

De kracht om door te zetten

In de praktijk



Vervolg op	De rapportage 'De kracht om door te zetten' (Dullaert en Gedragswerk, januari 2019)
Opsteller	Gedragswerk, met medewerking van Marc Dullaert
Datum	April 2021
Regio's	Fryslan Noard - Groningen/Ommelanden - Amstelland en de Meerlanden - Zwolle e.o. - Delflanden - Zuid Kennemerland



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Waaron deze rapportage?	5
1.1 De tien adviezen uit 'De kracht om door te zetten'	6
1.2 Vervolg van het veldonderzoek	8
2. De tien adviezen in de praktijk	9
2.1 Hef het verschil tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim op	9
2.2 Stel preventie centraal	10
2.3 Van leerplicht naar inclusie	14
2.4 Schaf vrijstellingen af	17
2.5 Leg als onderdeel van het verzuimprotocol 'informed consent' voor ouders en kind vast	17
2.6 Zet in op de ondersteuning van de leerkracht	20
2.7 Zorg bij wet voor een casusregisseur onderwijs en zorg	23
2.8 Organiseer een doorbraak	24
2.9 Maak arbitrage mogelijk	26
2.10 Regionaal bindende afspraken en aanpassing wet- en regelgeving	27
3. Conclusie	28
3.1 Algemene conclusie	28
3.2 Aanvullende adviezen	29



Samenvatting

Een tweede veldonderzoek naar de aanpak thuiszitters in de regio

Op 29 januari 2019 is de rapportage 'De kracht om door te zetten' (Gedragswerk-Dullaert) gepubliceerd, als veldonderzoek in een zestal regio's in ons land naar de aanpak van thuiszitters. In die rapportage zijn tien adviezen geformuleerd om thuiszitten te voorkomen en te bestrijden. Nu, na twee jaar, vond een tweede veldonderzoek plaats in die regio's, om de stand van zaken te vernemen.

Opvallend is daarbij de beweging die de regio's maken. Partijen vinden elkaar in toenemende mate en zijn actief, effectief en creatief bezig om de problematiek aan te pakken. Er ontstaat maatwerk, er wordt preventiever gewerkt, er zijn nieuwe en vooral andere ontwikkelplekken voor kinderen en jongeren gecreëerd. En bovenal: de samenwerking in deze regio's is goed. Opvallend is het gedeelde uitgangspunt van de regio's: geen kind zonder onderwijs, want leren en ontwikkelen zijn een grondrecht. Steeds meer kinderen en jongeren in complexe situaties worden voorzien van een passend traject waar onderwijs en andere domeinen aan bijdragen.

Geen kind zonder onderwijs, leren en ontwikkelen zijn een grondrecht

Daarbij is steeds meer duidelijk dat deze actieve beweging in toenemende mate belemmeringen ervaart in wet- en regelgeving en financiering. Regels en financiering die in 98% van de situaties passend zijn, blijken dat niet voor de unieke situaties van thuiszitters. Veel zorgvuldig uitgedokterde mogelijkheden om een kind of jongere een passende plek te bezorgen, stranden op formele regels. Met als gevolg stagnatie in de ontwikkeling van kinderen en jongeren, en frustraties bij ouders en de samenwerkende partijen in regio.

In onze vorige rapportage spraken we in de regio's over het begrip 'doorzettingsmacht'. Uit de gesprekken bleek toen dat het vooral om de gezamenlijk in te zetten 'doorzettingskracht' ging. In de gesprekken van deze keer kwam helder naar voren dat het met name gaat om de kracht van mensen. Mensenwerk waarbij de aanpak gericht is op het herstellen van relaties. Al die mensen doen hun uiterste best om de mogelijkheden voor kinderen en jongeren om zich te ontwikkelen waar te maken. Dat lukt ook in die 98%. Vanuit de betrokkenheid en bevoegdheid willen die mensen dit ook voor de resterende groep waarmaken. Daarbij stuit men op een gebrek aan 'speelruimte'.

Uit de praktijkervaringen, zoals opgetekend in deze rapportage blijkt dat er geen behoefte is aan andere regels of geld. Er is wel een grote behoefte aan speelruimte om tot de goede acties te kunnen komen. De mogelijkheden om dát te doen wat kinderen en jongeren werkelijk in staat stelt om zich te ontwikkelen, moeten dan worden 'opgerekt'. De essentie van de aanpak van de problematiek ligt in mensenwerk en de dringende wens om specifieke oplossingen te kunnen hanteren bij een kleine groep kinderen en jongeren.



De grootste groep kinderen en jongeren loopt vrij geruisloos en succesvol door het ontwikkeltraject. Bij een veel kleiner aantal vergt het flinke verdiepingsvragen en een speciale aanpak, om dat succes ook te kunnen meemaken. Voor een hele kleine laatste groep lukt dit niet: er zijn ook geen regels of procedures dusdanig aan te passen, dat dit zomaar gaat lukken. De context van deze kinderen is dusdanig ingewikkeld, dat het behoorlijk 'vast' zit.

Wat er vooral nodig is, is 'menskracht': de inzet van mensen, soms uit een heel andere wereld dan die van de zorg of van het onderwijs, die tijd, aandacht, energie en motivatie hebben om beweging te brengen in situaties waar het echt 'vast' zit.

Aanvullende adviezen

Naast de nog steeds geldende tien adviezen uit onze vorige rapportage, formuleren we in deze rapportage een tiental aanvullende adviezen. Een aantal gericht aan alle betrokken partijen, andere gericht aan de regionale partners en tenslotte een advies voor de centrale overheid. Bij deze **aanvullende adviezen** gaat het in het kort om het volgende:

1. Spreek vanaf nu over [Aanwezigheid!](#) en *afwezigheid*. Het gaat immers om het missen van kinderen en jongeren in het onderwijs.
2. Laat [Aanwezigheid!](#) doorwerken in de registratie bij zowel po als vo.
3. Geef preventie structureel prioriteit. Maak preventie tastbaar door resultaatgerichte acties te formuleren.
4. Stel ontwikkelen en leren centraal in elk ontwikkeltraject.
5. Maak voor- en nadelen van de aanpak van [Aanwezigheid!](#) ook in financiële zin zo helder mogelijk via businesscases. Investeer gezamenlijk en speel budget vrij voor speciale gevallen. Bijvoorbeeld een frictiebudget plus bijbehorend speciaal controle-protocol voor de accountant.
6. Werk aan individueel maatwerk op basis van de ondersteuningsvraag van kinderen en jongeren, en hun omgeving.
7. Regel 'casusregie' met ruimte en kracht.
8. Schep financiële speelruimte voor passende ontwikkeltrajecten, met passende verantwoordingsafspraken.
9. Hanteer simpele en praktische oplossingen: van gewoon **dóén** naar **gewóón** doen.
10. Pas het wettelijke regime (bijvoorbeeld de Variawet) aan om echt maatwerk mogelijk te maken.



Centrale conclusie

De **centrale conclusie** van deze rapportage luidt als volgt:

1. Geef ons meer speelruimte: geef ons meer ruimte voor maatwerk en ondersteun onze regionale aanpak.
2. Het gaat om mensenwerk. Ga dus uit van de kracht van mensen en hun bereidheid relaties te herstellen.
3. De tien adviezen die twee jaar geleden zijn opgesteld, blijven staan. Op basis van nieuwe praktijkervaringen met bijbehorende praktijkacties vanuit de regio's, zijn ze aangevuld met een tiental adviezen vanuit dit tweede veldonderzoek.

“Wie één kind redt, redt de hele wereld”

Tot slot: vanuit de eerdere tien adviezen, de in deze rapportage opgenomen casuïstiek en de aanvullende adviezen, is duidelijk geworden dat de essentie van de aanpak van de problematiek ligt in mensenwerk en de dringende wens om specifieke oplossingen te kunnen hanteren bij een kleine groep kinderen en jongeren. Daarbij gaat het erom vanuit het 'missen' van het kind of de jongere te komen tot nieuwe verbindingen.

Daarvoor is veel energie, creativiteit, maar vooral ook extra ruimte nodig, en dit zal ook zeker geen vlot traject zijn. Het is vooral te danken aan al die mensen in de regio's die dit proces in beweging weten te krijgen en te houden. Daarvoor hebben we deze tweede rapportage opgesteld. In wezen gaat het daarbij om een vervolgplaatje in een film. Die film is nog lang niet af, maar speelt wel door. Dankzij al die inspanningen van al die mensen wordt de beweging voortgezet: stap voor stap. En dat verdient die ruimte. Inspirerend daarbij is een variant op een bekend oud Joods spreekwoord “Wie één kind redt, redt de hele wereld”.

1. Waarom deze rapportage?

Op 29 januari 2019 is op vraag van de ministeries van OCW en VWS de onderzoeksrapportage: 'De kracht om door te zetten' (Gedragswerk-Dullaert) uitgebracht. In die rapportage is een visie beschreven over hoe de impasses bij thuiszitten te doorbreken. Na een periode van twee jaren maken Marc Dullaert en Gedragswerk een tussentijdse balans, om te zien hoe het werken met de adviezen uit het eerdere onderzoek in de praktijk verloopt. Hiervoor hebben van juli tot en met oktober 2020 vervolggesprekken plaatsgevonden in de bekende regio's (vijf eerder bezochte regio's en één nieuwe regio), verspreid over heel Nederland. Tijdens die bezoeken heeft Marc Dullaert, ook coördinerend actief binnen de G4 met betrekking tot de problematiek van thuiszitten, zijn ervaringen en bevindingen ingebracht. Gekeken is met name, hoe de adviezen in de praktijk effect hebben op het voorkomen van thuiszitten en wat de stand van zaken is na de afgelopen twee jaren. Het is dan in wezen een 'tussentijds plaatje' in een 'doorgaande film'. Dat deze film daadwerkelijk doorgaat, bewijzen al die mensen in de regio's, die steeds meer beweging weten te bewerkstelligen in de soms erg lastige problematiek.



De gesprekken in de regio's vonden plaats met vertegenwoordigers van onderwijs, samenwerkingsverbanden en gemeenten. Vanuit de gespreksdelegatie Gedragswerk en Marc Dullaert is de vraag gesteld 'Wat is er in de afgelopen jaren veranderd sinds het uitkomen van de onderzoeksrapportage "De kracht om door te zetten" met de tien geformuleerde adviezen?'. Daarbij is bewust gesproken over de beweging die is ingezet in de regio's en over de praktische vertalingen van de adviezen; e.e.a. als nadere informatie en advisering naar de Ministeries van OCW en VWS. Meer in het bijzonder zijn daarnaast de volgende thema's centraal gesteld:

1. Verzuim, zowel ongeoorloofd als geoorloofd
2. Doorlooptijd van de aanpak van thuiszitten
3. Benodigde regelruimte, om thuiszitten effectief te kunnen aanpakken

1.1 De tien adviezen uit 'De kracht om door te zetten'

We kijken terug op de in 2019 geformuleerde adviezen uit de toen gepubliceerde onderzoeksrapportage.

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 ervoor 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 directeurs 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: twaalf 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 kunnen aanwijzen. 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 drie-maanden-termijn om tot een werkelijke oplossing te komen. Ook de rol van het OM hoort hierbij.

1.2 Vervolg van het veldonderzoek

In deze nieuwe rapportage staat een overzicht van de ontwikkelde kracht in de diverse regio's om de impasse bij thuiszitten te doorbreken. De tien eerder geformuleerde adviezen dienden daarbij als richtsnoer en zijn voorzien van praktijkervaringen. Op basis van die ervaringen zijn ook een aantal praktijkacties geformuleerd en is casuïstiek opgenomen. Dit geeft richting aan andere regio's om hun aanpak te versterken. In z'n geheel is goed merkbaar dat deze praktijkacties de kracht van de regionale partijen versterken. Uiteindelijk leiden deze praktijkacties in deze rapportage tot een slotconclusie en een aantal aanvullende adviezen.



2. De tien adviezen in de praktijk

De problematiek van thuiszitten is nog steeds erg actueel. Er bleek in de regio's in steeds meer aandacht voor deze problematiek. Bij het zoeken naar oplossingen en aanpakken, is men in gezamenlijkheid met partners in de regio's actief en innovatief bezig. Er is veel beweging en het proces is gaande. Hoe en in welke vorm, blijkt uit de praktijk aan de hand van de tien bestaande adviezen.

2.1 Hef het verschil tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim op

Afgelopen jaren is er niets veranderd aan de wetten en regels met betrekking tot verzuim. Formeel bestaat het verschil tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. De aandacht voor thuiszitten is echter in de bezochte regio's afgelopen jaren toegenomen en daarmee de aandacht voor verzuim. Op verschillende plekken is nader onderzoek gedaan naar 'geoorloofd verzuim' in relatie tot het totale verzuim. De regio's geven allen aan dat zij het verschil in verzuim in de praktijk (soms al jaren) niet meer maken. Niet in opvolging en ook niet in registratiesystemen. Door het laten vervallen van het verschil in verzuim in zowel aanpak als registratie komt de nadruk automatisch te liggen op beginnend verzuim. Reageren op elk verzuim betekent het zien en horen van de leerling en ouders. Verzuim is dan simpelweg 'afwezig' en dat is ongewenst. En zo'n aanpak werkt. Zoals een leerplichtambtenaar in één van de regio's mooi onder woorden bracht: "Wij zien de melding van wettelijk verzuim slechts als back-up systeem van onze gezamenlijke verzuimaanpak".

Regio's maken geen verschil in 'geoorloofd' en 'ongeorloofd' verzuim.

- ▶ **Praktijkactie: voorkom gedekt verzuim in het primair onderwijs**
De samenwerkende partijen in de regio's vragen met name om actie in het primair onderwijs. Elk jaar worden er meer (potentiële) thuiszitters overgedragen naar het voortgezet onderwijs. Er is nog te veel sprake van 'gedekt verzuim' en scholen zijn nog te voorzichtig in de gespreksvoering met ouders. Potentiële thuiszitters zijn vrijwel altijd bekend.
- ▶ **Praktijkactie: pas verzuimadministratie primair onderwijs aan**
Het primair onderwijs kent praktische belemmeringen om elk verzuim te kunnen vastleggen en opvolgen. De registratiemogelijkheden in het primair onderwijs zijn onvoldoende ontwikkeld. Melding via DUO aan de gemeente is nog niet geheel geautomatiseerd. En in de administratiesystemen kan vaak alleen per dagdeel geadministreerd worden, niet per uur. Te laat komen en uurtjes tussendoor zijn niet structureel zichtbaar. Regio's gaven aan dat meer dan 20% verzuim in de leeftijd van vier tot acht jaar een grote voorspeller is voor thuiszitten in het voortgezet onderwijs. Dit vraagt om meer onderzoek naar de voorspellers van thuiszitten in het primair onderwijs en onderschrijft de noodzaak van goed kunnen vastleggen en monitoren van elk verzuim.



▶ **Praktijkactie: neem elkaar serieus bij de overgang primair onderwijs naar voortgezet onderwijs**

Thuiszitten komt vaker voor in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs, maar was in het primair onderwijs vaak al te voorspellen. Uit de gesprekken blijkt dat het voortgezet onderwijs de informatie uit de overdracht van het primair onderwijs bij inschrijving niet serieus genoeg neemt om potentiële thuiszitters te ontdekken. Daarnaast is de overdracht vanuit het primair onderwijs soms te rooskleurig. Zoek actief de samenwerking en maak strakke afspraken over het overdragen van kinderen en jongeren waarbij er risico is op uitval en thuiszitten.

2.2 Stel preventie centraal

Het voorkomen van schooluitval en thuiszitten betekent aandacht geven aan alle vormen van verzuim (niet aanwezig zijn), het zien en horen van de jongere of het kind én de ouders. Het beeld moet om: preventie is geen keuze, het is dé aanpak van verzuim en uitval. De regio's geven aan dat preventie pas echt vorm krijgt bij bestuurlijke prioriteit. Daarbij is het ook van belang, dat de term preventie verschillend kan worden uitgelegd en ervaren. Het kan daardoor ook remmend werken (bijvoorbeeld wanneer de problematiek naar elkaar wordt toegeschoven), terwijl we juist de beweging voorwaarts gezamenlijk willen en moeten maken. Er is ook te vaak sprake van eigen initiatief van professionals, wat natuurlijk enorm goed is, alleen ontbreekt dan een gezamenlijke bestuurlijke afspraak die met kracht uitgevoerd kan worden. Gevolg is een preventieve aanpak zonder continuïteit. Er zal vooral consensus moeten zijn over de werkelijk preventieve maatregelen. Preventie moet eigenlijk een werkwoord worden: het vraagt om 'maatregelen' (die bijvoorbeeld zijn af te spreken en vast te leggen in de OOGO's) en vormt een geheel van activiteiten, aanpakken en werkwijzen om dat te doen. Wat de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren bevordert.

Preventie is geen keuze, het is dé aanpak van verzuim en uitval.

Daarnaast herkennen alle regio's dat de casuïstiek van potentiële thuiszitters te lang ongreepbaar is of onzichtbaar blijft. Een onderwijsconsulent geeft aan dat kinderen vaak al lang thuiszitten wanneer zij bij hem in beeld komen. Hij vraagt vertwijfeld: "Waarom is het verzuim niet eerder opgevolgd?" Alle regio's herkennen dit beeld. De ongreepbaarheid moge blijken uit de volgende casuïstiek uit een van de regio's.



Door de ogen van de onderwijsconsulent

Twee jongens (16 en 17 jaar), wonend in een dorpje in een landelijke omgeving, zitten op het regulier voortgezet onderwijs (havo) en gaan al anderhalf jaar niet naar school. Diagnostiek: ASS, angststoornissen, hoogbegaafdheid, lichamelijke beperkingen.

Er is al veel hulp en begeleiding ingezet, maar de betrokkenen komen niet tot eenduidige diagnostiek, laat staan tot één aanpak. Er spelen inmiddels zaken als inzet Veilig Thuis, een proces verbaal leerplicht in verband met verzuim, Raadsonderzoek in verband met mogelijke voogdij e.d. Deze verwijdering tussen de 'experts' onderling en de ouders maakt dat er uiteindelijk een rondetafeloverleg wordt georganiseerd. Er zijn vijftien mensen aanwezig tijdens dit overleg. Hierbij constateer ik, als onderwijsconsulent, dat van deze vijftien mensen er twee daadwerkelijk zelf gesproken hebben met beide jongens. Als een van twee personen die wel gesproken heeft met deze jongens, heb ik in dit overleg voorgesteld om mij de ruimte te geven om samen met de school het onderwijs te organiseren, in eerste instantie in de thuissituatie. Men is akkoord gegaan met dit voorstel. Samen met de school voor voortgezet onderwijs hebben we (digitaal) onderwijs in de thuissituatie op gang gebracht. Hierbij is een leerkracht van de school elke veertien dagen op bezoek geweest bij de jongens thuis om schoolse zaken te bespreken. De beide jongens hebben dit goed opgepakt en hebben hun vakken op havo gefaseerd kunnen voortzetten en afronden. Daarnaast heeft een van beide jongens een stageplek gekregen bij een bedrijf in het dorp. Hoewel er nog veel zal moeten gebeuren ten aanzien van hun zelfstandigheid voor de toekomst, zitten beide jongens weer goed in hun vel en is er weer rust in het gezin.



Vanuit de betrokken regio's volgen hierbij enkele praktijkacties en voorbeelden, die kunnen helpen om de aandacht te krijgen die nodig is om preventie echt vorm te geven.

▶ **Praktijkactie: creëer bestuurlijke aandacht en kracht en stel maatschappelijke kosten-batenanalyses op ter verheldering**

Preventie is voor iedere partij anders omdat dit een contextgebonden begrip is, en is niet altijd bestuurlijk vastgelegd. Leg bestuurlijk vast wat elke partij als preventie ziet, hoe je de samenwerking daarin zoekt en wie welke taken en verantwoordelijkheden oppakt in een gezamenlijke aanpak. Maak daarbij preventie tot een 'werkwijze'. Dat kan bijvoorbeeld in een preventieplan of een verzuimprotocol wat vervolgens bij een OOGO wordt vastgesteld. Eén van de regio's licht toe hoe zij de bestuurlijke interesse gewekt hebben "Toen wij bestuurders in aanraking brachten met casuïstiek, kregen we de reactie 'Ik wil het kind of de jongere leren kennen!'".

Maak preventie tot een werkwijze.

Door het opstellen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse of businesscase kan bestuurlijk verhelderd en ook onderbouwd worden waarom investeren en samenwerken in het kader van preventie verstandig is. Een goed voorbeeld is te vinden in één van de regio's.

Een gemeente, samenwerkingsverband en school voor voortgezet speciaal onderwijs financieren samen een speciale klas gericht op autisme. De maatschappelijke kosten-batenanalyse laat zien dat deze werkwijze ratio 1.37 goedkoper is dan los van elkaar organiseren. Wellicht nog belangrijker: de impact op de betrokken gezinnen is enorm positief.



▶ **Praktijkactie: zorgvuldiger plaatsen in primair onderwijs**

Preventie is daar zijn waar afbreukrisico voor het kind of de jongere bestaat. Bij schoolovergangen is extra oplettendheid nodig, zoals al geschetst bij de overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs. De regio's geven aan dat veel kinderen in het primair onderwijs pas na vier keer proberen op een passende school terecht komen en dan meestal bij het speciaal onderwijs. En dat kinderen in het speciaal onderwijs met de juiste ondersteuning terecht hadden gekund op een reguliere school, vaak dichterbij hun leefomgeving. Het voorbeeld laat zien hoe een samenwerkingsverband actief over haar grenzen heen kijkt om een valse start met alle gevolgen van dien te voorkomen.

Op initiatief van een samenwerkingsverband primair onderwijs is een samenwerking gestart met organisaties voor kinderopvang voor plaatsing op de best passende school. Peuterspeelzaal meldt aan, inclusief zienswijze van de ouders en een uitdraai uit het ontwikkelvolgsysteem. Op deze wijze komt Sunan in beeld bij het samenwerkingsverband. Sunan heeft een grote achterstand op taal en spraak. Hij sluit niet vanzelf aan bij groepsactiviteiten. Sunan heeft veel baat bij duidelijkheid en grenzen. Thuis is Sunan vrolijk, energiek en onderzoekend. De ouders zijn van Thaise en Nederlandse afkomst en de ouders zien dat hij achterblijft in zijn spraakontwikkeling. Hij krijgt logopedie, een jeugdverpleegkundige is betrokken en er is ambulante begeleiding in het gezin.

Het samenwerkingsverband neemt contact op met ouders en peuterspeelzaal en vraagt Kentalis erbij (cluster 2-onderwijs). Besloten wordt de tijd op de peuterspeelzaal te verlengen en de expertise van Kentalis in te brengen. Sunan laat een groei zien in deze verlenging. Het samenwerkingsverband zoekt intussen een passende school. Sunan stroomt in op een school met een rijk taalaanbod en sterke structuur. Aanbevelingen van het Centrum Jeugd & Gezin en Kentalis geven de school houvast voor de juiste ondersteuning. Sunan heeft een goede start gemaakt op school, een onderwijsbegeleider van het samenwerkingsverband blijft betrokken.



▶ **Praktijkactie: maak preventieve inzet structureel en eenduidig**

Regio's geven aan last te hebben van het feit dat gemeenten heel verschillend omgaan met de inzet van leerplicht, jeugdmiddelen en GGD. Het is voor te veel gemeenten nog een legitieme keuze om zich terug te trekken op afhandelen van wettelijk verzuim en verder te wijzen naar het onderwijs. Het verschil tussen gemeenten in actiegerichtheid en mogelijke interventies vanuit leerplicht, jeugd en GGD is te groot. En daar waar een stevige samenwerking tussen gemeenten en onderwijs ontstaat, hangt deze aan elkaar van pilots en projecten. Conclusie die de regio's trekken uit bovenstaande is: het verschil tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim en de hierbij belegde verantwoordelijkheden maakt dat gemeenten zich keer op keer verliezen in tijdelijkheid. Veel gemeenten zien geen structurele taak in het vormgeven van een stevige, preventieve verzuimaanpak. De regio's hebben een duidelijke wens uitgesproken voor een permanente aanpak van alle verzuim door alle partijen, geen pilots en projecten.

2.3 Van leerplicht naar inclusie

De regio's zijn unaniem in hun opdracht: alle kinderen laten leren en ontwikkelen is hun visie op inclusie. Onderwijs en zorg in de regio's pakken de kans om leren en ontwikkelen mogelijk te maken. Dit blijkt telkens weer een zoektocht naar speelruimte. Er zullen altijd vragen komen waarop wij nog geen antwoord hebben, maar die we wel moeten vinden als we echt inclusiever verder willen. Geef het onderwijs de kans beoordelen of leren en ontwikkelen mogelijk te maken en laat het onderwijs het leren ook organiseren.

Gelukkig laat de praktijk zien dat oplossingen soms gevonden worden door professionals in de praktijk. En: als het niet gaat zoals het moet, dan moet het maar zoals het gaat. Soms worden oplossingen gezocht aan de randen van wat kan en mag. Door het opzoeken van de randen wordt zichtbaar welke regels beperkend zijn. Deze regels houden nu een goede ontwikkeling voor kinderen en jongeren tegen.

Daag onderwijs en zorg uit om samen van 'leren tot ontwikkelen te komen'.



► **Praktijkactie: behoud alle kinderen en jongeren voor onderwijs en schrap de termijn van twee jaar en de terugleid-verplichting in de Variawet**

Alle bezochte regio's geven aan: maak betrokkenheid van het onderwijs (het leren en ontwikkelen) mogelijk, ook voor kinderen die minder dan 50% van de onderwijstijd kunnen volgen. Maak eventueel de bekostiging hiervan afhankelijk. Nu belemmert de 50% eis het weer starten met school voor thuiszitters. Het aanpassen van regels is noodzakelijk voor het bereiken van inclusie.

Daarnaast geeft men aan: schrap de termijn van twee jaar én de verplichting terug te leiden naar het reguliere onderwijs uit de Variawet. Onderwijs dient altijd betrokken te blijven om leren en ontwikkelen mede mogelijk te maken. Laat in het OPP doelen op zowel onderwijs als zorg vastleggen en tevens de bijdrage die onderwijspartijen leveren.

“We krijgen Tom niet weer op school”, verzucht de IB'er. Ze hadden 't al vaak over Tom gehad: hij was 'ver van school verwijderd' geraakt en eigenlijk zag niemand een echte kans, om hem terug te krijgen. De IB'er had ten langen leste samen met z'n pleegouders een zorgboerderij gevonden, waar hij nu vier dagdelen 'zat'. Hij was slim, leek zich prima te ontwikkelen, maar toch haakte hij meer en meer af. Een 'ingroeiplan' dan, opperde de schoolmaatschappelijk werker. “Dan moet er wel perspectief zijn en moeten we dat melden aan de inspectie”, gaf de IB'er weinig hoopvol aan. In werkelijkheid zag niemand dat 'ingroeien' nog zitten. De formele termijn voor het werkelijk 'ingroeien' volgens de Varia-wet zouden ze zeker niet gaan halen. “Toch maar doen alsof dan?”, opperde de teamleider van de jongen. “Als we nou op die zorgboerderij eens wat steun konden geven voor z'n verdere ontwikkeling”, was het schuchtere voorstel van de IB'er. “Dat moeten we dan wel in vrije tijd doen”, was het mismoedige antwoord van de directeur. “En als we 't dan 'stagebegeleiding' noemen en Jos ernaartoe sturen voor een aantal uren? Dat vond weerklank: dan toch maar inschrijven en aangeven, dat hij minimaal de school bezoekt en op stage gaat op die boerderij. “Mag voor 50%, dus daar kunnen we dan wel mee beginnen”, gaf de wat moed vattende directeur aan. Zo gezegd, zo gedaan. Jos kwam regelmatig bij Tom en Tom bloeide heel voorzichtig op. Het heeft meer dan een jaar geduurd, maar nu gaat Tom weer voor een dag per week naar school en gaat de school een beroep doen op de Varia-wet. Voor hoe lang? Ze weten het niet...



▶ **Praktijkactie: Van schoolplicht naar leer- en ontwikkelrecht**

De regio's gaven aan: schrap de verplichting tot het volgen van 50% van de onderwijstijd binnen de schoolmuren. Leerplicht is toch geen schoolplicht? School blijft verantwoordelijk voor het leer- en ontwikkelproces. Met een combinatie van afstandsonderwijs, onderwijs op locatie en onderwijs op school. De ervaring met corona laat zien dat dit goed mogelijk is. Onze kinderen, jongeren en ouders vragen hier om en thuiszitten kan hiermee worden voorkomen. Zeker in krimpregio's, waar de afstanden vaak groot zijn en het aantal jongeren klein is, is de organiseerbaarheid van een dekkend aanbod dicht bij huis anders onmogelijk. De regio's vragen om handelingsruimte om dit te kunnen realiseren voor kinderen en jongeren.

Na twee jaar intensieve begeleiding door zijn vmbo-school gaat het toch niet goed met Teun. Zijn leerbaarheid is beperkt en hij kan niet functioneren in een klas. In januari overleggen alle betrokkenen van binnen en buiten school en is besloten dat hij in samenwerking met het IVIO en onder begeleiding start met theorielessen op een andere locatie. In februari dat jaar stemt de inspectie in met het verzoek tot afwijking van het aantal verplichte uren onderwijs, waarmee ook de blijvende betrokkenheid van het onderwijs en de financiering geregeld lijkt.

Teun gaat van start en met succes! Hij is steeds gemotiveerder en gaat na enkele maanden vijf dagen op de locatie. In mei is het vakkenpakket verder uitgebreid met Nederlands en Aardrijkunde. Na de zomer kan Teun zelfs op havo-niveau vakken gaan doen, waarna een havo-school gezocht kan worden om zijn staatsexamens te doen. Het OPP wordt met dit mooie resultaat bijgewerkt. Verlenging van de OTV wordt aangevraagd. In de aanvraag bij de inspectie is eerlijk verwoord dat een buitenschools traject is gestart. De inspectie vraagt het OPP op en leidt hier uit af dat terugleiden naar het voor Teun bedoelde onderwijsprogramma geen sprake is. De aanvraag wordt afgewezen, de onderwijsbekostiging stopt.

De regio vraagt zich af of zij niet te eerlijk is geweest in het aanvragen en bijwerken van het OPP. Het ingezette traject is toch het beste voor Teun en heeft een grote leeropbrengst?



Naast regelgeving zal ook de organisatie van het onderwijs zelf mee moeten bewegen in deze ontwikkeling, willen we de stap in de richting van inclusie kunnen maken. Er worden in meerdere regio's binnen het v(s)o-klassen gevormd van jongeren die niet passen in de wijze waarop op de huidige manier het onderwijs georganiseerd is met:

- ▶ Te veel vakken
- ▶ Een te grote klas
- ▶ Door hele school verspreid lesgeven
- ▶ Te veel prikkels voor leerlingen
- ▶ Een dwingend, cognitief programma

Er is behoefte aan rust en ontwikkeltijd naar volwassenheid en meer ruimte voor het leerproces (ook sociaal-emotioneel). Om dit op individuele basis mogelijk te maken moet er meer diversiteit toegestaan worden in het toetsingskader van scholen.

2.4 Schaf vrijstellingen af

De wet is niet veranderd in de afgelopen jaren, maar hoe de regio's omgaan met vrijstellingen wel. Er wordt in de regio's geen vrijstelling 5a meer afgegeven zonder de betrokkenheid van het onderwijs. Daarnaast is bij een vrijstelling onder 5a een onafhankelijk arts betrokken. Ook de vraagstelling aan de arts is anders dan een paar jaar geleden: vraag hoe het kind tot leren en ontwikkelen kan komen. En vervolgens is de opdracht aan de betrokken partijen: maak de benodigde vorm van leren mogelijk. De belemmeringen benoemd elders in deze rapportage spelen een belangrijke rol bij het wel of niet kunnen vormgeven van de juiste leer- en ontwikkelomgeving voor het kind. Ook op dit punt is er dus een duidelijke beweging te zien in de regio's.

Vraag hoe het kind tot leren en ontwikkelen kan komen.

2.5 Leg als onderdeel van het verzuimprotocol 'informed consent' voor ouders en kind vast

In de betrokken regio's is het normaal geworden om maatwerkgesprekken met ouders en jongere te voeren. Professionals geven daarbij echter aan dat ouders onvoorspelbaar kunnen zijn door overschatting van mogelijkheden, een eisende opstelling, beperkingen of door emotionele overbelasting. Partijen schakelen voor ouders vaak te langzaam. En in gesprek zijn en blijven met ouders en jongeren is nog geen gemeengoed. In de regio's zijn verschillende handvatten benoemd hoe hiermee om te gaan.

Een goede wekker doet soms meer dan een gezinscoach als een kind te laat op school komt.



▶ **Praktijkactie: Normaliseer problematiek, ondersteun waar nodig**

Het verplichten van labels voor toelating (omdat er anders geen bekostiging is) of bieden van ondersteuning die gestandaardiseerd is, werkt soms niet. Het roept weerstand op bij ouders waardoor een proces stagneert. Kijk dus altijd naar het kind of jongere in de context waarin hij of zij zich bevindt, zoals de thuissituatie. Een goede wekker doet soms meer dan een gezinscoach of gesprek met de ouders als een kind te laat op school komt. Maar wie bedenkt en betaalt de wekker? En mag dit een oplossing zijn?

“Eind oktober kreeg ik een telefoontje vanuit het samenwerkingsverband. De vraag die volgde werd aangekondigd als een lastige. Vorig schooljaar woonde Justin nog in het buitenland in een grote stad. Omdat hij daar steeds verder van het rechte pad raakte, heeft zijn moeder hem van de een op de andere dag naar zijn vader in Nederland gestuurd. Een goede school vinden was niet makkelijk. Er was weinig bekend over het niveau, eventuele gedragsproblemen en zijn kennis van de Nederlandse taal. Justin zat al vijf maanden thuis, veel externe partners zijn bij het gezin betrokken.”

“Ondanks alle onzekerheden besloten wij het te proberen. Dat verliep niet zonder slag of stoot. Leerlingen bleken bang voor hem. Hij liep als een ware bendeleider door de school. Naar leerkrachten toe was hij grenzeloos en ontzag had hij zelfs niet voor de directeur. Op tijd komen was ook een probleem. Bij de evaluatie van de proefperiode durfde deze stoere bendeleider gelukkig toe te geven dat hij geen klok kon kijken. Samen met zijn vader heeft hij voor alle dagen in de week een alarm in zijn telefoon gezet. Zijn mentor heeft gezorgd voor de juiste lessen digitaal klokkijken. Te laat komt hij eigenlijk nooit meer en hij is verder tot rust gekomen. Achter die stoere buitenkant blijkt een liefdevolle jongen te zitten die veel warmte in de klas brengt. Opvallend dat deze kleine aanpassing zulke grote gevolgen heeft gehad voor Justin en zijn thuissituatie.”



▶ **Praktijkactie: sta realisme en 'proberen' toe, zonder risico van verlies bekostiging**

Door de regio's werd aangegeven dat het zeer frustrerend is voor ouders om voor de Variawet telkens te moeten evalueren om het heilige doel 'voor 100% terug naar school' te bereiken, terwijl het kind dat wellicht nooit zal kunnen (maar ondertussen wel leert en zich wel ontwikkelt!). Liegen in dossiers om financiering te regelen voelt slecht en beperkt de ruimte om te handelen. Een vorm van 'frictiebudget' is hierbij ook aan te bevelen.

In de zomer van 2019 zoekt een vader contact met het samenwerkingsverband. Zijn dochter zit al langer thuis en wil niet meer naar school wil, om psychische redenen. Terug naar de huidige school is voor hen geen optie. Op zoek naar een oplossing kwamen vader en dochter bij een goed passende maar particuliere school uit. Vader stelt een zogenaamd 'miepziek-contract' voor aan de huidige school, waarbij onderwijs elders bekostigd wordt door de school omdat de leerling langdurig is ziekgemeld. De school gaat niet akkoord, omdat de reden van afwezigheid en de meerwaarde van de particuliere school niet geheel duidelijk zijn. Daarnaast heeft deze contractvorm geen duidelijke wettelijke status.

Het samenwerkingsverband heeft alle partijen met elkaar verbonden. Na samen andere mogelijkheden overwogen te hebben, is de particuliere school als best passend benoemd. Het samenwerkingsverband verzorgt extra bekostiging voor de huidige school, de leerling blijft ingeschreven op de huidige school en vanuit de lumpsum wordt de particuliere school bekostigd. In het OPP en een aanvullende overeenkomst, mede ondertekend door vader en de particuliere school, zijn doelen vastgelegd op:

- ▶ Volledige hervatting van de schoolgang.
- ▶ Vergroten van welbevinden in een schoolse omgeving.
- ▶ Vergroten van de schoolse vaardigheden, zodat terugkeer naar regulier bekostigd onderwijs mogelijk is.

Daarnaast is in het OPP en de overeenkomst vastgelegd dat behandeling en begeleiding (therapeut en sociaal team) worden voortgezet. De doelen van het sociaal team worden opgenomen in het OPP. Maandelijks wordt gerapporteerd over aanwezigheid, periodiek wordt geëvalueerd en het OPP wordt aan het einde van het schooljaar geactualiseerd. Vooraf wordt advies gevraagd aan therapeut en hulpverlener. Uit het onderzoek voorafgaand aan het bijstellen van het OPP blijkt of de doelen gehaald zijn en of doorstroom naar bekostigd onderwijs mogelijk is.



Naast rationele argumenten, spelen ook emotionele aspecten een belangrijke rol bij deze problematiek. Zo hebben ouders soms een andere visie op 'passendheid', dan de professionals. Dan lijkt het alsof ouders ook alle mogelijkheden afwijzen, behalve datgene wat zij willen. De uitdaging is dan om de redelijkheid weer samen op te zoeken en vooral de weg van 'macht naar kracht' weer te vinden. Er is soms wel een passende plek op een reguliere school. Ouders accepteren deze soms niet, vanwege de (zwaardere) labels die het kind dan eerst moet hebben. Normaliseren helpt dan, zo werd duidelijk aangegeven in de regio's; maar duidelijk zijn is ook erg nodig. De ervaring in de regio's is nogal eens dat adviseurs soms spreken 'in het straatje van de ouders', waardoor het lastig is om weer de noodzakelijke beweging te krijgen.

2.6 Zet in op de ondersteuning van de leerkracht

Leerkrachten vormen de belangrijkste schakel in het voorkomen van problematiek bij kinderen

Leerkrachten en docenten vormen een belangrijke schakel in het voorkomen en aanpakken van problematiek bij kinderen en jongeren. De regio's gaven aan dat het ondersteunen van leerkrachten en docenten essentieel is voor een preventieve aanpak van thuiszitten. Vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden geven daarbij aan dat het bieden van hulp en steun binnen de schoolmuren vaak moeilijk wordt geaccepteerd. Een gezamenlijke beweging naar voren (vanuit een gezamenlijke invulling van wat preventie betekent) is zeer gewenst, maar de samenwerkingsverbanden ervaren daarbij nog te weinig invloed. Ook kan zo vroeg mogelijk contact hebben met beginnende jonge leerkrachten helpen; bij voorkeur al tijdens hun opleidingstraject.

▶ **Praktijkactie: zet in op effectieve samenwerking tussen pabo's en Samenwerkingsverbanden**

In de regio's is verzucht dat men ervaart dat nieuwe onderwijsgevenden, los van hun enthousiasme, amper voorbereid zijn op thuiszittersproblematiek. Juist hier, vinden de regio's, is veel winst te behalen en moet aandacht aan worden besteed. Voor kinderen en jongeren geldt dat hoe eerder men merkt dat ze 'gezien' of 'gemist' worden, des te eerder er een begin is te maken met de aanpak. Hoe eerder het 'horen en ondersteunen' kan beginnen, des te kleiner de problematiek is en ook voelt. Hier liggen, naar het oordeel van de regio's, duidelijke opdrachten en kansen voor de pabo's en andere lerarenopleidingen - samenwerking tussen pabo's en andere lerarenopleidingen en de samenwerkingsverbanden is in deze zin erg gewenst.

Bereid toekomstige leerkrachten en docenten voor op thuiszittersproblematiek en hoe daarmee om te gaan.



► **Praktijkactie: laagdrempelig ondersteunen leerkrachten in het VO**

Het voorkomen van thuiszitten is preventieve taak. Dit geldt ook voor een samenwerkingsverband. De regio's geven aan, dat met name binnen het voortgezet onderwijs een samenwerkingsverband binnen de school nog meer kan ondersteunen zonder indicaties of bureaucratie en zo heel direct kan helpen om een kind of jongere binnen de school te houden en docenten te ondersteunen ditzelfde te doen. Een voorbeeld vanuit de in het onderzoek betrokken regio's over deze thematiek in het voortgezet onderwijs, is hierbij opgenomen.

Op alle reguliere scholen voor voortgezet onderwijs in het samenwerkingsverband is er een trajectvoorziening ingericht. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften krijgen begeleiding en ondersteuning op maat die zij nodig hebben om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Hierbij wordt ingezet op het versterken van de eigen kracht en de zelfregulatie van de leerling, educatief partnerschap met ouders en het ondersteunen van de handelingsgerichtheid van de docent.

Zoals havo-leerling Bart, hij heeft gehoorproblemen en autisme. In de brugklas wordt hij twee uur per week begeleid en de pauzes brengt hij door in de trajectruimte. Ook in leerjaar 2 heeft Bart nog ondersteuning nodig, maar die wordt langzaam afgebouwd. Vooral als hij overprikkeld raakt of vastloopt in een hulpvraag kan hij terecht bij de trajectbegeleiding. Ook als hij moeite heeft met concentreren wordt hij in staat gesteld om zijn toetsen in de ruimte van de trajectbegeleiding te maken. In de jaren daarna is de ondersteuning aan Bart minimaal. Inmiddels maakt hij alleen gebruik van een check-in-check-out aanbod bij de trajectbegeleiding. Bart start zijn dag bij de trajectbegeleiding door zijn jas er op te hangen en een korte check van de trajectbegeleider hoe het met hem gaat en aan het einde van zijn schooldag haalt Bart zijn jas weer op en checkt hij uit met zijn begeleider. Dit dagelijkse, korte contact met de trajectbegeleider is voor Bart voldoende om zich veilig te voelen, het biedt hem houvast en steunt hem om de dag goed door te komen. Bart maakt inmiddels ook zijn schoolexamens in de klas.

Of Layla die in de vierde klas van het vwo haar spanning niet meer goed kan reguleren en een ernstige ticstoornis ontwikkelt. Deze stoornis belemmert haar in het functioneren in de klas. Ze krijgt vanaf dat moment intensieve dagelijkse begeleiding bij de trajectbegeleiding en zij mag de klas verlaten als de spanning te hoog wordt of haar tics oncontroleerbaar. Tijdens



haar eindexamen krijgt zij de mogelijkheid om apart examen af te leggen, met ondersteuning van de trajectbegeleider die samen met haar pauzemomenten inlast als de tics te heftig worden en zij stagneert in het maken van haar examen. Layla haalt haar examen met glans en studeert nu aan de universiteit.

En dan is er nog vmbo-leerling Vincent, zwaar fysiek en mentaal belast door een progressieve spierziekte en niet altijd in staat om naar school te komen. Vincent krijgt een apart rooster en met de inzet van de Variawet de mogelijkheid om minder les te volgen. Vincent probeert zoveel mogelijk thuis zijn werk bij te houden en hij kan online de lessen volgen via KPN Klassencontact. De trajectbegeleider regelt KPN klassencontact, een bijlesdocent voor thuis om twee vakken te ondersteunen, ondersteunt Vincent in het contact met de docenten over het aanpassen van het huiswerk en het maken van toetsen.



2.7 Zorg bij wet voor een casusregisseur onderwijs en zorg

Er zijn veel goede bedoelingen, er is inhoudelijk goed overleg en er zijn veel betrokken partners. Toch ontbreekt het tijdens het proces vaak aan helderheid over de verschillende rollen en de te voeren regie. De regio's geven aan dat goede regievoering noodzakelijk is bij complexe casuïstiek, maar dat het beleggen daarvan bij één organisatie niet wenselijk is. Afspraken per casus over regie en 'actiehouders' zijn nodig, maar bij het beleggen van de regie gaat het om de juiste persoon met de juiste persoonlijkheid, die geaccepteerd wordt door alle partijen, inclusief ouders en kind of jongere.

Goede regievoering is noodzakelijk bij complexe casuïstiek.

Een jongen van 11 jaar is hoogbegaafd en heeft een hoge prikkelgevoeligheid. De situatie op de basisschool en thuis maakt dat deze jongen alleen nog thuis kan zijn om niet verder overprikkeld te raken. De ouders bieden hem veel ondersteuning, begeleiding en nabijheid, maar erkennen dat dit geen duurzaam perspectief moet zijn. Zij willen alle medewerking verlenen om met elkaar te komen tot een oplossing. Hoewel er al veel is geprobeerd vanuit de ouders, de school, het wijkteam en de hulpverlening komt men niet tot een succesvolle interventie. Deze situatie vraagt om een snelle maatwerkoplossing om te voorkomen dat de druk in de thuisomgeving te zwaar wordt.

Voor dergelijke complexe problemen kan men in deze regio een informeel overleg met mandaat organiseren. Onder de formele verantwoordelijkheid van de wethouder zoeken onder andere de leidinggevende van het Centrum Jeugd & Gezin, de beleidsambtenaar gemeente, de verantwoordelijke van het samenwerkingsverband, de leidinggevende van leerplicht en indien nodig de onderwijsconsulent contact om knopen door te hakken.

In deze situatie is per direct ondersteuning en verlichting geboden in de thuissituatie (professioneel en via het natuurlijke netwerk van de ouders), gerichte individuele behandeling, onderwijs georganiseerd (in eerste instantie thuis, vervolgens op locatie in een kleine setting) en toegewerkt naar het perspectief van aansluiting van deze jongen in het voortgezet onderwijs. Inmiddels zit deze jongen in een speciale klas met extra aandacht voor hoogbegaafdheid op een school voor regulier voortgezet onderwijs. De thuissituatie is steeds meer genormaliseerd en gaat hij weer alle dagen naar school.



2.8 Organiseer een doorbraak

In de meestal ingewikkelde processen, zoals die spelen in de regio's, blijkt er weinig gestuurd te worden op bijvoorbeeld 'doorlooptijd' en lijkt aanpak, procesvoering, betrekken van partners of juist 'weghouden' van partners, vaak persoonsafhankelijk. De meeste multidisciplinaire overleggen verlopen goed, iedereen is erg betrokken, maar om het tot een uiteindelijke doorbraak te laten komen, is veel tijd, overleg nodig en lijkt er ook veel twijfel te bestaan over wie nou wat moet doen.

In de bespreking van dit punt blijkt, dat vanuit de regio's er wel degelijk oplossingsrichtingen zijn aan te geven. Zo geeft men aan dat er vooral ruimte gegeven moet worden, dat niet alles in regels te vatten is en dat er daarvoor ook erkenning moet zijn. Daarnaast geeft men aan dat een doorbraak ook financieel en qua verantwoording mogelijk gemaakt moet worden. Bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijk 'frictiebudget' voor een beperkt aantal casussen per jaar. Daarbij hoort dan ook een flexibeler omgang qua verantwoording in het controleprotocol van de accountant.

- ▶ **Praktijkactie: zorg voor goede voorwaarden, om tot een doorbraak te komen: sociaal-emotioneel, maar ook financieel en qua verantwoording**

In de regio is een actietafel thuiszitters actief, door de onderwijs en gemeente bestuurders samen ingesteld (OOGO). Alle aanwezigen hebben doorzettingskracht in de eigen organisatie. De actietafel heeft een eigen frictiebudget voor als de financiering niet tot stand zou komen. Ron wordt bij de actietafel besproken vanwege verlenging van zijn onderwijsvrijstelling, maar hij werkt inmiddels bij een neef in zijn bedrijf. Van vrijstelling kan geen sprake meer zijn. Een school wil Ron een maatwerktraject van basisvakken en begeleiding bieden. De grootste wens van Ron is echter een certificaat mini-graver en heftruck behalen. Mbo-groen is bereid hiervoor te zorgen. De kosten voor certificering worden gedragen door de actietafel. Uitstroom naar arbeid is duurzaam geregeld.



Als we verder kijken naar elementen in zo'n doorbraak, dan zien we verschillende vormen en ook verschillende voorwaarden. Zo betaalt in een regio het voortgezet onderwijs en het samenwerkingsverband voor het gebruik maken van particulier onderwijs, in dit geval is de specifieke expertise nergens anders in de regio voorhanden, maar wel op die particuliere school. De belangen van de jongere staan centraal en er was een doorbraak nodig, om deze jongere op een leerplek te krijgen. In een andere casus zien we lange geschiedenissen van problemen en het zoeken naar oplossingen, zonder dat de problematiek werkelijk wordt aangepakt. Daar is een doorbraak via een sterk multidisciplinair team nodig om deze situatie te veranderen.

Bij een doorbraak gaat het vaak om de vraag: wie betaalt? De gesprekken raken dan al gauw af van het kind of de jongere, maar gaan over financiën en verantwoordelijkheden. Daarom pleiten de regio's voor een vorm waarbij men kan beschikken over een vrij of flexibel budget voor leren en ontwikkelen voor de 'moeilijke gevallen', waar echt een doorbraak nodig is (ook buiten schoolinschrijvingen om). Daarnaast is het in erg ingewikkelde gevallen van groot belang, dat er 'tijd is van ondertussen' is. Dat wil zeggen tijd om echt na te denken en je te bezinnen op de goeie stappen, maar ook tijd vanuit de regelgeving (Variawet), of tijd om te komen tot een goede verantwoording. Juist dit tijdsaspect maakt ook onderdeel uit van de benodigde ruimte, die door regio's is gevraagd.

Wouter maakt de overstap van basisonderwijs naar voortgezet speciaal onderwijs (vso), diplomagericht. Al snel lukt het Wouter door overprikkeling niet meer om aan te haken bij onderwijs. Er volgt een traject van behandeling, een andere vso-school, nog een vso-school, afgewisseld met thuiszitten en aansluiten, totdat Wouter definitief thuis komt te zitten. In overleg met alle betrokkenen wordt besloten dat een diploma op dit moment niet mogelijk lijkt te zijn. Er wordt geprobeerd Wouter via een speciale klas binnen het vso, met gespecialiseerde begeleiding, in hele kleine stapjes korte momenten aanwezig te laten zijn op school. Wanneer de druk voor Wouter te hoog oploopt volgt er weer een periode van thuiszitten. Wouter is dan ruim 16 jaar en geconstateerd wordt dat het op school zijn voorlopig niet lukt. Wouter gaat namelijk wel naar een hulpverleningsorganisatie waar hij bezig is met zijn ontwikkeling op verschillende gebieden, waaronder een mbo-opleiding en stage. Inmiddels is Wouter 18 jaar en wordt gezocht naar een vervolgtraject dat past bij de ontwikkeling en behoefte van Wouter.

In eerste instantie wordt er voor Wouter bij de onderwijsinspectie een afwijking van onderwijstijd (beleidsregel Variawet) aangevraagd met als doel terugkeer naar onderwijs. Deze



aanvraag wordt toegekend. Na de laatste terugval met thuiszitten als gevolg, wordt voor het volgende schooljaar nogmaals een afwijking van onderwijstijd aangevraagd. Ondanks dat Wouter niet meer zal ingroeien in zijn school van inschrijving wordt besloten toch een afwijking van onderwijstijd aan te vragen met als doel het zichtbaar maken van deze specifieke groep leerlingen bij de onderwijsinspectie. Wouter staat immers nog ingeschreven op een school, is kwalificatieplichtig en volgt geen schoolprogramma. Daarnaast draagt het programma van Wouter bij aan het verbeteren van zijn toekomstperspectief. In de aanvraag wordt beschreven dat Wouter niet meer zal terugkeren naar voortgezet onderwijs, maar zich wel ontwikkelt binnen het mbo (afstandsonderwijs) onder begeleiding van de gespecialiseerde organisatie. Deze aanvraag wordt afgewezen, omdat er geen sprake is van ingroei in het v(s)o en er lesmateriaal van het mbo aangeboden wordt. School schrijft een bezwaar en wordt samen met het samenwerkingsverband uitgenodigd voor een hoorzitting. Op grond van bijzondere omstandigheden en onevenredige gevolgen voor Wouter bij het uitvoeren van de beleidsregel wordt de aanvraag afwijking onderwijstijd voor Wouter met terugwerkende kracht alsnog toegekend.

2.9 Maak arbitrage mogelijk

Werkelijke vormen van arbitrage zijn we (nog) niet tegengekomen in de regio's. Een belangrijke reactie vanuit de regio's is wel: als er de wil is bij partners om eruit te komen, dan lukt het eigenlijk altijd. Een school heeft nog wel eens de neiging om zich te verschuilen, maar het gaat juist om het 'willen': 'het kan wel!'. Deze angst bij de school kan ook doorbroken worden. Er zal dan een vorm van zekerheid en beheersbaarheid ingebouwd moeten worden in het systeem. Dat ontbreekt nu vaak nog. Kinderen of jongeren vragen juist om commitment en stabiliteit: dat zouden we ook in ieder geval moeten kunnen bieden in de realisatie en financiering van wat nodig is voor het kind of de jongere. In een regio is gesteld: "In onze regio is sprake van een collectieve urgentie". Hierdoor ontstaat er vanzelf een 'natuurlijke stroom' in de problematische situaties. Men is van mening dat termen als arbitrage en doorzettingsmacht dit gezamenlijk gevonden proces 'doodslaat'. Desondanks blijft het organiseren van arbitrage in gevallen, waarin het 'vast blijft zitten' een mogelijkheid.



2.10 Regionaal bindende afspraken en aanpassing wet- en regelgeving

Op het terrein van regionaal bindende afspraken en aanpassing in wet- en regelgeving ervoeren we veel beweging in het veld bij de regio's. De regio's geven aan dat deze beweging zich verder door vertaalt in het landelijke beleid. Bijvoorbeeld in de laatste beleidsbrieven vanuit de Ministeries van OCW en VWS (4 november 2019: 'Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs'). Een van de centrale uitgangspunten van Gedragswerk 'Van casuïstiek naar regionale samenwerking', heeft veel aandacht gekregen in praktische zin in de regio's. Er is meer en meer sprake van goede afspraken tussen samenwerkende partners. Er is in toenemende mate helder bij alle partners, wat er werkelijk nodig is om kinderen en jongeren mee te kunnen laten doen aan onderwijs en leren.

In de regio's is men ervan overtuigd, dat er voor meer inclusie nog meer samenwerking tussen onderwijs en zorg noodzakelijk is. Maar men geeft ook aan dat het beschikbare budget en de omvang en zwaarte van de problematiek van kinderen en jongeren in gemeenten of regio's, niet in een goede verhouding staan, om datgene te kunnen doen wat werkelijk nodig is.

Niemand vraagt om nieuwe regels, iedereen vraagt wel om minder regels of veel ruimere toepassing bij de bestaande bij casuïstiek die daar om vraagt. Maatwerk voor de meest complexe casussen past niet in regels en voorschriften, maar achteraf verantwoord van de 'vrije ruimte', inclusief de tijd om binnen die ruimte goed te zoeken naar de goede oplossingen, is wel degelijk mogelijk volgens de regio's. De betrokken regio's geven aan dat als er aanpassingen worden doorgevoerd zij vele malen beter in staat zijn om thuiszitten te voorkomen en effectief aan te pakken.



3. Conclusie

Geef regio's de ruimte om thuiszitten aan te pakken

3.1 Algemene conclusie

Dit tweede veldonderzoek laat zien dat er in deze regio's veel beweging is rondom thuiszitten. Het probleem van thuiszitten wordt vanuit urgentie actief aangepakt: de verschillende partijen in de regio's werken in toenemende mate actief, effectief en ook innovatief samen. Dit gebeurt onder meer bij:

- ▶ Multidisciplinair overleg met sluitende afspraken
- ▶ Ontwikkelen van kracht in lastige situaties
- ▶ Vinden van manieren om werkelijk maatwerk te kunnen bieden
- ▶ Tegemoetkomen aan ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen en jongeren op andere plekken
- ▶ Preventievere aanpakken realiseren en in gezamenlijkheid beter weten, wat er werkelijk nodig is voor kind en jongere.

De beschrijvingen en praktijkadviezen uit de bezochte regio's in het voorgaande geven deze beweging duidelijk aan. Tenslotte is ook duidelijk dat één van de positieve effecten van deze corona-tijd, het breder gebruik maken van digitale middelen bij het leren, ook voor thuiszitters oplossingen kan bieden.

Centraal in al deze bewegingen staat wel de grote behoefte in de regio's aan 'speelruimte', om de benodigde oplossingen te kunnen realiseren met wet- en regelgeving en financiering. In de wetenschap dat er altijd kinderen zijn met vragen die wij niet kunnen beantwoorden. Nog te vaak liggen daar belemmeringen om tot werkelijke oplossingen te kunnen komen. Genoemd worden dan veelal zaken als: toelatings- en inschrijfvoorwaarden, schoolsoorten, indicaties, toelaatbaarheidsklaringen, toets- en exameneisen, financieringsvoorwaarden, verantwoordingsvoorwaarden, brin-nummers, onderwijstijd, bevoegdheden en leerplicht, of andere. Vaak is een oplossing, in gezamenlijkheid bedacht en ontwikkeld, naar ieders tevredenheid gemaakt, toch niet of nauwelijks mogelijk om te regelen, te financieren en te verantwoorden.

De ingewikkelde casuïstiek vraagt veelal om 'net even anders' te organiseren, waardoor er snel belemmeringen ontstaan in de wetten en regels, die immers bedoeld zijn voor de grote groep.

In die zin vragen regio's om 'speelruimte', die enigszins vergelijkbaar is met de jongste experimenteerregeling voor intensieve samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs, waarbij voor een bepaalde tijd afgeweken mag worden van een aantal bestaande regels. In wezen gaat het dan om het mogelijk maken van een 'aanwezigheidsarrangement', waarbij alles uit de kast gehaald wordt om via maatwerk tegemoet te komen aan het recht op ontwikkeling van elk kind en elke jongere.



Er kan bijvoorbeeld ook een zeer beperkt percentage van het budget voor deze kleine aantallen leerlingen gereserveerd worden. Verantwoording van de keuzes hierbij kan worden onderbouwd en verantwoord aan de Inspectie en de accountant, voorzien van de nodige flexibiliteit voor deze zeer speciale situaties. Zo zien we in de regio's effectieve oplossingen met een eigen kleur en vormgeving. Daarvoor vragen de regio's ook de nodige ruimte.

*Kom via maatwerk tegemoet aan het recht op ontwikkeling
voor elk kind en elke jongere*

In deze zin maken de regio's duidelijk dat er niet meer geld en regels nodig zijn, maar meer ruimte (bijvoorbeeld een vrijere besteding van gelden en tijd om te acteren) om werkelijk tot het gewenste maatwerk te kunnen komen.

3.2 Aanvullende adviezen

De eerder geformuleerde tien adviezen, zoals geformuleerd vanuit de eerdere bezoeken aan deze regio's, blijven geldend, ook de genoemde 'praktijkacties' in dit onderzoek horen daarbij. Het nieuwe veldonderzoek levert vanuit de jongste praktijkervaringen van de afgelopen twee jaren nog een aantal aanvullende adviezen op, die we hieronder graag weergeven.

Adviezen voor alle betrokken partijen: zowel landelijk, als regionaal

1. Spreek vanaf nu van '[Aanwezigheid!](#)' en 'afwezigheid'. Het gaat om het missen van kinderen en jongeren in het onderwijs. Verlaat de weg van de onderverdelingen in de terminologie zoals geoorloofd verzuim, ongeoorloofd verzuim en thuiszitten. Stel [Aanwezigheid!](#) centraal.
2. Laat [Aanwezigheid!](#) ook als zodanig doorwerken in de registratie in zowel het primair onderwijs als voortgezet onderwijs.
3. Geef preventie structureel prioriteit, in zowel beleid als financiering. Maak preventie tastbaar door resultaatgerichte acties te formuleren. Maak preventie zo tot een belangrijk onderdeel van de aanpak in het continuüm van ondersteuning van een kind en jongere.
4. Laat bij alle activiteiten de ontwikkeling en het leren van een kind of jongere centraal staan. Creëer daarvoor gezamenlijke paden waarbij de rode draad alle beleidsterreinen zijn die integraal samenwerken.



Adviezen, speciaal voor de regionale partners (scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten, zorginstellingen)

5. Maak voor- en nadelen van de aanpak van [Aanwezigheid!](#) zo helder mogelijk via businesscases.
6. Geef werkelijk aandacht aan individueel maatwerk, door meer aan te sluiten bij de wezenlijke ondersteuningsvragen van een kind en zijn/haar gezinssituatie.
7. Regel casusregie nog steviger: een centrale 'trekker' met mandaat van alle partijen, die zorg draagt voor werkelijke voortgang. Ook dit vraagt om extra 'ruimte' en de mogelijkheid om kracht (geen macht) te organiseren, vast te leggen en te sturen. Met daarbij ruimte voor de benodigde 'tijd van ondertussen' om tot de goede acties te komen.
8. Maak ook bij de vele 'tafels' (MDO's, Thuiszitterstafels, Doorbraakteams etc.) ruimte in financiële zin: vorm een eigen (frictie)budget, inclusief flexibel verantwoording (accountant) en creëer zo ook eigen bewegingsruimte om te kunnen handelen. Investeer gezamenlijk en speel budget vrij voor speciale gevallen. Bijvoorbeeld een frictiebudget plus bijbehorend speciaal controle-protocol voor de accountant. Laat het budget het kind volgen.
9. Bedenk, begin, hanteer zo veel mogelijk min of meer voor de hand liggende en praktische oplossingen. Begin daar vooral aan: **dóé** gewoon, dan wordt het in de loop der tijd wel **gewóón** doen. De genoemde voorbeelden in de regio's tonen aan dat hiermee de werkelijke beweging ontstaat, zoals grenzen van de Variawet, onderwijs op andere locatie, specifieke maatwerktrajecten, nieuwe vormen van samenwerking tussen onderwijs en gemeenten. Houd daarbij voor ogen dat het niet altijd 'groots' hoeft te zijn. Immers, zegt een variant op een oud Joods spreekwoord: "Wie één kind redt, redt de hele wereld!"



Adviezen, speciaal voor de landelijke overheid

10. Pas onder andere de Variawet aan op de unieke casuïstiek van thuiszitters en geef ook vanuit die kant ruimte voor werkelijk maatwerk voor een in omvang zeer beperkte doelgroep, door:
- ▶ Het hanteren van een vrij (frictie)budget met eenvoudige verantwoording en een duidelijk controleprotocol voor inspectie en accountant.
 - ▶ Verminderen van beperkingen zoals het mogelijk maken van 0 tot 100% onderwijs op een andere locatie, het laten vervallen van de verplichting om in twee jaar volledig toe te leiden naar regulier onderwijs, mogelijk maken om van 0 tot 100% onderwijstijd te volgen gedurende langere tijd.

Een samenwerkingsverband geeft aan dat van de twintigduizend leerlingen er voor ongeveer twintig maatwerk nodig is. Leerling, ouders, zorgpartners en samenwerkingsverband zijn het eens over hoe de leerlingen, op eigen tempo, tot leren en ontwikkelen kunnen komen. Alleen binnen de huidige regels voor financiering van het onderwijs passen deze maatwerktrajecten niet. Er is specifieke expertise nodig en deze is niet altijd gekoppeld aan diploma als leerkracht. Onderwijs op locatie is nodig waardoor de 50% eis 'binnen de schoolmuren' niet gehaald wordt. Of het tempo is net te laag om binnen twee jaar van de Variawet bij de volgende halte te kunnen komen. De financiering wordt door onderwijsinspectie of accountant afgekeurd en het traject met de leerling stopt.

Alle regio's geven aan behoefte te hebben aan een vrij besteedbaar deel van het budget van de samenwerkingsverbanden, waardoor samen met zorgpartners en gemeenten op maatwerk geïnvesteerd kan worden wat nu niet helemaal past binnen de regels. Zodat kinderen en jongeren behouden blijven voor het onderwijs en tot ontwikkeling komen. De verantwoording achteraf blijft bestaan, maar voor dit deel van het budget op basis van andere spelregels.



