

Rapportage 'Passend Onderwijs zonder thuiszitters'

Een inventarisatie bij vijf 'pilot-samenwerkingsverbanden

1. Inleiding

Het 'voorkomen van thuiszitters' (*ongeacht de gelegde klemtoon*) vormt een belangrijke indicator voor een succesvolle implementatie van passend onderwijs. De invoering van de 'zorgplicht' heeft hopelijk tot gevolg dat thuiszitten vanaf 1 augustus 2014 verleden tijd is. De dagelijkse ervaring in de voorbije jaren heeft echter laten zien dat dit geen eenvoudige opgave is.

Deze rapportage beschrijft de in het schooljaar 2013 – 2014 bij vijf 'pilot-samenwerkingsverbanden' passend onderwijs uitgevoerde inventarisatie naar de belangrijkste voorwaarden voor een effectieve aanpak van thuiszitten. Deze inventarisatie is uitgevoerd door Gedragswerk en Ingrado.

Achtereenvolgens worden beschreven de werkwijze en de resultaten van de uitgevoerde inventarisatie. Deze monden uit in enkele praktische aanbevelingen voor de overige samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

2. Achtergrond

Het thema 'thuiszitters' vertoont al vele jaren een 'weerbarstig' karakter. Zo blijft het bijvoorbeeld lastig om over een sluitend en steeds actueel databestand van (dreigende) thuiszitters te kunnen beschikken. In de voorbije jaren werkten tal van partijen samen aan een goed overzicht van kwantitatieve (gericht op cijfers) en kwalitatieve (gericht op een beschrijving van oplossingen en werkwijzen) informatie. Ook is met tal van lokale en regionale interventies nagestreefd dat thuiszittende leerplichtige kinderen weer aan het onderwijs gingen deelnemen. Met zogenaamde actie- en thuiszitterstafels op RMC-niveau¹ is daarmee substantiële ervaring opgedaan. Vooral waar het de integrale benadering van (het oplossen en voorkomen van) de problematiek betreft.

De ingrijpende gevolgen van de implementatie van de wet passend onderwijs en de transities van de jeugdhulp, AWBZ en de participatiewet leveren met betrekking tot de problematiek van de thuiszitters zowel complicaties als mogelijkheden op voor zowel de samenwerkingsverbanden passend onderwijs als de gemeenten. De uitdaging voor hen is, hierin een weg te vinden die leidt tot de gewenste opbrengsten.

Vanaf 1 augustus 2013 zijn er drie experimenten of pilots passend onderwijs uitgevoerd. De betrokken samenwerkingsverbanden zijn die van Zuid Kennemerland (primair onderwijs) en van Utrecht – Stichtse Vecht alsmede Helmond-Peelland (beide voortgezet onderwijs). De vereisten gesteld door de nieuwe wetgeving golden voor deze samenwerkingsverbanden een jaar eerder dan voor de overige samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs. Zo stelden deze experimentele regio's al in 2013 ondersteuningsplannen op, die werden afgestemd met de verschillende betrokkenen (MR/OPR-gemeenten-inspectie). Naast de drie experimentele samenwerkingsverbanden is ook gekeken naar het Landelijk Samenwerkingsverband Reformatorisch Onderwijs en het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs in de regio Gorinchem.

De betekenis van ervaringen van de pilot regio's en de beide andere samenwerkingsverbanden ligt uiteraard vooral in het opdoen van ervaring met de nieuwe systematiek. Hiermee kunnen de andere samenwerkingsverbanden immers hun voordeel doen. Ook al zal er nooit sprake zijn van een "één-op-één-transfer". De ervaringen van deze vijf samenwerkingsverbanden kunnen een bron van inspiratie zijn bij het ontwikkelen van een eigen aanpak.

3. Werkwijze

De directeurs en coördinatoren van de samenwerkingsverbanden zijn benaderd met de vraag of zij hun aanpak van, en ervaringen met, 'thuiszitters' wilden delen. Aansluitend ontvingen zij kwantitatieve en

¹ Regionaal Meld- en Coördinatiepunt

kwalitatieve informatie rondom het thema thuiszitters. De vijf samenwerkingsverbanden hebben in het najaar van 2013 hun medewerking toegezegd.

Gedurende een drietal gespreksrondes (in achtereenvolgens september en oktober, januari en februari, mei en juni) werden de belangrijkste met thuiszitters samenhangende aspecten besproken. Voorafgaand aan deze gesprekken werd uiteraard steeds de relevante schriftelijke informatie bestudeerd (zoals afkomstig van websites, in de ondersteuningsplannen, enzovoorts).

Tijdens de gesprekken met de leiding van de samenwerkingsverbanden werd gebruik gemaakt van een door Gedragswerk en Ingrado samengesteld gesprekskader met relevante aandachtspunten (zie figuur 1).

4. Gezichtspunten van de samenwerkingsverbanden

Voor het beschrijven van de ervaringen van de samenwerkingsverbanden is gebruik gemaakt van het door Gedragswerk en Ingrado al langere tijd, vooral bij de regionale actietafels thuiszitters gebruikte model van 'de werkagenda'. Op deze wijze worden de resultaten meteen ondergebracht in een samenhangend gesprekskader dat kan worden benut door alle samenwerkingsverbanden en gemeenten die met thuiszitters aan de slag gaan.

Fase	Thema's	Activiteiten	Door wie?	Wanneer?	Welke instrumenten?	Wat is het concrete resultaat?	Aan welk doel draagt dit resultaat bij?
1. Verkennen	Tellen, volgen en kennen Neem initiatief en regie						
2. Betrekken	Communiceren						
3. Ontwikkelen	Samen tempo maken						
4. Arrangeren	Ontwerp een operationele aanpak Werk samen met werkgevers Doorgaande lijn realiseren Bewaak de kwaliteit						
5. Activeren	De werkagenda uitvoeren, monitoren, evalueren en leren						

Figuur 1. Het gesprekskader in overzicht

4.1 Verkennen: Tellen, volgen en kennen

Introductie

Natuurlijk is het belangrijk om over actuele en volledige informatie te beschikken. Op het niveau van het samenwerkingsverband is zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie een vereiste. Scholen hebben op basis van de Leerplichtwet voor de bij hen ingeschreven leerlingen, de verplichting schooluitval en thuiszitten te registreren. Gemeenten kunnen vanuit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) informatie aanleveren over de leerplichtige kinderen die niet op een school zijn ingeschreven en ook geen school bezoeken.

'Thuiszitters' zijn dan kinderen die niet deelnemen aan onderwijs maar wel leerplichtig zijn. Dit betreft zowel kinderen en jongeren tussen de vijf en de zestien jaar, als jongeren van zestien of zeventien jaar met een kwalificatieplicht die:

- niet ingeschreven zijn bij een school (we spreken van absoluut verzuim);
- ingeschreven zijn bij een school of onderwijsinstelling en zonder geldige reden meer dan vier weken verzuimen. Dus zonder dat zij ontheffing hebben van de leerplicht, vrijstelling van geregeld schoolbezoek of omdat ander onderwijs wordt gevolgd.

Het gaat om de aantallen thuiszitters, maar nadrukkelijk ook over kwalitatieve informatie zoals de achtergronden en de ontwikkelingsgang van het thuiszitten. De beschikbaarheid van kwalitatieve informatie en de mogelijkheid ontwikkelingen in de tijd te volgen, zijn essentieel. Vanzelfsprekend binnen de door de Wet Bescherming Persoonsgegevens gestelde kaders. Deze informatie is essentieel omdat een periodieke analyse daarvan het mogelijk maakt om op het niveau van het samenwerkingsverband – preventief – beleid te ontwikkelen.

Resultaat

- Hoewel de samenwerkingsverbanden doordrongen zijn van nut en noodzaak van goede informatie, was een actueel en volledig overzicht van (dreigende) thuiszitters nog niet overal beschikbaar.
- De samenwerkingsverbanden verschillen sterk voor wat betreft de beschikbaarheid van 'cijfers' en kennis van de achtergronden en de ontwikkelingsgangen van het thuiszitten.
- Twee samenwerkingsverbanden beschikken structureel over zowel de cijfers als de informatie over achtergronden en ontwikkelingsgangen. Zij krijgen deze informatie van de betrokken scholen en gemeenten.
- Drie samenwerkingsverbanden ervaren dat er veel moeite moet worden gedaan om actuele informatie van de scholen te krijgen. Zekerheid over de redenen hiervoor was er niet, wel vermoedens. Hiervoor werden diverse redenen vermoed.
- In die gevallen dat de aanlevering van informatie door de scholen wel goed loopt, lijkt dit vooral het gevolg te zijn van de aanwezigheid van een specifieke functionaris in het samenwerkingsverband, die intensieve contacten onderhoudt met de scholen en ook zorgdraagt voor het periodiek verzamelen van de benodigde actuele informatie.
- Drie samenwerkingsverbanden ervaren een zeer constructieve medewerking van de gemeenten. Kenmerkend is dat in twee gevallen sprake is van al langer durende samenwerking en van persoonlijke 'warme' contacten. Dit wordt wellicht mede veroorzaakt doordat in deze gevallen directie of medewerkers van het samenwerkingsverband voormalig medewerkers van de gemeenten zijn.
- Één samenwerkingsverband ziet de relaties met de gemeenten als gecompliceerd, door het zeer grote aantal gemeenten (vele tientallen) waarmee wordt samengewerkt.

4.2 Verkennen: Neem de regie

Introductie

Thuiszitten vindt vaak zijn oorsprong in een combinatie van factoren op het niveau van de persoon, het gezin en het onderwijs. Dit maakt dat in het leeuwendeel van de gevallen hechte en integrale samenwerking nodig is van meerdere partijen. Niet in de laatste plaats van onderwijs en gemeente. Er zijn allerlei redenen waarom samenwerking niet altijd gemakkelijk tot stand komt. Een belangrijke oorzaak is gescheiden wet- en regelgeving die met zich mee brengt dat potentiële partners elk te maken hebben met eigen en niet overeenkomende procedures, criteria, tijdspaden en financieringsvoorwaarden. In 2014 en 2015 is ook nog eens sprake van grote en onderling samenhangende stelselwijzigingen rondom onderwijs, jeugdzorg, gezondheidszorg en participatie. Met alle onzekerheden en mogelijkheden van dien. Zodra samenwerking vereist is, is het zaak dat één van de partners het initiatief neemt en de regie oppakt.

Resultaat

- Alle samenwerkingsverbanden benadrukken het belang van een constructieve en nauwe samenwerking tussen de scholen, het samenwerkingsverband en de gemeenten. Zij schatten in dat hun partners dit ook zo ervaren.
- In drie samenwerkingsverbanden is al sprake van een jarenlange samenwerking in de zorgadviesteams (ZAT's) en rondom 'actietafels'.
- Één samenwerkingsverband ziet dat de samenwerking wordt bemoeilijkt door het grote aantal gemeenten dat betrokken is.
- Alle samenwerkingsverbanden ervaren bij veel gemeenten onzekerheid over de toekomstige uitvoering van de taken die onder de drie grote transitietrajecten (Jeugdhulp – AWBZ – Participatiewet) vorm moeten krijgen.
- Alle samenwerkingsverbanden menen dat zij het initiatief moeten nemen en de regie dienen op te pakken waar het de samenwerking betreft gericht op de problematiek van de thuiszitters. Mogelijk tijdelijk omdat de Wet Passend Onderwijs eerder van kracht is, dan de wetgeving gericht op de andere transities.
- Een samenwerkingsverband meldt dat op verschillende onderdelen al concrete afspraken zijn gemaakt over de vraag wie op welk moment het voortouw neemt. Dit geldt ook al voor de samenwerking ten aanzien van de drie transities in het sociale domein.

4.3 Betrekken: Communiceren

Introductie

Omdat bij thuiszitten veelal sprake is van complexe casuïstiek en de betrokkenheid van actoren uit verschillende sectoren, is het van groot belang dat voor alle 'partijen' duidelijk is welke afspraken zijn gemaakt over bijvoorbeeld de voorgestane aanpak, ieders rol en verantwoordelijkheid, de melding van nieuwe gevallen, de geldende procedures en termijnen, enzovoorts.

Dit maakt goede communicatie erg belangrijk. Rekening houdend ook met het gegeven dat niet alle betrokkenen dezelfde informatie nodig hebben. De informatiebehoefte zal immers afhankelijk zijn van de wijze waarop, en de mate waarin, actoren betrokken zijn of raken bij de specifieke casuïstiek.

Resultaat

- Een samenwerkingsverband meldt dat in het ondersteuningsplan vrij uitvoerig aandacht is geschonken aan de communicatie. Er worden verschillende werkwijzen gebruikt. Onder meer worden periodiek 'open dagen' georganiseerd voor belangstellenden uit het gehele land.
- De andere samenwerkingsverbanden hebben in de ondersteuningsplannen enkel beperkt en in algemene zin aandacht voor communicatie rondom thuiszitters.
- Enkele samenwerkingsverbanden investeren fors in 'contactpersonen' die tot taak hebben de contacten te onderhouden met scholen en gemeenten en – tot op de werkvloer – informatie uit te wisselen óók specifiek t.a.v. de thuiszitters.

4.4 Ontwikkelen: Tempo maken

Introductie

In de wet- en regelgeving voor passend onderwijs zijn 'termijnen' opgenomen waarbinnen samenwerkingsverband, scholen en gemeenten bepaalde taken dienen te hebben uitgevoerd. Het gaat hier om 'maximale' termijnen (en de daarin begrepen soms tijdelijk 'opschortende' werking). Het staat samenwerkingsverbanden vrij om (veel) kortere dan de wettelijke termijnen na te streven bij de aanpak van thuiszitters.

Resultaat

- Drie samenwerkingsverbanden geven aan de wettelijke termijnen als uitgangspunt te nemen.
- Alle samenwerkingsverbanden vermelden wel de ambitie te hebben om in de praktijk sneller te werken.
- Een samenwerkingsverband hanteert daartoe het principe van "jagen": *"élke vertraging dient vermeden te worden!"*.
- Er is ook een samenwerkingsverband dat de wettelijke termijnen niet of nauwelijks hanteert. Men onderneemt "onmiddellijke actie" (gedurende de werkweek binnen 24 uur!) en organiseerde daarvoor op voorhand ook 'loopvermogen'.
- Drie samenwerkingsverbanden maken melding van 'wachtlijsten' buiten het onderwijs, die maken dat (wettelijke) termijnen soms niet worden gehaald. Specifiek worden genoemd de (soms zeer) lange wachttijden in GGZ-trajecten, waardoor diagnose en behandeling maandenlang op zich kunnen laten wachten. In deze periode ontvangt de leerling vaak geen reguliere vorm van onderwijs. Eenzelfde knelpunt is genoemd ten aanzien van procedures van het Openbaar Ministerie. De behandeling van zaken kan lang op zich laten wachten. Ook worden zaken na verloop van tijd geseponeerd.

4.5 Arrangeren: Ontwerpen en samenwerken met werkgevers

Introductie

Een effectieve aanpak van thuiszitters vraagt meestal om individueel maatwerk. Dat neemt niet weg dat een samenwerkingsverband arrangementen kan ontwikkelen met als doel het voorkómen of oplossen van thuiszittersproblematiek.

Een specifieke aanpak kan bijvoorbeeld zijn een 'leer-werk-arrangement'. Voor een aantal (potentiële) thuiszitters kan een combinatie van leren-en-werken thuiszitten voorkómen. Méér dan tot nu toe het geval was, worden de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs medeverantwoordelijk voor het bieden van deze vorm van 'maatwerk'. In het licht van de komende Participatiewetgeving zal dit arrangement nog aan belang kunnen winnen. Voor de hand liggende partners zijn het praktijkonderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs, de gemeenten, het MBO en de regionale werkgevers.

Resultaat

- De samenwerkingsverbanden verschillen onderling sterk.
- Een samenwerkingsverband wil niet met “voorgekauwde arrangementen” werken, maar steeds maatwerk leveren. Dit samenwerkingsverband richtte een gedegen infrastructuur, of ‘loopvermogen’ in, zodat op zéér korte termijn individuele arrangementen op maat kunnen worden aangeboden.
- Een ander samenwerkingsverband beschikt over vijf specifiek op thuiszitters gerichte arrangementen. Zo goed als altijd is sprake van integrale samenwerking met de gemeente.
- Weer een ander samenwerkingsverband heeft enkele arrangementen beschreven, maar wil daarnaast voortdurend de mogelijkheid hebben om (ad hoc) maatwerkarrangementen aan te bieden. Men wil echter ‘wildgroei’ voorkomen en wil ook niet een te lage drempel voor het aanvragen van lichtere arrangementen.
- Een samenwerkingsverband heeft twee specifiek op thuiszitters gerichte arrangementen en een ander samenwerkingsverband beschikt over een arrangement waarbij een leerling thuis via de webcam (een deel van) het onderwijs volgt. Dit wel altijd als “fase in een stapsgewijze hervatting van het gewone onderwijsproces”.
- Twee samenwerkingsverbanden werken aan een infrastructuur met werkgevers op het gebied van ‘leer-werk-arrangementen’. Hier wordt ook samengewerkt met het MBO en de gemeenten.

4.6 Arrangeren: Doorgaande lijn realiseren en kwaliteitsbeleid

Introductie

De momenten van overgang van primair- naar voortgezet onderwijs en van voortgezet onderwijs naar middelbaar beroeps onderwijs, brengen grote risico's met zich mee, juist voor de groep (dreigende) thuiszitters. Dit maakt het belangrijk om hierover onderling goede afspraken te maken en een goede handelwijze af te spreken.

Waar er voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs wettelijke taken zijn weggelegd, spreekt het vanzelf dat daarvoor ook een systeem van kwaliteitszorg geldt.

Resultaat

- Alle samenwerkingsverbanden geven aan zich bewust te zijn van de risico's die de overgang van primair-naar voortgezet onderwijs en van voortgezet onderwijs naar MBO met zich mee kan brengen.
- Twee samenwerkingsverbanden ontwikkelden nog geen concreet beleid en beschreven geen wenselijke activiteiten met het oog op een doorgaande lijn.
- Drie samenwerkingsverbanden deden dit wel en achten dat “vanzelfsprekend”. Het gaat bij een samenwerkingsverband om de doorgaande lijn tussen de voorschoolse & vroegtijdige educatie (VVE) en het primair onderwijs (waarbij ook de gemeenten voluit betrokken zijn) en tussen primair- en voortgezet onderwijs.
- Twee samenwerkingsverbanden investeren al voluit in de doorgaande lijn tussen primair- en voortgezet onderwijs en voortgezet onderwijs en middelbaar beroeps onderwijs. Ook zij geven aan dat de gemeente daarbij een constructieve rol vervult in met name de overstap van het voortgezet onderwijs naar het MBO.
- Een samenwerkingsverband vermeldt dat de doorgaande lijn zowel de aandacht heeft op coördinerend niveau, als in het geregelde overleg van de inhoudelijk medewerkers. Hier speelt onder meer een digitaal overdrachtdossier PO -> VO -> MBO een rol.
- Drie van de samenwerkingsverbanden hebben geen kwaliteitsbeleid met betrekking tot de thuiszitters.
- Een samenwerkingsverband overweegt het onderwerp ‘kwaliteit’ op te nemen in de al periodiek uitgevoerde ‘visitatie-trajecten’.
- Een samenwerkingsverband meldt dat er afspraken zijn gemaakt over de kwaliteit van de samenwerkende professionals, ook t.a.v. thuiszitters.
- Een ander samenwerkingsverband formuleerde expliciet kwaliteitsbeleid. In dit kader wordt ook geregistreerd en gemonitord op basis van een hiervoor ontwikkeld digitaal programma. Ook is het thema thuiszitters opgenomen in een periodieke, door een extern bureau uit te voeren kwaliteitsaudit.

5. Handreiking

De gesprekken met de samenwerkingsverbanden Zuid Kennemerland, Utrecht – Stichtse Vecht, Helmond-Peelland, Gorinchem en van het Reformatorisch Onderwijs leveren meerdere bruikbare handelingsadviezen op voor de andere samenwerkingsverbanden passend onderwijs en hun lokale en regionale partners. Deze adviezen zijn ondergebracht in de bij deze rapportage gevoegde handreiking.

