afstemming onderwijs-jeugd), Beleidsmedewerker Samenwerkingsverband 20-01 PO, Directeur Samenwerkingsverband PO 20-01, Directeur Samenwerkingsverband Groningen Ommelanden VO, Onderwijsconsulent, Onderwijs-zorg consulent,

1. Wethouder benadrukt dat de integrale opdracht vanuit de vier landelijke transities erg aanspreken. Spreekt de wens uit dat "de Overheid net zo integraal zou werken, als van de gemeenten verwacht wordt". Hij geeft aan, dat de samenwerking tussen de verschillende partijen in de regio (en binnen de gemeente) goed is (onderwijs, zorg, werk, gemeente), maar dat hij wel beperkingen ervaart inzake wetgeving en financiële ruimte.
2. Vanuit de samenwerkingsverbanden wordt toegelicht dat de populatie kinderen en jongeren, die ongeoorloofd verzuimen wel bekend is, maar dat het hoofdprobleem lijkt te liggen bij het geoorloofde verzuim. Men heeft een verzuimroute ontwikkeld in de regio, waarbij alle gegevens in beeld komen. Dit is inmiddels ondergebracht in de 'ondersteuningsroute' binnen de regio. Er ligt tevens een transformatieagenda in de regio, waarbij een pilot is georganiseerd. Men is erg geschrokken van de resultaten: Bij het aandeel van meer dan 63 uren verzuim, bleek dat in het voortgezet onderwijs maar liefst 30 % van het verzuim geoorloofd was. Als probleem is dit niet meer 'aan te pakken' door de scholen alleen: de omvang is té groot. Ook bleek dat tijdens de pilot het geoorloofde verzuim afnam.
3. Vanuit de samenwerkingsverbanden wordt aangegeven, dat de aanpak pragmatisch moet zijn. Het begrip 'regie' is dan lastig. In de regio pakt men het gezamenlijk op en trekt men zich minder aan van het feit, dat er achter de term 'regie' ook vaak Euro-tekens staan, waarover discussie ontstaat. Doe het samen, zoek elkaar op, niet te veel mensen betrokken, de juiste mensen aan tafel. Het gaat dan om 'doorzettingskracht' in plaats van 'doorzettingsmacht'.

4. Verder is men van mening, dat de zorgverlening in de school moet plaatsvinden (lieft aan de 'voorkant'). Daarin moet ook de GGD volop meedoen. Duidelijk wordt ook gemaakt, dat het niet alleen gaat om GGD-hulp, maar in bredere zin ook om jeugdhulp, jeugd-GGZ, maatschappelijk werk en andere zorg. Daarbij gaat het steeds om 'maatwerk'.
5. Ook geven de partners in de regio aan, dat in de zorgroute wordt ingebouwd, dat er sprake is van een inzetbare flexibele schil: het gaat dan bijvoorbeeld om docenten vanuit het VSO, die inzetbaar zijn op vraag, naast gedragsdeskundigen vanuit het VSO, gedragsdeskundigen vanuit de gemeente, een expertiseteam van het samenwerkingsverband (ook vanuit de afzonderlijke besturen). De 'actietafels' spelen daarbij ook een belangrijke rol. Voor het primair onderwijs ligt dit lastiger, omdat sprake is van 33 besturen: inzet op één school wordt dan moeilijk. Wel is het mogelijk een 'schil van deskundigen' in te zetten en vooral te letten op de 'antennefunctie' in de school.
6. Speciaal aan de orde komt de eigen situatie van de regio met veel specifieke problematiek, waardoor niet alle kinderen krijgen, waar ze eigenlijk recht op hebben (laaggeletterdheid, toename ZML, sterke toename LVB-jongeren, grote afstanden tussen voorzieningen, veel gemeenten met beperkte omvang, gebruik jeugdhulp ligt percentueel erg hoog etc.) Deze specifieke situatie vraagt om een specifieke aanpak en bijbehorende budgetten. Dat dreigt spaak te lopen.
7. Als voornaamste 'hobbels' komen op tafel de beperkte mogelijkheden tot maatwerk, de te beperkte budgettering voor zeer specifieke problematiek, de te strak aan regelgeving vasthoudende Onderwijsinspectie, het door het Ministerie van OCW door beperkingen rondom onderwijs op een andere locatie belemmerde onderwijs aan EMB-kinderen.
8. Er zijn nogal wat 'hobbels' in de plannen, activiteiten en de uitvoering van de gezamenlijke regionale ambities:
  - a) Maatwerk bieden, organiseren en bekostigen;
  - b) Financiën in het sociaal domein bij gemeenten;
  - c) Speciale problematiek ;
  - d) Strikte reacties van de Onderwijsinspectie op gezamenlijke oplossingen en plannen om kinderen een passende onderwijs- of zorgplaats te geven;
  - e) Wetgeving die belemmert dat er voor leerlingen speciale leerroutes ingericht kunnen worden.
9. Een aantal speciale situaties: onderwijs voor EMB-kinderen in de regio, waarbij kinderen onderwijs krijgen van gespecialiseerde leerkrachten in een speciaal gebouw, die tot voor kort geen onderwijs kregen (afgestemd met SWV, Scholen, Zorgkantoor, Gemeente); inrichten speciale leertrajecten voor jongeren, die tussen de verschillende onderwijstypen vallen; werken aan speciale regelingen rondom intake en diagnostiek, waarbij de formele regelgeving maakt, dat bepaalde koppelingen van commissies niet geoorloofd zijn.
10. Belangrijke adviezen:
  - a) Hef het verschil tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim op
  - b) Bekijk de cijfers vanuit een eigen pilot (onderzoek naar geoorloofd verzuim met cijfers en gevolgen van het onderzoek zelf);
  - c) Schep mogelijkheden voor werkelijk 'maatwerk', waar onderwijs, zorg en gemeenten samen een rol en verantwoordelijk hebben;
  - d) Maak registratie eenvoudiger en toegankelijker;
  - e) Geef de regio de ruimte, om 'doorzettingskracht' te organiseren vanuit de eigen zorgroute;
  - f) Aandacht voor inzet van de GGD in het preventieve traject en helderheid over de wettelijke taken van de GGD (preventief spreekuur op de scholen);
  - g) Het OOGO is niet het juiste gremium om afspraken te maken en vast te leggen. De samenstelling is hiervoor te smal;
  - h) Maak mogelijk dat de zorgverlening in de scholen plaats kan vinden. Dit vraagt per school om een centrale functionaris vanuit GGD, jeugdhulp en CJG;
  - i) Houd rekening met de specifieke problematiek van de regio;
  - j) Creëer duurzaam budgettaire ruimte voor de inzet van een 'flexibele schil' rondom de scholen. Een schil met onder meer gedragsdeskundigen, leerkrachten speciaal onderwijs. En voor

- bijvoorbeeld de inzet van het expertiseteam, het inrichten en onderhouden van actietafels, alsmede het ontwikkelen en benutten van specifieke methodieken;
- k) Geef 'regelruimte', om datgene te doen, wat goed is voor de desbetreffende kinderen.
11. Voornaamste opmerkingen rond huidige wetgeving: hef het verschil VSO/VO op; verlaat bekostigingscategorieën speciaal onderwijs en maak werken met populatiebekostiging mogelijk; neem specifieke problematiek mee, boek krimp niet alleen in, maar kijk ook naar de bijverschijnselen; vereenvoudig bekostiging, registreer meer met het oog op de inhoud; creëer speelruimte in regelingen; vrijstellingen van leerplicht kunnen verdwijnen als de zorgroute goed gevolgd kan worden; verwijder het verschil tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim.
  12. Bij uiteindelijke problematiek inzake oplossen thuiszittersprobleem: eerst in eigen kring nog een laatste inzet van gedragsdeskundigen (van onderwijs en van gemeente), daarna beide partijen iemand uit eigen kring laten aanstellen, die onder aanvoering van een onafhankelijke derde (samen aanwijzen, samen betalen) uitspraak doet.
  13. Geef de regio de ruimte, om dit alles zelf te regelen en zo effectief mogelijk in te richten.

<sup>i</sup> 'Vertrouwen in de toekomst' Regeerakkoord 2017 – 2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Paragraaf 1.3 'Onderwijs en onderzoek', pagina 9, 2017.

<sup>ii</sup> 'Kamerbrief Onderwijs en zorg', de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, pagina 7, 8, 23 november 2018.

<sup>iii</sup> Vanuit Gedragswerk waren betrokken: projectleider Bart van Kessel en sparring partners Albert Boelen, Hans Kruijssen en Jos van der Horst.

<sup>iv</sup> Het Juiste Loket geeft informatie aan mensen die vragen hebben over de langdurige zorg. Bijvoorbeeld als zij niet weten waar zij voor zorg of ondersteuning terecht kunnen. Het gaat dan om zorg en ondersteuning die valt onder de: Jeugdwet; Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo); Zorgverzekeringswet (Zvw); Wet langdurige zorg (Wlz). Het CCE staat zorgprofessionals bij die vastlopen in complexe zorgvragen van kinderen en jeugdigen. De Onderwijs(zorg)consulenten assisteren bij problematiek rondom plaatsing, schorsing en verwijdering van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, evenals in situaties waarin sprake is van langdurig thuiszitten. Gedragswerk, tot slot, ondersteunt in zeer complexe, vastgelopen of geëscaleerde situaties rondom kinderen en jeugdigen die tot gevolg hebben dat voor hen passend leren onbereikbaar lijkt

Het Juiste Loket is er voor mensen die zorg ontvangen en hun vertegenwoordigers. Ook zorgverleners, cliëntondersteuners, medewerkers van gemeenten en zorgverzekeraars kunnen bij Het Juiste Loket terecht. De hulp van Het Juiste Loket is gratis. Het Juiste Loket heette hiervoor Meldpunt Juiste Loket / Informatiepunt Wlz overgangsrecht.

<sup>v</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld ook het in februari 2017 door de G4 (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) opgestelde rapport.

<sup>vi</sup> Achttien landelijke branche- en ouderorganisaties hebben de krachten gebundeld en de nieuwe coalitie Onderwijs, Zorg en Jeugd opgericht. Gezamenlijk maken zij zich hard voor de optimale en ononderbroken ontwikkeling van ieder kind. Door samen een kader neer te zetten met leidende principes hoopt de coalitie de samenwerking tussen onderwijs, gemeenten, jeugdhulpverlening en zorg te verbeteren. Om dit proces te begeleiden is kwartiermaker René Peeters, voormalig wethouder jeugd, onderwijs en sport van de gemeente Almere, aangesteld.

<sup>vii</sup> Dit hoofdstuk is gebaseerd op de volgende bronnen:

- Bouman, S. & Laan A. (2012). Als het schuurt in de zorg. De resultaten van drie jaar Frieslab. Leeuwarden: Frieslab.
- Duivenboden, H. Van et al. (2000). Ketenmanagement in de publieke sector. Utrecht: Boom.
- Horst, J.A.J. van der (2005). Samen werken aan samenwerken. Culemborg: Quanta NpM B.V.
- Horst, J.A.J. van der (2012). Niemand kan het alleen! Onderzoek naar belemmerende en bevorderende factoren bij de realisatie van passend onderwijs. Culemborg: Stichting Gedragswerk.
- Integraal Toezicht Jeugdzaken (2009). Werkende ketens? Metarapportage Integraal Toezicht Jeugdzaken 2009 over zes onderzoeken naar ketensamenwerking. 's Gravenhage: Ministerie van Jeugd en Gezin
- Samenwerkend Toezicht Jeugd (2013). Leren van calamiteiten. Een studie van het Samenwerkend Toezicht Jeugd. Utrecht: Samenwerkend Toezicht Jeugd
- Smeets, E. (2006). Vijf regionale innovatietrajecten beschouwd op basis van de criteria van Gedragswerk. Nijmegen: ITS.
- Stevens, L. et al. (2004). Zin in School. Amersfoort: CPS.
- Stichting De Ombudsman (2003). Notitie: Thuiszitters in het onderwijs. Utrecht: 2003
- Wolf, K. van der & Huizenga, P. (2006). Alle Hens aan dek! Een analyse van good practice gericht op het binnenboord houden van leerplichtige kinderen. Amsterdam: Van der Wolf en Van Beukering onderwijsadviseurs.
- En daarnaast nog diverse vertrouwelijke analyses van complexe situaties rondom thuiszitters, uitgevoerd door Gedragswerk in de jaren 2005 tot en met 2016.

<sup>viii</sup> 'Met andere ogen' Advies voor versnelling en bestending van de samenwerking onderwijs- zorg-jeugd', opgesteld door kwartiermaker René Peeters in samenwerking met Maaïke Zunderdorp, Marieke Lamers en Eline Rats van Zunderdorp Beleidsadvies & management op verzoek van de coalitie Onderwijs-zorg-jeugd, 23 november 2018.

<sup>ix</sup> Zoals in 2018 geformuleerd in het periodieke overleg van de G4.

<sup>x</sup> 'Doorzettingsmacht organiseren. Hoe sturing en ondersteuning onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden bij de uitvoering van de zorgplicht passend onderwijs' van het Ministerie van OCW, Ingrado PO- en VO Raad, NJI en Gedragswerk, 2016.

<sup>xi</sup> 'Doorzettingsmacht jeugd', Ministerie van VWS, Ministerie van OCW, VNG, 2018.

<sup>xii</sup> 'Gezamenlijke organiseren van lokale doorzettingskracht', Schakelteam Personen met Verward Gedrag, 2017.

<sup>xiii</sup> Veranderagenda knelpunten WMO hulpmiddelen, Ministerie van VWS, 2015, 2018.

---

<sup>xiv</sup> In Oost-Groningen verricht onderzoek leverde bijvoorbeeld op dat circa 30% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs meer dan 63 uur verzuimt. Het geoorloofd verzuim bleek hoger dan het ongeoorloofde: 97 uur per 1.000 kinderen en jeugdigen van 5 tot 18 jaar geoorloofd, tegenover 73 uur per 1.000 ongeoorloofd). Daarmee heeft dit verzuim een omvang die het moeilijk maakt om dit effectief aan te pakken. Uitgangspunt in meerdere regio's is dat al het thuiszitten vraagt om snel en doelgericht handelen.

<sup>xv</sup> Deze indeling is mede gebaseerd op de complexiteitstheorie, zoals beschreven in onder meer: Dettmer, H.W. (2011). *Systems thinking and the Cynefin framework. A strategic approach to managing complex systems*. Milwaukee: Goal Systems International; Kurtz, C.F., Snowden, D.J. (2003). *The new dynamics of strategy: sense-making in a complex and complicated world*, IBM Systems Journal, vol. 42, no. 3, 2003. New York: IBM; Snowden, D.J. & Boone, M.E. (2007). *A leader's framework for decision making*. Harvard Business Review, november 2007. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation; Horst, van der J. en Kessel, van B., *Iedereen aan boord! Samen werken aan passend onderwijs voor kinderen voor wie dat niet vanzelf spreekt*. Uitgeverij SWP, Amsterdam (2010); Steen, van der, Prof. Dr. Martijn van der, *Tijdig bestuur. Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Erasmus Universiteit (2016)..

<sup>xvi</sup> Een voorbeeld hiervan is de allocatie van gelden bestemd voor onderwijs of zorg. In het zoeken naar een oplossing in complexe, chaotische of stagnerende situaties is het vaak nodig om geld ter beschikking te stellen en de wet- en regelgeving daarbij zo ruim mogelijk te interpreteren. Zeker in die gevallen waarin het onderscheid tussen onderwijs en zorg in de praktijk wegvalt. Daar waar toezichthouders zoals de Onderwijsinspectie en accountants de wet- en regelgeving strikt hanteren, brengt ruime interpretatie forse risico's met zich mee voor de betrokken partijen.

<sup>xvii</sup> Geradicaliseerd in die zin dat iedere vorm van communicatie en samenwerking wordt afgewezen als gevolg van heftige emoties en ernstige verstoring van de relatie. In deze zin werkt 'reguliere' communicatie niet langer en is veelal sprake van een therapeutische setting.

<sup>xviii</sup> Soms is sprake van schijnbare stilstand. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een of meerdere professionals hard aan het werk zijn, maar verzuimen dit te communiceren met andere betrokkenen zoals ouders. Voor deze partijen lijkt het dan alsof er niets gebeurt.

<sup>xix</sup> Er zijn geen statistieken van het geoorloofde verzuim beschikbaar.

<sup>xx</sup> Zie hiervoor de gezamenlijke website van het Ministerie van OCW, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): *Onderwijs in cijfers*.

<sup>xxi</sup> *Cijfers schoolverzuim en vrijstellingen funderend onderwijs*, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, 19 februari 2018.

<sup>xxii</sup> Overgenomen uit: 'De veldgids Iedereen aan boord!'. Hoe ga ik te werk als passend onderwijs niet vanzelf spreekt? Ruggensteunen voor rondom de klas', Jos van der Horst, Bart van Kessel, Uitgeverij SWP, 2015.

<sup>xxiii</sup> *De Methodische Aanpak Schoolverzuim. Zo handelen we bij schoolverzuim!* Ingrado, VNG, Halt, Openbaar Ministerie, Raad voor de kindbescherming, 2018.