



DSP



Op naar een passend aanbod

Passend aanbod voor thuiszitters:

begripsbepaling en registratie

April 2019

Manja Abraham

mabraham@dsp-groep.nl

06-47214030

Lotte Hogeboom

lhogeboom@dsp-groep.nl

06 24133634

Met medewerking van:

Annelijn Rummelink

Inhoud

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen	9
1.2 Aanpak	10
1.3 Leeswijzer	10
2 Wettelijk kader en uitgangspunten G4	11
2.1 Wettelijk kader passend aanbod	11
2.2 Uitgangspunten G4 passend aanbod	13
3 Het begrip passend aanbod	14
3.1 Begripsbepaling passend aanbod	14
3.2 Het kind staat centraal, het oordeel van de professional is doorslaggevend	15
3.3 Passend aanbod is in principe onderwijs en/of zorg	17
3.4 Een aanbod is passend als het binnen redelijke termijn beschikbaar is	19
3.5 Randvoorwaarden	20
3.6 Kansen voor verbetering	21
4 Intermezzo: wat als ouders en professionals het niet eens zijn?	23
5 Registratie: wat leg je vast?	25
6 Situatie in Amsterdam	27
6.1 Wie beslist?	27
6.2 Wat wordt geregistreerd?	28
6.3 Voorstel voor aanpassingen ERISA	29
6.4 Aandachtspunten bij de registratie	30
7 Conclusie en aanbevelingen	32
7.1 Conclusies	32
7.2 Aanbevelingen aan de G4	33
7.3 Kansen voor verbetering	34

Bijlagen	
Bijlage 1: Hoofd- en onderzoeksvragen	35
Bijlage 2: Respondentenlijst	37

Managementsamenvatting

Ieder kind heeft recht op onderwijs. Als een kind thuis komt te zitten dan kan de cognitieve en sociale ontwikkeling stil komen te vallen. Daarmee loopt de ontwikkeling van het kind gevaar. In Amsterdam zijn 100.000 leerplichtige kinderen. Een klein percentage, ruim 200 kinderen, zit in een schooljaar vier weken of langer thuis.

Gemeente Amsterdam heeft – met de andere G4 -gemeenten en met de samenwerkingsverbanden Primair Onderwijs (PO) en Voortgezet Onderwijs (VO) (kortweg: G4) – de ambitie uitgesproken dat in 2020 geen kind langer dan drie maanden thuis zit zonder een passend onderwijs- en/of zorgaanbod. Er is echter behoefte aan meer duidelijkheid over wat moet worden verstaan onder passend aanbod bij thuiszitters: professionals, ouders en kinderen gaan hiermee verschillend om. Eenduidigheid is nodig om te kunnen registreren, te vergelijken in G4-verband en om te monitoren of de gemeenten op koers liggen om de thuiszittersaanpak-ambitie te halen.

In dit kader heeft het programma Thuiszitters van de gemeente Amsterdam namens de G4 aan DSP-groep opdracht gegeven om te komen tot een eenduidige omschrijving van het begrip passend aanbod. Het doel van dit onderzoek is ook om op te halen wat nodig is om met dit verduidelijkte begrip van passend aanbod te kunnen werken in de praktijk.

Wat is passend aanbod?

Er is draagvlak onder professionals en vertegenwoordigers van ouders en kinderen voor de volgende omschrijving van het begrip passend aanbod. Deze omschrijving draagt bij aan uniformiteit en onderlinge vergelijkbaarheid in werkwijze en registratie.

Een aanbod is een passend aanbod voor een thuiszitter als wordt voldaan aan de volgende criteria:

- 1** De mogelijkheden en kwaliteiten van het kind staan centraal bij het bepalen van passend aanbod. Ouders en kind zijn daarom volwaardig partner in het gesprek over de invulling van passend aanbod.
- 2** Het oordeel van de professional is doorslaggevend bij de uiteindelijke bepaling of een aanbod passend is. Daarbij beoordeelt de onderwijsprofessional(s) of het onderwijs-deel passend is en, indien van toepassing, de zorgprofessional(s) of het zorg-deel passend is. Een aanbod is passend als zorg- en onderwijsprofessional(s) akkoord zijn.

- 3 Een passend aanbod is onderwijs, zorg, of een combinatie van onderwijs en zorg. In geval van enkel zorg betreft dit een tijdelijk passend aanbod. Als de situatie van de thuiszitter hierom vraagt, kunnen professionals in gezamenlijkheid besluiten hiervan af te wijken en te stellen dat:
 - een aanbod bij een instelling zonder BRIN-nummer¹ een tijdelijk passend aanbod is.
 - voor leerlingen in de leeftijd 16+ werk een passend aanbod is.
- 4 Een aanbod is passend als het binnen redelijke termijn beschikbaar is. Als het beoogde aanbod niet beschikbaar is binnen een redelijke termijn, wordt een 'overbruggingsaanbod' aangeboden.

Het werken met bovenstaande omschrijving vraagt om de volgende randvoorwaarden:

- 🕒 Een passend aanbod bestaande uit enkel zorg of een aanbod bij een instelling zonder BRIN-nummer betreft altijd een tijdelijk aanbod waarbij (zo volledig mogelijke) terugkeer van het kind naar het onderwijs het doel is. Het nadrukkelijke streven is om bij het besluit tot een tijdelijk aanbod (enkel zorg of bij een instelling zonder BRIN-nummer) de beoogde vervolgstap voor de leerling ná het tijdelijk aanbod en de beoogde startdatum bij dit aanbod vast te stellen en op te nemen in het onderwijs ontwikkelings plan (OPP) van de leerling. Er wordt dan een termijn afgesproken voor de duur van het tijdelijk aanbod. Indien de beoogde vervolgstap voor de leerling een school is, wordt de school zo snel mogelijk betrokken bij de casus.
- 🕒 De leerling wordt voor een afgesproken periode gemonitord met een minimale periode van 4 weken. Er dient daarbij een casushouder te worden aangewezen die de voortgang van de leerling monitort.
- 🕒 Op casusniveau moet de afweging worden gemaakt of de termijn waarop het aanbod beschikbaar is een voor de leerling redelijke termijn is.
- 🕒 Altijd geldt: het doel is een passend aanbod binnen drie maanden na de eerste dag van het thuiszitten.

Wat als ouders en professionals het niet eens zijn?

Ouders en kind worden zoveel mogelijk betrokken bij de multidisciplinaire overleggen waarin wordt besloten over passend aanbod. Als ouders en kind het niet eens zijn met het passend aanbod, zijn er verschillende routes mogelijk. Zowel ouders als scholen kunnen een beroep doen op ondersteuning door onderwijsconsulenten, ouders kunnen onder meer naar de landelijke Geschillencommissie passend onderwijs, professionals kunnen in ernstige gevallen dwang en drang toepassen.

Situatie in Amsterdam

In Amsterdam is momenteel niet geëxpliciteerd wie beslist wat een passend aanbod is. Er wordt op verschillende niveaus door professionals overlegd over een passend aanbod, afhankelijk van de 'ernst' van de casus en de wijze waarop een leerling een thuiszitter is geworden. Beslissingen over passend aanbod

¹ Basisregistratie Instellingen (BRIN) is een register dat door het Nederlandse ministerie van OCW wordt uitgegeven en alle scholen en aanverwante instellingen bevat. Elke onderwijsinstelling wordt hierin geïdentificeerd aan de hand van het nummer in het register, BRIN-nummer genoemd.

worden overwegend genomen op het niveau van de schoolomgeving, al dan niet samen met het samenwerkingsverband PO of VO. Een klein deel (naar schatting 20 procent) van de thuiszitters in het voortgezet onderwijs wordt in het doorbraakoverleg besproken.

Leerplicht registreert thuiszitters, waarbij wordt gewerkt met het Educatie Registratie en Informatie Systeem Amsterdam (ERISA). Een thuiszitters-regel in ERISA voorziet in sturingsinformatie ten aanzien van de gestelde ambitie en om de thuiszitters te kunnen volgen. Daarbij kan worden aangegeven sinds wanneer een leerling thuiszit en wat de reden is. Ook kan een einddatum worden ingevoerd voor het moment dat het thuiszitten voorbij is. En er wordt geregistreerd of een passend aanbod is gedaan: ja of nee. Op het moment dat een passend aanbod is gedaan, verandert de leerplichtambtenaar de status van passend aanbod van 'nee' naar 'ja'. Het aanbod moet vervolgens binnen 4 weken starten, zo is de afspraak nu in Amsterdam. Ook kan de reden voor afsluiting van het dossier worden genoteerd.

Aanbevelingen aan de G4

Ten aanzien van het werken met de in dit onderzoek voorgestelde omschrijving van passend aanbod bij thuiszitters, doen we de gemeenten de volgende aanbevelingen voor de korte termijn:

- ④ Hanteer de voorgestelde werkdefinitie en zorg dat deze breed verspreid wordt onder alle professionals in het werkveld. Maak bijbehorende noodzakelijke werkafspraken.
- ④ Borg op lokaal niveau dat aan de bijbehorende randvoorwaarden wordt voldaan.
- ④ Maak in overleg met zorg- en onderwijspartners een lijst met de instellingen zonder BRIN-nummer die in aanmerking komen om passend aanbod aan te bieden.
- ④ Ten aanzien van de registratie /monitoring van passend aanbod stellen we voor conform het voorgestelde kader sturingsinformatie registreren ten aanzien van:
 - de begin- en einddatum van het thuiszitten
 - wat passend aanbod is conform de beschrijving van dit rapport; en
 - of ouders/kind instemmen met het passend aanbod.

Voor de lange termijn bevelen we de G4 aan:

- ④ Ga in overleg met de Inspectie van het Onderwijs en Inspectie voor Zorg om te komen tot een kwaliteitskader voor aanbod zonder BRIN-nummer dat landelijk bruikbaar is.
- ④ Ga in overleg met het ministerie van OCW over wat er nodig is om voorgestelde omschrijving van passend aanbod in de praktijk te kunnen brengen zonder dat dit strijdig is met de huidige wetgeving (toestaan werk als passend aanbod voor 16+ leerlingen en erkenning instelling zonder BRIN-nummer als passend aanbod).

Daarnaast doen we de volgende aanbevelingen specifiek aan de gemeente Amsterdam:

- ④ Maak een helder onderscheid in registratie/ informatie die nodig is voor het volgen van kinderen en informatie die nodig is voor sturing.
- ④ Pas ERISA aan om uniforme registratie mogelijk te maken.

Kansen voor verbetering

Tijdens het onderzoek zijn tot slot diverse overwegingen naar voren gekomen ten aanzien van de wijze waarop de thuiszittersaanpak op dit moment is georganiseerd in Amsterdam. Op basis daarvan zien we voor veel gemeenten veel kansen om – met een beperkte inspanning – tot een verbetering van het proces te komen. Deze kunnen worden meegenomen bij het inrichten van de lokale situatie en hebben betrekking op:

- ③ Het verstevigen van de positie van ouders én kind in het gesprek met professionals.
- ③ Het vergroten van de kans op instemming van ouders en kind, bijvoorbeeld door inzet van een mediator of (andere) onafhankelijke partij.
- ③ Een heldere rolverdeling tussen professionals op lokaal niveau: wie is bevoegd om te beslissen?
- ③ Het borgen van deskundigheid en vaardigheden van leerplichtambtenaren en andere professionals bij het uitvoeren van de thuiszittersaanpak (inclusief registratie en monitoring).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

Ieder kind heeft recht op onderwijs. Als een kind thuis komt te zitten dan kan de cognitieve en sociale ontwikkeling stil komen te vallen. Daarmee loopt de ontwikkeling van het kind gevaar. In Amsterdam zijn 100.000 leerplichtige kinderen. Een klein percentage, ruim 200 kinderen, zit gedurende een schooljaar een langere periode thuis.

Gemeente Amsterdam heeft – met de andere G4 -gemeenten Den Haag, Rotterdam en Utrecht en met samenwerkingsverbanden PO en VO (G4 samenwerkingsverband of kortweg: G4) - de ambitie uitgesproken dat in 2020 geen kind langer dan drie maanden thuis zit zonder een passend onderwijs- en/ of zorgaanbod. Er is echter behoefte aan meer duidelijkheid over wat moet worden verstaan onder passend aanbod: professionals, ouders en kinderen gaan hiermee vooralsnog verschillend om. Eenduidigheid is ook nodig om te kunnen registreren, om te monitoren of de gemeenten op koers liggen om de thuiszittersaanpak-ambities te halen en onderling te vergelijken in G4 verband.

In dit kader heeft het programma Thuiszitters van de gemeente Amsterdam -namens de G4- DSP-groep opdracht gegeven om te komen tot een eenduidige omschrijving van het begrip passend aanbod bij thuiszitters. Het doel van dit onderzoek is ook om op te halen wat nodig is om met dit verduidelijkte begrip van passend aanbod te kunnen werken in de praktijk. De volgende vier hoofdvragen zijn leidend:

Vraagstelling:

- 1. Wat is een passend aanbod?***
- 2. Wie beslist wat een passend aanbod is?***
- 3. Wat als er verschil van inzicht is over de oplossing?***
- 4. Registratie: Wat leg je vast (en wie doet dat)?***

Deze vier hoofdvragen zijn uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen zijn opgenomen in de bijlage.

1.2 Aanpak

Om tot de beantwoording van de onderzoeksvragen te komen zijn de volgende stappen doorlopen:

In twee duo-gesprekken met beleidsmakers en medewerkers betrokken bij het programma Thuiszitters van gemeente Amsterdam is nagegaan wat de gedachte is achter de term en bijbehorende termijn van 3 maanden waarbinnen een passend aanbod moet zijn gerealiseerd, en welke inhoudelijke criteria en randvoorwaarden gelden. Ook haalden we eerste beelden op over de inhoud van passend aanbod. We bestudeerden relevante documenten om de mogelijk achterliggende gedachten, werkprocessen en mogelijke varianten in de praktijk in kaart te brengen (memorie van toelichting, plannen, handleidingen, werkprocesbeschrijvingen etc.).

Aan de hand van de uitkomsten formuleerden we een aantal voorlopige inhoudelijke criteria waaraan een passend aanbod dient te voldoen. In een groepsinterview met de leden van de werkgroep passend aanbod, onderdeel van de G4 motorgroep waarin samenwerkingsverbanden en gemeenten samenwerken rondom thuiszitters, kwamen we tot een voorlopige omschrijving, een "houtskoolschets" voor het begrip passend aanbod. De houtskoolschets stond vervolgens centraal in de interviews. We voerden ca. 10 gesprekken met professionals (o.a. leerplichtambtenaar, ouder- en kind adviseurs en aanbieders van zorg en onderwijs). Naast professionals spraken we ook met kinderen en ouders en met het OCO (platform van ouders/onderwijsconsumenten in Amsterdam en Jeugdplatform). We analyseerden tien individuele casussen om te onderzoeken hoe de praktijk nu verloopt.

Tijdens een werksessie met sleutelpersonen vanuit Amsterdam en de G4 presenteerden we de voorlopige conclusies van het onderzoek. Gezamenlijk werkten we toe naar een eenduidige omschrijving voor passend aanbod bij thuiszitters, dat realistisch is en gedragen wordt door de deelnemers.

1.3 Leeswijzer

Achtereenvolgens wordt in hoofdstuk 2 het wettelijk kader en de uitgangspunten van de G4 geschetst. In hoofdstuk 3 presenteren we de omschrijving van het begrip passend aanbod. In hoofdstuk 4 gaan we in op de vraag wat als ouders en professionals het niet eens zijn? In hoofdstuk 5 presenteren we een voorstel voor uniforme registratie (monitoring). In hoofdstuk 6 komt specifiek het proces en de wijze waarop registratie plaatsvindt rondom passend aanbod voor thuiszitters in Amsterdam aan bod. Hoofdstuk 7 besluit met conclusies en aanbevelingen.

2 Wettelijk kader en uitgangspunten G4

Om tot een eenduidige omschrijving van het begrip 'passend aanbod' bij thuiszitters te komen, is het nodig om eerst te begrijpen in welke context het begrip wordt gebruikt. In dit hoofdstuk is daarom weergegeven aan welke wetten het onderwerp raakt, en welke kaders op dit moment leidend zijn voor de G4. De beschrijving is tot stand gekomen op basis van deskresearch en de interviews met professionals.

2.1 Wettelijk kader passend aanbod

In het onderwerp passend aanbod bij thuiszitters komen verschillende wetten samen: de Leerplichtwet, Wet Passend Onderwijs en (op moment dat hulp of ondersteuning aan de orde is) de Jeugdwet. In het onderwijs is de Leerplichtwet maatgevend: ieder kind heeft recht op onderwijs. Het is de primaire verantwoordelijkheid van de ouders/ verzorgers om te zorgen dat een kind naar school gaat². Als sprake is van verzuim, dan treedt Leerplicht hier tegen op.

In 2013 is de Wet Passend Onderwijs ingevoerd. De wet kreeg handen en voeten met het Plan van aanpak Passend Onderwijs, een jaar later in 2014. In de kern is de wet bedoeld om meer maatwerk mogelijk te maken voor leerlingen die dat hard nodig hebben. Er moest een einde komen aan de lange indicatieprocedures en de gescheiden werelden van onderwijs en zorg. In plaats daarvan werd gestreefd naar transparante toewijzing en extra ondersteuning waar nodig. In principe moeten scholen een leerling een plek kunnen bieden. Als dat niet kan, dan zoekt het samenwerkingsverband een passend plek.

De uitvoering van de Wet Passend Onderwijs bleek in de eerste jaren na invoering in de praktijk weerbarstig. Het onderwijssysteem onderging met deze wet een aanzienlijke verandering. In 2016 concludeerde Kinderombudsman Marc Dullaert dat landelijk maar liefst 10.000 kinderen in 2015 korte of lange periode thuiszaten³. Deze constatering deed veel stof opwaaien en leidde binnen korte tijd tot het Landelijk Thuiszitterspact. Dit pact, ondertekend door de PO- en VO-raad, de VNG en de ministeries OCW, VWS en V&J heeft als ambitie dat in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuiszit zonder passend aanbod van onderwijs en/of zorg.

De derde wet waar het thema thuiszitters aan raakt, is de Jeugdwet⁴. Een maatwerkoplossing voor een thuiszitter vraagt in een deel van de gevallen een combinatie van onderwijs en zorg. Dit betekent dat er tussen onderwijs en zorg goede afspraken gemaakt kunnen en moeten worden over de inzet van zorg thuis, of op school.

² De leerplicht geldt vanaf dat het moment dat een kind vijf jaar oud is, tot aan het eind van het schooljaar waarin het kind zestien wordt, of tot 18 jaar als geen startkwalificatie is gehaald.

³ Kamerbrief 'Onderwijs en Zorg' d.d. 23 november 2018.

⁴ Naast de Jeugdwet kan ook zorg worden ingezet van de Wet langdurige zorg (Wlz) of de zorgverzekering (Zvw). Omwille van de focus van dit onderzoek, werken we dit niet verder uit.

Rechten van ouders en kind

De kaders voor de rechten van ouders/kind verschillen per wet – Leerplichtwet, Wet passend onderwijs en Jeugdwet. De kaders die er zijn, geven richting aan de invulling van de positie van ouders, maar geven geen eenduidige inkleuring. Er is duidelijk een verschil zichtbaar tussen de rechten van ouders en kind in het zorgdomein en het onderwijsdomein. Een toelichting.

In de Jeugdwet is instemming (van de ouders) bij hulp, begeleiding en ondersteuning als vereiste wettelijk vastgelegd. Ten aanzien van het zorgaanbod is toestemming vereist. Dit sluit aan bij het brede uitgangspunt in de zorg, dat je geen zorg opgedrongen kunt krijgen. Tot een leerling 12 jaar is, moeten alleen ouders instemmen, als een leerling 12 tot 16 jaar is moeten leerling én ouders instemmen, vanaf 16 jaar is alleen toestemming van de jongere vereist.

In het onderwijs ligt dit anders. Het belang van het kind en het risico dat verzuim met zich meebrengt, rechtvaardigt optreden van de gemeente richting ouders op het moment dat ouders niet instemmen. Het is de verantwoordelijkheid van de ouders/ verzorgers om te zorgen dat een kind naar school gaat, maar als dit niet gebeurt, kan de gemeente hier tegen optreden. De school meldt verzuim zonder geldige reden bij de gemeente. De leerplichtambtenaar onderzoekt vervolgens de reden van verzuim. Als er geen geldige reden is voor het verzuim, kan leerplicht optreden door een handhavingstraject te starten. Dit betreft primair een officiële waarschuwing per brief, gevolgd door proces-verbaal (in geval van absoluut verzuim). Ook kan de Sociale Verzekeringsbank besluiten tot opschorting of schorsing van de betaling kinderbijslag⁵.

Om goed zicht te krijgen op de positie van ouders hierbij, lichten we de rechten van ouders in het onderwijs wat meer toe. Tot 2015 was de positie van ouders ten aanzien van onderwijs meer vergelijkbaar met de positie ten aanzien van zorg. Voordat de Wet passend onderwijs werd ingevoerd in 2015, werd de extra ondersteuning die nodig was voor zorgleerlingen – dit zijn leerlingen met leer- of gedragsproblemen – vastgelegd in een zogenaamd handelingsplan. Zowel ouders als school moesten het eens zijn met dit plan: ouders hadden instemmingsrecht.

Bij de invoering van passend onderwijs raakten ouders in eerste instantie hun instemmingsrecht kwijt. Het handelingsplan werd vervangen door het onderwijsontwikkelingsplan (OPP). Voortaan moest de school alleen nog 'op overeenstemming gericht overleg' met de ouders voeren over een deel van dit plan. Diverse organisaties hebben zich echter hard gemaakt voor een sterkere positie voor ouders. En met succes. Met ingang van 1 augustus 2017 hebben ouders opnieuw instemmingsrecht voor de begeleiding die wordt ingezet op school; het handelingsdeel in het OPP⁶.

Uit bovenstaande blijkt dat de instemming van ouders bij hulp, begeleiding en ondersteuning wettelijk is vastgelegd in zowel de Wet Passend onderwijs als de Jeugdwet. Passend aanbod bestaat echter, zoals gezegd, uit onderwijs én of uit zorg. Voor het onderwijsdeel blijven de kaders gelden dat instemming van

⁵ Bron: MAS, methodische Aanpak Schoolverzuim

⁶ Het plan bestaat uit twee delen: een uitstroomperspectief en een handelingsdeel. Het uitstroomperspectief geeft de verwachting van de school aan waar het kind aan het einde van de schoolperiode uitkomt: vervolgonderwijs, werk of dagbesteding. Het handelingsdeel beschrijft de begeleiding die wordt ingezet op school.

ouders voor het onderwijsdeel niet vereist is, en dat als sprake is van verzuim, dat Leerplicht moet optreden. Voor de Jeugdwet geldt dat instemming wel vereist is. Hierdoor geeft de wet geen eenduidig kader voor de rechten van ouders bij passend aanbod. Er is bovendien nog geen jurisprudentie voorhanden waarmee meer duidelijkheid gegeven kan worden.

2.2 Uitgangspunten G4 passend aanbod

De G4-gemeenten, steden en –samenwerkingsverbanden PO en VO (‘de G4’) hebben de oproep van het landelijk Thuiszitterspact ter harte genomen. In 2016 hebben zij gezamenlijk vorm gegeven aan een Thuiszittersaanpak voor alle kinderen tot 18 jaar⁷. Daarbij is de landelijke ambitie nog verder ingevuld⁸. En wel als volgt:

“Binnen drie maanden (en zoveel eerder als mogelijk) is er in ieder geval een passend aanbod van zorg en/of onderwijs én is er daadwerkelijk een plaats beschikbaar.”

Daarbij wordt de volgende precisering gegeven. Er wordt geteld vanaf het moment dat de leerling feitelijk afwezig is en niet vanaf het moment dat gemeld wordt bij Leerplicht. Het uitgangspunt is dat een aanbod in overleg met ouders en kind tot stand komt. In situaties waarin het aanbod nog niet passend genoeg is, wordt vervolgens gezamenlijk gezocht naar een alternatief. Uiteraard stopt in die tijd het geboden onderwijs en/of de zorg niet.

Om als G4 landelijk te kunnen fungeren als voorloper en motor in de ontwikkeling van oplossingen en initiatieven op het gebied van thuiszitters, is vanaf 1 januari 2017 de motorgroep opgericht. De motorgroep van G4 gemeenten en samenwerkingsverbanden werken samen en delen best practices in de uitvoering van het G4 Thuiszitterspact. Ook de G40 is hierop aangehaakt inmiddels, om landelijk verspreiding van de opgedane kennis te garanderen⁹. Een werkgroep uit deze motorgroep is momenteel bezig met het thema passend aanbod.

⁷ Kinderen die voor een langere periode (vier weken of langer) thuiszitten (te weten: langdurig relatief verzuim), kinderen die op geen enkele school staan ingeschreven (te weten: absoluut verzuimers), langdurig zieke leerlingen (langer dan vier weken) en kinderen met een vrijstelling (art. 5 sub a).

⁸ G4 Thuiszittersaanpak 2 februari 2017.

⁹ G4 Voortgang thuiszitterspact.

3 Het begrip passend aanbod

In dit hoofdstuk geven we een omschrijving van het begrip passend aanbod. Daarmee wordt antwoord gegeven op de vraag: Wat is een passend aanbod? De omschrijving is stapsgewijs tot stand gekomen. Op basis van het wettelijk kader en de uitgangspunten van de G4 werkgroep passend aanbod zoals geschetst in hoofdstuk 2, is een houtschoolschets opgesteld die input vormde voor de interviews met professionals en (vertegenwoordigers van) ouder en kind. Vervolgens is het begrip verder uitgewerkt tijdens een werksessie met professionals.

3.1 Begripsbepaling passend aanbod

De volgende omschrijving van het begrip passend aanbod voor thuiszitters kan op draagvlak van betrokkenen rekenen.

Een aanbod is een passend aanbod voor een thuiszitter als wordt voldaan aan de volgende criteria:

Een aanbod is een passend aanbod voor een thuiszitter als wordt voldaan aan de volgende criteria:

- 1 De mogelijkheden en kwaliteiten van het kind staan centraal bij het bepalen van passend aanbod. Ouders en kind zijn daarom volwaardig partner in het gesprek over de invulling van passend aanbod.
- 2 Het oordeel van de professional is doorslaggevend bij de uiteindelijke bepaling of een aanbod passend is. Daarbij beoordeelt de onderwijsprofessional(s) of het onderwijs-deel passend is en, indien van toepassing, de zorgprofessional(s) of het zorg-deel passend is. Een aanbod is passend als zorg- en onderwijsprofessional(s) akkoord zijn.
- 3 Een passend aanbod is onderwijs, zorg, of een combinatie van onderwijs en zorg. In geval van enkel zorg betreft dit een tijdelijk passend aanbod. Als de situatie van de thuiszitter hierom vraagt, kunnen professionals in gezamenlijkheid besluiten hiervan af te wijken en te stellen dat;
 - een aanbod bij een instelling zonder BRIN-nummer¹⁰ een tijdelijk passend aanbod is.
 - voor leerlingen in de leeftijd 16+ werk een passend aanbod is.
- 4 Een aanbod is passend als het binnen redelijke termijn beschikbaar is. Als het beoogde aanbod niet beschikbaar is binnen een redelijke termijn, wordt een 'overbruggingsaanbod' aangeboden.

Uit de gespreksronde onder uiteenlopende professionals en (vertegenwoordigers van) ouders en kinderen, bleek dat er veel draagvlak was voor de voorgestelde invulling van het begrip passend aanbod. In onderstaande paragrafen gaan we verder in op de afzonderlijke criteria en wat deze betekenen voor de praktijk.

¹⁰ Basisregistratie Instellingen (BRIN) is een register dat door het Nederlandse ministerie van OCW wordt uitgegeven en alle scholen en aanverwante instellingen bevat. Elke onderwijsinstelling wordt hierin geïdentificeerd aan de hand van het nummer in het register, BRIN-nummer genoemd.

3.2 Het kind staat centraal, het oordeel van de professional is doorslaggevend

Dit onderdeel van de omschrijving gaat in op de vraag wie beslist wat passend aanbod is. De omschrijving bestaat feitelijk uit twee subonderdelen: de betrokkenheid van ouders en kind bij dat gesprek en de besluitvorming over passend aanbod door betrokken professionals.

- a) ***De mogelijkheden en kwaliteiten van het kind staan centraal bij het bepalen van passend aanbod. Ouders en kind zijn daarom volwaardig partner in het gesprek over de invulling van passend aanbod.***
- b) ***Het oordeel van de professional is doorslaggevend bij de uiteindelijke bepaling of een aanbod passend is. Daarbij beoordeelt de onderwijsprofessional(s) of het onderwijs-deel passend is en, indien van toepassing, de zorgprofessional(s) of het zorg-deel passend is. Een aanbod is passend als zorg- en onderwijsprofessional(s) akkoord zijn..***

Achtereenvolgens worden deze toegelicht.

Ouders en kind volwaardig gesprekspartner

De mogelijkheden en kwaliteiten van het kind staan centraal bij het bepalen van passend aanbod. Ouders en kind zijn daarom volwaardig partner in het gesprek over de invulling van passend aanbod.

Alle betrokkenen stellen de mogelijkheden en kwaliteiten van het kind centraal bij het bepalen van passend aanbod. Essentieel is dat het aanbod het kind en ouders motiveert om in beweging te komen en het kind om zich te ontwikkelen. Om te komen tot een passend aanbod is een proces, zo horen we terug van professionals, een zoektocht die (veelal) start met een nauwkeurige probleemanalyse. Zo nodig wordt het hele systeem van een leerling (school, vrije tijd, thuis, straat etc.) geanalyseerd.

Aanvankelijk leek er tijdens het onderzoek verschil in inzicht onder professionals over hoe om te gaan met de vraag wie bepaalt wat passend aanbod is. Onder professionals is er een sterk bewustzijn dat het succes van het passend aanbod in belangrijke mate afhangt van de medewerking van ouder en kind, waarmee het logisch zou zijn om instemming vereist te stellen. Dit sluit ook aan bij de wettelijke kaders ten aanzien van het handelingsdeel van het onderwijsontwikkelingsplan. Toch is er door professionals voor gekozen instemming van ouders en kind niet op te nemen als criterium in de begripsomschrijving van passend aanbod. De belangrijkste reden hiervoor is de overtuiging dat dit het proces niet verder helpt. Dit lichten we in het onderstaande toe.

Overleg over (de totstandkoming van) passend aanbod voor een leerling vindt veelal plaats in een vorm van een multidisciplinair overleg met diverse professionals. In de praktijk varieert de mate waarin ouders en kind bij dit overleg betrokken zijn. Dit is casus afhankelijk. Daarbij is het van beide kanten vaak zoeken welke wensen en mogelijkheden er zijn. Het streven is bij alle professionals om, ongeacht de situatie, in dialoog met ouders/kind instemming te bereiken over wat een passend is. Dit is ook het uitgangspunt voor de G4:

“Uitgangspunt is we hebben oog voor ouders en investeren voortdurend in de relatie kind/jongere-ouders en school. De G4 hebben oog en oor voor ouders. Ouders nemen een centrale plek in bij het vinden van een passende onderwijsplek voor de leerling. Soms duurt thuiszitten lang doordat zij zich niet kunnen vinden in oplossingen. Het is belangrijk dat met name in die gevallen ouders goed worden gehoord, begeleid en gesteund en dat er alternatief aanbod is gedurende de zoektocht naar de best passende plek”.¹¹

Professionals doen er alles aan om de dialoog gaande te houden, of om ouders te overtuigen dat een aanbod passend is. De verschillende onderwijsorganisaties bevorderen deze dialoog door gesprekshandleidingen en informatiebrochures over escalatieladders te verspreiden¹².

In sommige gevallen komt er desondanks een punt waarop ouders en kind tegenover de professionals komen te staan. Alle respondenten geven aan dat het in een minderheid van de gevallen voorkomt dat ouders en professionals het niet eens worden over wat een passend aanbod is. In het casuonderzoek waarin we een beperkt aantal Amsterdamse casussen doorlichtten, kwam dit voor in 3 van de 10 dossiers¹³. In het doorbraakoverleg geldt voor vrijwel alle casussen die worden besproken dat er verschil van inzicht is tussen ouders en professionals waardoor opschaling noodzakelijk was. De oorzaken zijn divers, maar vaak is er sprake van een multiproblematiek die het hele gezin beïnvloedt en is het thuiszitten van het kind slechts één van de problemen die spelen in het gezin.

Ouders en professionals in 10 casussen

Uit de 10 casussen die we bestudeerden, blijkt dat ouders veelal meewerken. Ze zijn aanwezig bij de diverse overleggen en proberen hun kind te stimuleren om naar school te gaan. In 3 dossiers werkt één van de ouders tegen. Het is niet uit het dossier op te maken of dit bewust of onbewust gebeurt. Wel is duidelijk bij 1 van deze 3 casussen dat er miscommunicatie ontstaat tussen de professional en de moeder. Met als gevolg dat de moeder niet komt opdagen op de afspraken. Ze reageert vervolgens ook niet meer op contact.

In de voorkomende gevallen waar ouders en kind en professional het niet eens worden over wat een passend aanbod is, vraagt de situatie om een doorbraak, zo horen we van de respondenten. Die doorbraak kan niet worden gerealiseerd door instemming te verplichten zo is de gedeelde mening van professionals.

¹¹ G4 Thuiszitteraanpak 2017.

¹² Bron: Plan van Aanpak Passend onderwijs.

¹³ We onderzochten 10 zaken om te kijken of deze matchen met de begripsbepaling van passend aanbod en ter illustratie. Op basis van dit dossieronderzoek kunnen en worden een representatieve uitspraken gedaan.

Die doorbraak kan wel bereikt worden door op dat punt een nieuwe route in te slaan, door te escaleren (we gaan hier in hoofdstuk 4 verder op in).

Merk op dat het hier het gesprek betreft tussen professionals en ouders én kind. In de gespreksronde is niet aan de orde gekomen in hoeverre hier een onderscheid nodig is op basis van de leeftijd van de leerling. Waarbij bijvoorbeeld de inspraak van een kind zwaarder meeweegt dan die van de ouder naarmate het kind ouder is, zoals ook het geval is in de Jeugdwet. Dit onderscheid is hier niet relevant omdat instemming niet vereist is.

Oordeel professionals is bepalend

Het oordeel van de professional is doorslaggevend bij de uiteindelijke bepaling of een aanbod passend is. Daarbij beoordeelt de onderwijsprofessional(s) of het onderwijs-deel passend is en, indien van toepassing, de zorgprofessional(s) of het zorg-deel passend is. Een aanbod is passend als zorg- en onderwijsprofessional(s) akkoord zijn.

Er is overeenstemming dat besluitvorming over passend aanbod bij de betrokken professionals ligt. Er zijn bij een casus echter altijd meerdere professionals betrokken met ieder een eigen expertise. Het aantal professionals dat betrokken is bij een casus, hangt samen met de aard en zwaarte van de casus. Daarom is expliciet de oproep gedaan: schoenmaker, blij bij je leest! Oftewel: de professional vanuit het onderwijs voor een passend aanbod onderwijs, en (indien van toepassing) de professional vanuit het zorgdomein is verantwoordelijk voor het passend aanbod zorg. Een aanbod is passend als het aanbod voor beide onderdelen akkoord is.

3.3 Passend aanbod is in principe onderwijs en/of zorg

Dit onderdeel van de omschrijving gaat in op de vraag wat passend aanbod is:

Een passend aanbod is onderwijs, zorg, of een combinatie van onderwijs en zorg. In geval van enkel zorg betreft dit een tijdelijk passend aanbod. Als de situatie van de thuiszitter hierom vraagt, kunnen professionals in gezamenlijkheid besluiten hiervan af te wijken en te stellen dat;

- ***een aanbod bij een instelling zonder BRIN-nummer een tijdelijk passend aanbod is.***
- ***voor leerlingen in de leeftijd 16+ werk een passend aanbod is.***

Alle partners erkennen dat het behalen van een onderwijsdiploma het ultieme doel is. Maar in de praktijk is dat niet voor alle leerlingen haalbaar. Er is dan ook geleit voor ruimte voor maatwerk: afhankelijk van de individuele behoefte van een leerling en de situatie waarin deze zich bevindt. Dat betekent dat er ruimte

moet zijn om bij het formuleren van een passend aanbod, af te wijken van onderwijs. Dit kan tijdelijk nodig zijn, maar ook structureel. In het onderstaande wordt dit toegelicht.

Zorg als tijdelijk passend aanbod

In sommige gevallen zal een passend aanbod bestaan uit een deel onderwijs¹⁴ en een deel zorg. Maar een onderwijs-deel kan ook tijdelijk niet haalbaar zijn, omdat de situatie van de leerling om iets anders vraagt. Dan is eerst een andere stap nodig voordat onderwijs weer in beeld kan komen. Te denken valt aan een zorgaanbod (een vorm van therapie, of behandeling). Er is eensgezindheid onder de betrokken professionals dat een aanbod dat voor 100% uit zorg bestaat, een tijdelijk passend aanbod kan zijn zodat de leerling daarna terug kan keren naar onderwijs (of een combinatie van onderwijs en zorg).

Een aanbod bij een instelling zonder BRIN-nummer als tijdelijk passend aanbod

Een klein deel van de thuiszitters maakt gebruik van een aanbod bij een instelling die geen BRIN-nummer heeft en niet geregistreerd staat als onderwijs of als zorg. Dit aanbod is lokaal gebonden. Voorbeelden zijn de Urban Voetbalschool of Acato. Het gaat vaak om particuliere initiatieven gericht op jongeren (16+), gefinancierd door een stichting of op andere wijze. Het aanbod is er op gericht is om leerling weer een dagstructuur op te laten bouwen, het kan gericht zijn op de thuissituatie van de leerling, de vrije tijdsbesteding of op het opbouwen van een netwerk, bijvoorbeeld door middel van sport. Met name bij leerlingen in het voortgezet onderwijs is dit aan de orde. Er is unaniem draagvlak onder de geraadpleegde professionals voor de mogelijkheid om deze onofficiële vormen van aanbod toe te staan als passend. Ervaring leert dat dergelijke initiatieven voorzien in een vraag, en dat sommige van dergelijke initiatieven bovendien uitgroeien op termijn tot formeel aanbod met BRIN-nummer (zie voorbeeld School2Care).

Om te kunnen werken met een tijdelijk aanbod (enkel zorg of aanbod bij een instelling zonder BRIN-nummer) als passend aanbod, is de volgende randvoorwaarden essentieel:

- ☉ Het doel is een (zo volledig mogelijke) terugkeer naar onderwijs. Het nadrukkelijke streven is daarom om bij het besluit tot een tijdelijk aanbod ook de beoogde vervolgstap voor de leerling ná het tijdelijk aanbod en de beoogde startdatum bij dit aanbod vast te stellen en op te nemen in het onderwijsontwikkelingsplan (OPP) van de leerling. Er wordt dan een termijn afgesproken voor de duur van het tijdelijk aanbod. Indien de beoogde vervolgstap voor de leerling een school is, wordt de school zo snel mogelijk betrokken bij de casus. Er dient tevens een casushouder te worden aangewezen die de voortgang van de leerling monitort.

Voorbeeld School2Care: van pilot tot erkend aanbod met BRIN-nummer

School2Care is een onderwijsvoorziening, onder meer aangeboden in Amsterdam. Het is voor sommige leerlingen de laatste kans op onderwijs. Als ze hier niet op hun plek zijn, dan is de enige alternatieve optie een 3 milieuvoorziening waarbij wonen, behandeling en school ineen wordt aangeboden.

School2Care is in 2011 gestart als pilot zonder BRIN-nummer, en is uitgegroeid tot een erkende

¹⁴ Inclusief stage.

onderwijsvoorziening met BRIN-nummer. De leerlingen nemen veelal 6 tot 9 maanden deel waarbij er van 8 uur 's morgens tot 18 uur 's avonds een aanbod is, gevolgd door een ambulante avondprogramma. Ook in vakanties gaat het programma door. De leerlingen die hier terecht komen, worden aangemeld via het Onderwijsschakelloket. Jeugdbescherming dan wel een gezinsmanager is nauw betrokken. Bij vertrek van de leerling blijft zijn of haar coach ambulante betrokken. De leerling wordt pas losgelaten als het goed gaat, of als een nieuwe coach deze taak overneemt.

Werk voor 16+ als onderwijs structureel niet haalbaar is

Voor sommige thuiszitters in het voortgezet onderwijs, met name 16- en 17-jarigen geldt dat onderwijs niet de juiste plek is gebleken om zich te ontwikkelen. Een passende vorm van onderwijs vinden lukt niet, maar de leerling heeft nog geen startkwalificatie gehaald. De oorzaak hiervoor is divers. In die gevallen waar dat nodig is, hechten betrokkenen er veel waarde aan om een werkomgeving als passend aanbod te beschouwen. Dit kan een goede mogelijkheid zijn voor een jongere om zich te ontwikkelen als hij of zij beter leert 'on the job'. Er is dan ook unaniem instemming dat in deze bijzondere gevallen ook een aanbod dat voorziet in een passende werkplek voor een leerling ouder dan 16 jaar, als een passend aanbod moet worden beschouwd.

3.4 Een aanbod is passend als het binnen redelijke termijn beschikbaar is

Een aanbod is een passend aanbod voor een thuiszitter als ook wordt voldaan aan het vierde criterium:

Een aanbod is passend als het binnen redelijke termijn beschikbaar is. Als het beoogde aanbod niet binnen een redelijke termijn beschikbaar is, wordt een 'overbruggingsaanbod' aangeboden.

De G4-gemeenten hebben de ambitie dat in 2020 geen kind langer dan drie maanden thuiszit zonder een passend aanbod. In relatie tot dit doel is veel discussie gevoerd met betrokkenen over de beschikbaarheid van het aanbod voor thuiszitters. De wens is om zo snel mogelijk 'iets' te starten op het moment dat een leerling thuiszit. In de praktijk blijkt dit niet altijd mogelijk. Een vraag is in hoeverre het problematisch is voor een leerling dat er enige tijd te overbruggen is voordat een aanbod kan starten. Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden, zo bleek. Er zijn veel factoren die hier invloed op hebben, zoals: hoe lang de leerling al thuiszit, wat de aard is van de situatie en hoeveel keuze er is om te komen tot een passend aanbod voor desbetreffende leerling. Zijn er vijf scholen waar uit te kiezen valt, waarbij er één favoriet is, of is er naar mening van de professional onderwijs maar één school geschikt? Kortom, ook hierbij geldt dat sprake is van maatwerk. Om deze reden is er nadrukkelijk voor gekozen geen invulling te geven aan welke termijn redelijk is. Per leerling moet een risicoafweging gemaakt worden: heeft het voor de leerling meer prioriteit om snel te kunnen starten, of om met dit specifieke aanbod te kunnen starten. Op basis van deze risicoafweging wordt besloten of het aanbod binnen redelijke termijn beschikbaar is.

Het tweede deel van dit criterium geeft richtlijnen voor het handelen van professionals op het moment dat uit de afweging blijkt, dat het passend aanbod niet binnen redelijke termijn beschikbaar is voor de leerling. De G4 stelt al dat het geboden onderwijs en/of de zorg niet stopt in de tijd dat gezocht wordt naar een (alternatief) aanbod¹⁵. Dit alternatieve aanbod dat bedoeld is om de wachttijd tot het starten van het moment dat het beoogde passend aanbod wél beschikbaar is te overbruggen, wordt aangeduid met 'overbruggingsaanbod':

- ⦿ Als de thuiszitter ingeschreven staat bij een school, is het de verantwoordelijkheid van de school (zorgplicht), in samenspraak met het samenwerkingsverband, om een overbruggingsaanbod aan te bieden. Het samenwerkingsverband beheert financiën waarmee extra capaciteit kan worden ingekocht voor de klas van desbetreffende leerling. Of soms wordt besloten om een leerling thuis les te geven.
- ⦿ Als de thuiszitter niet ingeschreven staat bij een school - bijvoorbeeld als gevolg van een verhuizing naar een nieuwe woonplaats - dan moeten de betrokken professionals komen tot een overbruggingsaanbod. Deze verantwoordelijkheid ligt bij Leerplicht.

Het werken met het vierde criterium vraagt om het voldoen aan de volgende randvoorwaarde:

- ⦿ Op casusniveau moet de afweging worden gemaakt of de termijn waarop het aanbod beschikbaar is een voor de leerling redelijke termijn is.

3.5 Randvoorwaarden

Het werken met bovenstaande omschrijving van passend aanbod vraagt om het voldoen aan een aantal randvoorwaarden. Deze zijn deels al bij desbetreffende onderdelen aan bod gekomen. Het gaat om de volgende randvoorwaarden:

- ⦿ Op casusniveau moet de afweging worden gemaakt of de termijn waarop het aanbod beschikbaar is een voor de leerling redelijke termijn is.
- ⦿ Een passend aanbod bestaande uit enkel zorg of bij een instelling zonder BRIN-nummer, betreft altijd een tijdelijk aanbod met een (zo volledig mogelijke) terugkeer naar onderwijs als doel. Het nadrukkelijke streven is om bij het besluit tot een tijdelijk aanbod ook de beoogde vervolgstap voor de leerling ná het tijdelijk aanbod en de beoogde startdatum bij dit aanbod vast te stellen en op te nemen in het onderwijsontwikkelingsplan (OPP) van de leerling. Er wordt dan een termijn afgesproken voor de duur van het tijdelijk aanbod. Indien de beoogde vervolgstap voor de leerling een school is, wordt de school zo snel mogelijk betrokken bij de casus. Er dient tevens een casushouder te worden aangewezen die de voortgang van de leerling monitort.
- ⦿ Een conclusie die breed gedragen werd, is dat iedere leerling goed gevolgd moet worden. Monitoring is essentieel om te voorkomen dat leerlingen uit beeld raken. En om te weten of het aanbod ook daadwerkelijk passend is in de praktijk. De leerling moet daarom voor een periode worden gemonitord. De gewenste duur van de monitoring is maatwerk en zal per casus

¹⁵ G4 Thuiszittersaanpak 2017.

afgesproken moeten worden, met een minimale periode van 4 weken. Te overwegen valt om deze periode te verlengen tot één jaar.

- ⦿ Altijd geldt: het doel is een passend aanbod binnen drie maanden na de eerste dag van het thuiszitten.

3.6 Kansen voor verbetering

In het gesprek over de omschrijving van het begrip passend aanbod zijn verschillende overwegingen meegegeven door de geïnterviewden. De volgende punten zijn door meerdere geïnterviewden benoemd/herkend en kunnen worden meegenomen bij de lokale inrichting:

Ten aanzien van ouders en kind als volwaardig gesprekspartner:

- ⦿ Het is belangrijk dat professionals gedurende de dialoog met ouders en kind aandacht hebben voor ouder én kind als zelfstandige deelnemers aan het gesprek. Het contact met een kind kan heel anders zijn dan het contact met de ouders. Het is belangrijk om niet alleen de ouders, maar nadrukkelijk ook kinderen, ook op jonge leeftijd, al actief te betrekken bij het gesprek.
- ⦿ Bij het gesprek tussen ouders en kind, en professionals is er een groep ouders die baat heeft bij ondersteuning. Dit moet iemand zijn die vertrouwen heeft van de ouders en die hen kan bijstaan: zoals de mentor van de leerling, maar ook een familielid, of een cliëntondersteuner.

Ten aanzien van het oordeel door professionals:

- ⦿ Er wordt aangeraden om op lokaal niveau te specificeren welk type professional bevoegd is om een uitspraak te doen over passend aanbod. Indien de beslissing over passend aanbod in meerdere gremia genomen wordt, moet dit bij voorkeur per gremium gespecificeerd.
- ⦿ De ene school is beter in het bieden van onderwijs op maat dan de andere school. Zorg daarom dat er in het proces voldoende onafhankelijke expertise met doorzettingsmacht is om een passend aanbod vorm te geven. Als suggestie is gegeven per casus een onafhankelijk regiehouder aan te stellen die het eindoordeel geeft over passend aanbod, en die doorzettingsmacht heeft. Doorzettingsmacht is nodig om— zo nodig— een andere partij te dwingen om een deel passend aanbod te leveren. Deze regiehouder is bij voorkeur niet één van de partners en is niet gekoppeld aan een school met BRIN-nummer.
- ⦿ Het borgen dat de juiste deskundigheid en vaardigheden bij professionals is een aandachtspunt. In het bijzonder zijn Leerplichtambtenaren genoemd, omdat zij sinds de invoering van passend onderwijs een nieuwe rol hebben gekregen: waar zij voorheen zij sterk gericht waren op handhaving, is nu het bieden van zorg en ondersteuning belangrijker geworden.

Ten aanzien van wat passend aanbod is:

- ⦿ Aangegeven is dat het essentieel is om te borgen dat het aanbod van instellingen zonder BRIN-nummer aan minimale kwaliteitseisen voldoet. De wens is dan ook om tot een werkbaar kwaliteitskader te komen dat enerzijds ruimte biedt voor deze initiatieven om te bestaan, en dat anderzijds de veiligheid en gezondheid van leerlingen borgt. Er is voorgesteld dat de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor Zorg samen met de G4 een kwaliteitskader formuleren. De verantwoordelijkheid voor het borgen dat deze kwaliteitseisen vervolgens worden nageleefd, ligt

vervolgens bij de gemeente, zo geven de betrokkenen aan. Op de korte termijn is het te overwegen om als gemeenten in overleg met zorg- en onderwijspartners afspraken te maken over welke instellingen zonder BRIN-nummer passend aanbod bieden.

- ② De Inspectie van het Onderwijs staat niet toe dat een leerling ingeschreven kan worden op een instelling zonder BRIN-nummer. Als er een kwaliteitskader voorhanden is, is het essentieel dat de Inspectie van het Onderwijs daarmee ook ruimte geeft voor ofwel inschrijving van de leerling bij het tijdelijk aanbod, ofwel ruimte om desbetreffende leerling ingeschreven te (laten) staan op een school waar de leerling op dat moment geen onderwijs volgt.
- ② Een knelpunt in de wetgeving is dat het binnen de Leerplichtwet niet mogelijk is om werk te erkennen als passende vervolgstap voor een leerling zolang deze nog geen startkwalificatie heeft dan wel de juiste leeftijd heeft bereikt. Dit knelpunt moet worden weggenomen.

Tot slot bleek de financiering van zorg in onderwijstijd in sommige gevallen een ingewikkeld vraagstuk. Betrokken professionals en (vertegenwoordigers van) ouders en kinderen kunnen hiermee in voorkomende gevallen niet goed over weg. Bij het ministerie van OCW staat dit knelpunt al op de agenda¹⁶: de ambitie is om de financiering te vereenvoudigen en zowel ouders als school zoveel mogelijk te ontzorgen.

¹⁶ Kamerbrief d.d. 23 november 2018 met als onderwerp 'Onderwijs en Zorg'.

4 Intermezzo: wat als ouders en professionals het niet eens zijn?

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, doen professionals er alles aan om de dialoog over passend aanbod met ouders en kind gaande te houden. In sommige gevallen komt er desondanks een punt in deze dialoog waarop ouders en kind tegenover de professionals komen te staan. Welke routes zijn op dat moment voorhanden? In dit hoofdstuk worden de verschillende escalatieroutes toegelicht. Deze routes gelden niet specifiek voor passend aanbod, maar breder: voor passend onderwijs. De volgende escalatieroutes zijn door respondenten geschetst:

Escalatieroutes voor ouders en kind en voor professionals

Zowel ouders als scholen kunnen een beroep doen op ondersteuning door onderwijsconsulenten die overal in het land beschikbaar zijn. Deze consulenten worden door het ministerie van OCW gesubsidieerd om ouders, leerlingen en scholen te ondersteunen bij plaatsingsproblematiek van individuele leerlingen met een ondersteuningsvraag.

Escalatieroutes voor professionals

Professionals kunnen de volgende stappen ondernemen op het moment dat ouders en kind niet instemmen met het passend aanbod:

- ③ een melding doen bij Veilig Thuis, waarna een Ondertoezichtstelling (OTS) kan volgen.
- ③ een handhavingstraject starten (zie hoofdstuk 2).

Escalatieroutes voor ouders en kind

Ouders en kind kunnen de volgende stappen ondernemen op het moment dat zij het niet eens zijn met het voorgestelde passend aanbod:

- ③ Specifiek in Amsterdam biedt de Onderwijs Consumenten Organisatie (OCO) onafhankelijke informatie en advies voor ouders van Amsterdamse leerlingen.
- ③ Er is een landelijke Geschillencommissie passend onderwijs waar ouders van leerlingen terecht kunnen bij een geschil.
- ③ Reguliere bezwaar- en beroepsprocedures: zoals de klachtenregeling of (in het regulier onderwijs) het College voor de Rechten van de Mens, of de rechter.

Leren van de aanpak in Rotterdam

In Rotterdam is de zgn. Taskforce Thuiszitters actief. De Taskforce bestaat uit vertegenwoordigers van scholen én jeugdhulp en gemeente; vanaf 2019 neemt periodiek ook jeugdbescherming en onderwijs-zorgspecialisten deel aan dit overleg. De Taskforce komt 1 keer per 2 weken bijeen om casuïstiek van thuiszitters te bespreken. Kenmerkend voor de aanpak is dat de Taskforce een mandaat heeft met 'doorzettingskracht'. Zo nodig, kan de Taskforce hierdoor een bindende beslissing kan nemen op welke school een thuiszittende leerling moet worden geplaatst. De Taskforce komt in actie op moment dat ouders/kind het niet eens zijn met het aanbod. Bijna altijd leidt dit tot een succes zo is de ervaring, en leidt het alsnog tot een passend aanbod waar zowel professionals als ouders zich achter kunnen scharen. In de werkwijze zitten twee essentiële elementen die maken dat beide partijen zich gesteund voelen in de gekozen oplossing:

- Op het moment dat ouders/kind het niet eens zijn met het gedane aanbod, doet een onafhankelijk zaakonderzoeker¹⁷ vanuit de Taskforce een huisbezoek. Deze onderzoeker hoort de wensen en eisen aan van ouders en kind, om vervolgens alle opties te verkennen.
- De Taskforce volgt de leerling nog een jaar na plaatsing, om te borgen dat de plaatsing ook in de praktijk een passend aanbod is. Deze monitoring zorgt ervoor dat desbetreffende school zich gesteund voelt in de zorg en verantwoordelijkheid voor de leerling.

Kansen voor verbetering

In het gesprek over escalatieroutes zijn verschillende overwegingen meegegeven door de geïnterviewden. De volgende punten zijn door meerdere geïnterviewden benoemd/herkend en kunnen worden meegenomen bij de lokale inrichting:

- 🕒 Zorg voor ondersteuning van ouders en kind. Het verstevigen van de steun- en stutstructuur rondom ouders en kind in de dialoog over passend aanbod is essentieel. Dit kan door ouders en kind nadrukkelijker te wijzen op de verschillende mogelijkheden die reeds voorhanden zijn om hen ondersteuning te bieden in de dialoog; bijvoorbeeld door zelf iemand mee te nemen naar het gesprek, dan wel door een onafhankelijk cliëntondersteuner te betrekken.
- 🕒 Vergroot de kans op instemming van ouders en kind. Geïnspireerd op Rotterdam is er bij professionals behoefte aan versteviging van "tussenstappen" die gezet kunnen worden bij verschil van inzicht tussen ouders en professionals, voordat escalatie noodzakelijk is middels een OTS of proces-verbaal. Gedacht kan worden aan het betrekken van een onafhankelijk mediator, of meer aandacht voor de rol die samenwerkingsverbandconsulenten kunnen spelen. Binnen het huidige systeem zijn diverse partijen actief die als mediator kunnen optreden op het moment dat een casus vastloopt omdat professionals en ouders het niet met elkaar eens zijn. Te denken valt aan de onderwijsconsulenten, de adviseurs van de samenwerkingsverbanden danwel het expertisecentrum daarbinnen, of de gemeentelijke kinderombudsman. Deze partijen kunnen (nog) nadrukkelijker onder de aandacht gebracht worden bij professionals als potentiële mediators om escalatie te voorkomen.

¹⁷ Een maatschappelijk werker, nadrukkelijk niet van de gemeente.

5 Registratie: wat leg je vast?

Een uniforme registratie is van belang om te kunnen monitoren of de gemeente op koers ligt om de thuiszittersaanpak-ambities te halen en waar nodig bij te sturen, en een onderlinge vergelijking te kunnen maken in G4 verband. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag: Wat leg je vast? En welke informatie zou geregistreerd moeten worden met oog op de aangescherpte begripsomschrijving van passend aanbod? We bespraken de noodzakelijk te registreren onderdelen met respondenten en kwamen uit op de volgende items. De concrete invulling voor Amsterdam beschrijven we in een apart hoofdstuk (hoofdstuk 6).

1. Wat is passend aanbod

Conform de voorgestelde omschrijving moeten de volgende opties beschikbaar zijn als passend aanbod:

- a) Onderwijs
- b) Zorg
- c) Combinatie van onderwijs en zorg
- d) Aanbod bij een instelling zonder BRIN-nummer
- e) Overbruggingsaanbod
- f) Werk

Een onderdeel waarover de meningen verdeeld waren, is of aparte registratie van onderwijsperspectief nodig is, wanneer zorg het passend aanbod is. Aangezien het toewerken naar onderwijs volgens alle professionals vanzelfsprekend onderdeel is van hun kerntaak, hebben we als onderzoekers deze suggestie niet overgenomen in het voorstel voor registratie.

2. Begin- en einddatum thuiszitten

Om te kunnen monitoren of de gestelde ambitie geen kind langer dan drie maanden thuis zit zonder een passend onderwijs- en/ of zorgaanbod' wordt gehaald is registratie van de begindatum van het thuiszitten en de einddatum noodzakelijk. Om tot een goede onderlinge vergelijking te komen, is consistentie in registratie van zowel de startdatum als de einddatum van het verzuim essentieel.

- 🕒 Begindatum: We stellen voor om op dit punt de G4 specificatie te handhaven: In G4 verband is de precisering meegegeven dat wordt geteld vanaf het moment dat de leerling feitelijk afwezig is. En dus niet vanaf het moment dat een leerling gemeld wordt bij Leerplicht.
- 🕒 Einddatum: We stellen voor om de datum dat alle onderdelen van het passend aanbod akkoord zijn, als einddatum wordt genoteerd. Aanvankelijk leek er verschil van inzicht onder professionals over het moment waarop een passend aanbod wordt gedaan. Is dit tijdens het multidisciplinair overleg (in welke vorm dan ook), of spreek je pas van een passend aanbod op het moment dat een leerling van het passend aanbod gebruik maakt? Een sterke focus op het moment van aanbod, zou er toe kunnen leiden dat er een papieren werkelijkheid ontstaat waarin de leerling nog steeds thuiszit, maar de

gemeenten het op papier goed doen. Met de voorgestelde omschrijving van passend aanbod en bijbehorende randvoorwaarden stellen we echter dat de kans klein is dat hier sprake van zal zijn.

3. Instemming ouders / kind

In de voorgestelde omschrijving is instemming van ouders/kind uiteindelijk geen vereiste om passend aanbod te kunnen doen. Het is echter niet meer dan logisch om hier desondanks in het registratiesysteem aandacht aan te besteden met de vraag of dit het geval is: ja of nee, omdat het waardevol is om (periodiek) uit desbetreffende casussen lering te kunnen trekken. En omdat professionals er unaniem over eens zijn dat altijd moet worden gestreefd naar instemming van ouders en kind.

6 Situatie in Amsterdam

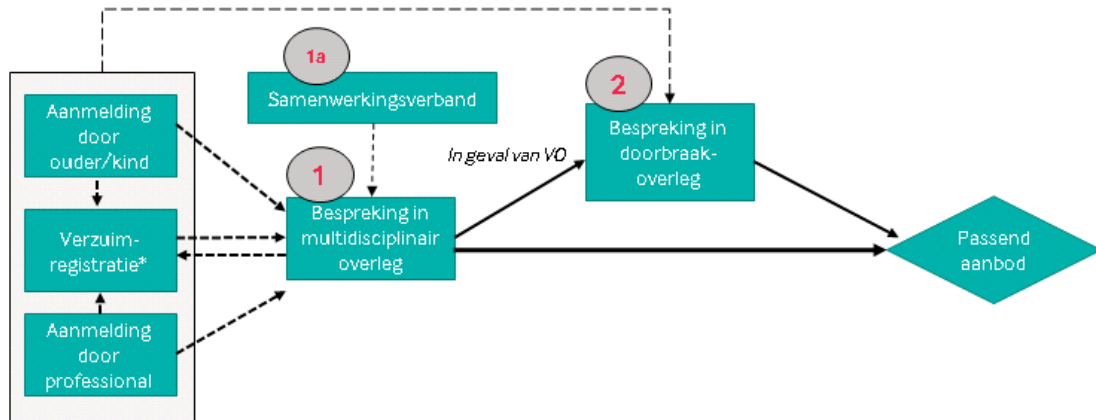
In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van wijze waarop de aanpak thuiszitters in Amsterdam is georganiseerd en hoe registratie plaatsvindt.

6.1 Wie beslist?

In de huidige situatie is in Amsterdam niet duidelijk vastgelegd wie beslist wat een passend aanbod is. Wel geven de interviews met betrokkenen een beeld van het proces, op welke verschillende niveau 's over passend aanbod gesproken wordt en welke professionals betrokken zijn bij de vormgeving van het aanbod. Een toelichting. In het processchema is een vereenvoudigde weergave getoond.

In het PO wordt het passend aanbod voor een thuiszitter besproken in één gremium: het zorg breedte overleg (ZBO), al dan niet ondersteund door het samenwerkingsverband PO. In het VO kan een thuiszitter in twee gremia worden besproken. Afhankelijk van de 'ernst' van de casus en de wijze waarop een leerling een thuiszitter wordt, wordt een thuiszitter in het Zorg- en Adviesteam (ZAT) besproken, al dan niet ondersteund door het samenwerkingsverband VO, of direct in het doorbraakoverleg.

Figuur 1: Vereenvoudigde weergave proces passend aanbod



Bespreking in multidisciplinair overleg: binnen schoolomgeving (1)

Op iedere school werken professionals onderwijs en jeugd en leerplichtambtenaren samen in een multidisciplinair overleg: het zorg breedte overleg (ZBO) in het PO, het Zorg- en Adviesteam (ZAT's) in het VO¹⁸. Dit betreft voor onderwijs de intern begeleider (po) of zorgcoördinator (vo) van de school, voor zorg de ouder- en kindadviseur. Het multidisciplinair overleg bespreekt elk kind dat extra ondersteuning nodig heeft, waaronder thuiszitters. Bij een thuiszitter bespreken de betrokken professionals (ook externen)

¹⁸ Een bovenschoolse voorziening heeft een vergelijkbaar multidisciplinair overleg

samen met de leerplichtambtenaar wat een passend aanbod is. De uitkomsten worden vastgelegd in het onderwijsontwikkelingsplan (OPP). Leerplicht registreert of een passend aanbod is gedaan (zie paragraaf 6.2).

Samenwerkingsverband: schoolomgeving met SWV als adviseur (1a)

Op het moment dat de situatie hierom vraagt, kunnen zowel school als ouders of leerling het samenwerkingsverband PO of VO betrekken bij het uitvoeringsoverleg. In dat geval neemt een adviseur van het samenwerkingsverband als sparringpartner deel aan het overleg waarin het passend aanbod wordt besproken.

Bespreking in doorbraakoverleg: opschaling in het VO (2)

Het aantal thuiszitters in het VO is vele malen groter dan in het PO. In het VO kan een thuiszitter in twee gremia worden besproken, afhankelijk van hun persoonlijke situatie. Op basis daarvan kan dus ook op de verschillende niveaus een passend aanbod worden gedaan. Van de 200 thuiszitters per jaar in Amsterdam worden ca. 30-40 gevallen in het doorbraakoverleg besproken¹⁹. Dit betreft zeer complexe thuiszittersproblematiek. In principe kan elke organisatie die met thuiszitters te maken heeft en denkt dat bespreking in het doorbraakoverleg gewenst is, een verzoek indienen. In het doorbraakoverleg werkt de gemeente samen met een groot aantal organisaties om samen tot oplossingen te komen. Op het moment dat een casus wordt ingebracht in het doorbraakoverleg, is dit ook de plek waar het passend aanbod wordt besproken.

6.2 Wat wordt geregistreerd?

In de interviews is waar zinvol²⁰ gepeild hoe registratie van het passend aanbod nu verloopt in Amsterdam. In deze paragraaf wordt gepresenteerd wat de opbrengsten zijn.

De gemeente Amsterdam, te weten Bureau Leerplicht, registreert thuiszitters²¹. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) stuurt wekelijks een rapportage aan de gemeente over potentiële langdurig relatief verzuimers op basis van de meldingen die scholen conform hun wettelijk plicht doorgeven via het verzuimregister (in het primair onderwijs), of via het verzuimloket van DUO (in het voortgezet onderwijs)²². Gemeente Amsterdam werkt met het Educatie Registratie en Informatie Systeem Amsterdam (ERISA). De leerplichtambtenaren zijn de enigen die toegang hebben tot dit systeem, waarmee zij meldingen van

¹⁹ Bron: interview met beleidsmedewerkers gemeente Amsterdam.

²⁰ In ongeveer de helft van de interviews is dit onderdeel ter sprake gekomen. In de andere interviews niet, of slechts kort, omdat deze respondenten niet betrokken zijn bij de registratie.

²¹ Ook de samenwerkingsverbanden hebben (een deel van de) thuiszitters in beeld, doordat ouders, scholen, GGD of andere organisaties hen om advies vragen, en door melding van scholen bij het Onderwijsschakelloket van het samenwerkingsverband VO.

²² Scholen zijn wettelijk verplicht om de volgende soorten verzuim te melden: 1) 16 uur in 4 weken: de leerling is meer dan 16 uur ongeoorloofd afwezig binnen een periode van 4 weken. Elke keer wanneer deze 16 uur bereikt is, moet de school opnieuw een verzuimmelding opvoeren. De einddatum die de school doorgeeft is de laatste verzuimdag óf de dag dat de 16 uur is bereikt. 2) Langdurig relatief verzuim (LRV): de leerling is langer dan 4 weken ongeoorloofd afwezig. 3) RMC: verzuim van leerlingen op wie de leerplichtwet niet meer van toepassing is en die nog geen 23 jaar zijn; en 4) Luxe verzuim: de leerling is zonder toegekend verlof buiten de schoolvakanties om op vakantie gegaan (bron: website DUO).

verzuim en uitval van leerlingen ontvangen. In dit systeem houden zij ook behandeldossiers (of leerlingdossiers) bij van alle jongeren tot 23 jaar. Het doorbraakoverleg maakt gebruik van gegevens uit ERISA en houdt op basis daarvan een eigen lijst bij voor de te behandelen casuïstiek. Aangegeven is dat in toekomstige afspraken Leerplicht in Amsterdam de verantwoordelijkheid neemt voor de volledigheid van de registratie van thuiszitters en daarbij van passend aanbod.

Sinds augustus 2018 is een thuiszitters-regel toegevoegd aan ERISA om de thuiszitters goed te kunnen volgen en om sturingsinformatie op te halen ten aanzien van de gestelde ambitie. Daarbij kan worden aangegeven sinds wanneer een leerling thuiszit en wat de reden is. Ook kan een einddatum worden ingevoerd voor het moment dat het thuiszitten voorbij is. Daarbij wordt voor zowel thuiszitters in het primair als voortgezet onderwijs geregistreerd of een passend aanbod is gedaan: ja of nee. Op het moment dat een leerling thuiszit en het dossier loopt, staat dit standaard op 'nee'. Als een passend aanbod is gedaan, verandert de leerplichtambtenaar de status van passend aanbod van 'nee' naar 'ja'. Het aanbod moet vervolgens binnen 4 weken starten, zo is de afspraak. Daarbij wordt ingevoerd wat het passend aanbod is:

- a) onderwijs
- b) zorg
- c) combinatie van onderwijs en zorg

Ook kan de reden voor afsluiting van het dossier worden genoteerd. Daarbij is de keuze uit:

- onderwijs
- zorg
- combinatie van onderwijs en zorg
- vrijgesteld
- werk
- uit beeld
- aansluitende DUO-behandeling²³

6.3 Voorstel voor aanpassingen ERISA

Om het registratiesysteem ERISA te laten aansluiten op de in dit onderzoek gepresenteerde omschrijving van passend aanbod bij thuiszitters, is een uitbreiding van de opties wat passend aanbod is voordehand liggend. De volgende opties moeten worden toegevoegd als passend aanbod - naast de huidige opties a) onderwijs, b) zorg, c) combinatie van onderwijs en zorg:

- a) Werk
- b) Aanbod bij instelling zonder BRIN-nummer
- c) Overbruggingsaanbod

²³ Omwille van de scope van het onderzoek wordt deze reden hier niet verder toegelicht.

De begin- en einddatum van het thuiszitten kunnen al ingevoerd in ERISA. Bij de reden voor afsluiting van het dossier moet "Passend aanbod" worden toegevoegd. De 4 redenen 1) Onderwijs, 2) zorg, 3) combinatie van onderwijs en zorg en 4) werk komen hiermee vervallen. Tot slot moet de optie worden toegevoegd om te registreren of ouders / kind instemmen (ja of nee).

6.4 Aandachtspunten bij de registratie

Tijdens de interviews zijn meerdere overwegingen meegegeven ten aanzien van de registratie in Amsterdam. De genoemde punten zijn door meerdere personen benoemd/herkend, tenzij anders is vermeld.

- ③ ERISA is in onvoldoende mate een leerling volg systeem omdat de historie van de geregistreerde leerling wordt overschreven wanneer nieuwe informatie op hetzelfde onderdeel wordt ingevoerd.
- ③ Bij het gebruik van het systeem doen zich knelpunten voor waardoor de informatie niet altijd volledig of actueel is. Zo is door Leerplicht aangegeven dat de groep absoluut verzuimers soms uit het vizier raakt doordat deze groep onder een aparte code wordt geregistreerd in ERISA. Ook in het werkproces worden knelpunten ervaren: zo gaat het tijdig doorgeven van thuiszitters door scholen nog niet in alle gevallen goed.
- ③ Om te kunnen monitoren of de gestelde ambitie wordt gehaald en om tot een goede onderlinge vergelijking te komen, is consistentie in registratie van zowel de start- als de einddatum van het verzuim essentieel. Bij navraag bleek dat de startdatum in Amsterdam (en waarschijnlijk ook in de andere steden) nog niet (altijd) op de door de G4 voorgestelde wijze wordt geregistreerd (geteld vanaf het moment dat de leerling feitelijk afwezig is). Ook lijkt de einddatum in ERISA niet te allen tijde gelijk te vallen met het moment dat een leerling niet meer thuiszit, doordat het aanbod tot aan 4 weken na de ingevoerde einddatum kan starten. Op het moment dat een passend aanbod is gedaan, moet de leerplichtambtenaar de status van passend aanbod van 'nee' naar 'ja' veranderen. Daarbij is het zaak dat alle informatie hieromtrent vanuit de verschillende overlegvormen in Amsterdam bij Leerplicht terecht komt.
- ③ Leerplicht wordt gezien als de meest logische plek voor de registratie en monitoring van alle aspecten van het passend aanbod. Voorgesteld is om deze taak bij een beperkt aantal leerplichtambtenaren te beleggen: dit kan de uniformiteit van de sturingsinformatie ten goede komen.
- ③ Door enkele respondenten is aandacht gevraagd voor de wachtlijsten, met name in het zorgaanbod. Als in ERISA kan worden genoteerd dat een tijdelijk aanbod zonder BRIN-nummer of overbruggingsaanbod nodig is omdat er een wachtlijst is, zou dit leiden tot meer inzicht hoe vaak en voor welke aanbod er sprake is van wachttijden. Deze suggestie is niet overgenomen in het voorstel, omdat we van mening zijn dat informatie over wachtlijsten in de zorg niet opgehaald hoeft te worden uit ERISA. Er zijn andere routes (mogelijk) om deze wachtlijsten te monitoren.

- ☉ Het is gewenst dat met een beperkt aantal codes of statussen wordt gewerkt, zodat in één oogopslag zichtbaar is waar op actie vereist is. Bijvoorbeeld:
- 1 Geen passend aanbod: de leerling wordt voor de 1^e keer besproken in multidisciplinair overleg.
 - 2 Passend aanbod van onderwijs/zorg/werk of combinatie daarvan: er is een passend aanbod gedaan. Dit kan conform de voorgestelde omschrijving ook een tijdelijk aanbod zijn.
 - 3 Monitor leerling: iedere casus wordt voor de afgesproken termijn gemonitord. Als het goed gaat met leerling (zit niet thuis), dan verdwijnt de leerling van lijst.

7 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we beknopt de conclusies neer op basis van het onderzoek en doen we enkele aanbevelingen.

7.1 Conclusies

Wat is passend aanbod?

Er is draagvlak onder professionals en vertegenwoordigers van ouders en kinderen voor de volgende omschrijving van het begrip passend aanbod. Deze omschrijving draagt bij aan uniformiteit en onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten:

Een aanbod is een passend aanbod voor een thuiszitter als wordt voldaan aan de volgende criteria:

- 1 De mogelijkheden en kwaliteiten van het kind staan centraal bij het bepalen van passend aanbod. Ouders en kind zijn daarom volwaardig partner in het gesprek over de invulling van passend aanbod.
- 2 Het oordeel van de professional is doorslaggevend bij de uiteindelijke bepaling of een aanbod passend is. Daarbij beoordeelt de onderwijsprofessional(s) of het onderwijs-deel passend is en, indien van toepassing, de zorgprofessional(s) of het zorg-deel passend is. Een aanbod is passend als zorg- en onderwijsprofessional(s) akkoord zijn.
- 3 Een passend aanbod is onderwijs, zorg of een combinatie daarvan. In geval van enkel zorg betreft dit een tijdelijk passend aanbod. Als de situatie van de thuiszitter hierom vraagt, kunnen professionals in gezamenlijkheid besluiten hiervan af te wijken en te stellen dat:
 - een aanbod bij een instelling zonder BRIN-nummer een tijdelijk passend aanbod is;
 - voor leerlingen in de leeftijd 16+ werk een passend aanbod is.
- 4 Een aanbod is passend als het binnen redelijke termijn beschikbaar is. Dit betekent dat als het beoogde aanbod niet beschikbaar is, 'overbruggingsaanbod' moet worden aangeboden.

Het werken met bovenstaande omschrijving vraagt om de volgende randvoorwaarden:

- 🕒 Een passend aanbod bestaande uit enkel zorg of bij een instelling zonder BRIN-nummer betreft altijd een tijdelijk aanbod waarbij (zo volledig mogelijke) terugkeer van het kind naar het onderwijs het doel is.. Het nadrukkelijke streven is om bij het besluit tot een tijdelijk aanbod ook de beoogde vervolgstap voor de leerling ná het tijdelijk aanbod en de beoogde startdatum bij dit aanbod vast te stellen en op te nemen in het onderwijsontwikkelingsplan (OPP) van de leerling. Er wordt dan een termijn afgesproken voor de duur van het tijdelijk aanbod. Indien de beoogde vervolgstap voor de leerling een school is, wordt de school zo snel mogelijk betrokken bij de casus.
- 🕒 De leerling wordt voor een afgesproken periode gemonitord met een minimale periode van 4 weken. Er dient daarbij een casushouder te worden aangewezen die de voortgang van de leerling monitort.

- ⦿ Altijd geldt: het doel is een passend aanbod binnen drie maanden na de eerste dag van het thuiszitten.

Wat als ouders en professionals het niet eens zijn?

Ouders en kind worden zoveel mogelijk betrokken bij de multidisciplinaire overleggen waarin wordt besloten over passend aanbod. Als ouders en kind het niet eens zijn met het passend aanbod, zijn er verschillende routes mogelijk. Zowel ouders als scholen kunnen een beroep doen op ondersteuning door onderwijsconsulenten, ouders kunnen onder meer naar de landelijke Geschillencommissie passend onderwijs, professionals kunnen in ernstige gevallen dwang en drang toepassen.

Situatie in Amsterdam

In Amsterdam is momenteel niet geëxpliciteerd wie beslist wat een passend aanbod is. Er wordt op verschillende niveaus door professionals overlegd over een passend aanbod, afhankelijk van de 'ernst' van de casus en de wijze waarop een leerling een thuiszitter wordt. Dit gebeurt overwegend op het niveau van de schoolomgeving, al dan niet samen met het samenwerkingsverband PO of VO. Een klein deel (naar schatting 20 procent) van de thuiszitters in het voortgezet onderwijs, wordt in het doorbraakoverleg besproken. Leerplicht registreert thuiszitters, waarbij wordt gewerkt met het Educatie Registratie en Informatie Systeem Amsterdam (ERISA). Sinds augustus 2018 is een thuiszitters-regel toegevoegd aan ERISA om sturingsinformatie op te halen ten aanzien van de gestelde ambitie en om de thuiszitters goed te kunnen volgen. Daarbij kan worden aangegeven sinds wanneer een leerling thuiszit en wat de reden is. Ook kan een einddatum worden ingevoerd voor het moment dat het thuiszitten voorbij is en geregistreerd wordt of een passend aanbod is gedaan: ja of nee. Op het moment dat een passend aanbod is gedaan, verandert de leerplichtambtenaar de status van passend aanbod van 'nee' naar 'ja'. Het aanbod moet vervolgens binnen 4 weken starten, zo is de afspraak nu in Amsterdam. Ook kan de reden voor afsluiting van het dossier worden genoteerd.

7.2 Aanbevelingen aan de G4

Passend aanbod

Ten aanzien van het werken met de in dit onderzoek voorgestelde omschrijving van passend aanbod bij thuiszitters, doen we de gemeenten de volgende aanbevelingen voor de korte termijn:

- ⦿ Hanteer de voorgestelde werkdefinitie en zorg dat deze breed verspreid wordt onder alle professionals in het werkveld. Maak bijbehorende noodzakelijke werkafspraken.
- ⦿ Borg op lokaal niveau dat aan de bij de begripsomschrijving behorende randvoorwaarden wordt voldaan.
- ⦿ Maak in overleg met zorg- en onderwijspartners een lijst met de instellingen zonder BRIN-nummer die in aanmerking komen om passend aanbod aan te bieden.

- ③ Ten aanzien van de registratie /monitoring van passend aanbod stellen we voor conform het voorgestelde kader sturingsinformatie registreren ten aanzien van:
 - de begin- en einddatum van het thuiszitten
 - wat passend aanbod is conform de beschrijving van dit rapport; en
 - of ouders/kind instemmen met het passend aanbod.

Voor de lange termijn bevelen we aan:

- ③ Ga in overleg met de Inspectie van het Onderwijs en Inspectie voor Zorg om kom tot een kwaliteitskader voor aanbod zonder BRIN-nummer dat landelijk bruikbaar is.
- ③ Ga in overleg met het ministerie van OCW over wat er nodig is om voorgestelde omschrijving van passend aanbod in de praktijk te kunnen brengen zonder dat dit strijdig is met de huidige wetgeving (toestaan werk als passend aanbod voor 16+ leerlingen en erkenning instelling zonder BRIN-nummer als passend aanbod).

Daarnaast doen we de volgende aanbevelingen specifiek aan de gemeente Amsterdam:

- ③ Maak een helder onderscheid in registratie/ informatie die nodig is voor het volgen van kinderen en informatie die nodig is voor sturing.
- ③ Pas ERISA aan om uniforme registratie mogelijk te maken.

7.3 Kansen voor verbetering

Tijdens het onderzoek zijn tot slot diverse overwegingen naar voren gekomen ten aanzien van de wijze waarop de thuiszittersaanpak op dit moment is georganiseerd in Amsterdam. Op basis daarvan zien we voor veel gemeenten veel kansen om – met een beperkte inspanning – tot een verbetering van het proces te komen. Deze kansen zijn hebben betrekking op:

- ③ Het verstevigen van de positie van ouders én kind in het gesprek met professionals.
- ③ Het vergroten van de kans op instemming van ouders en kind, bijvoorbeeld door inzet van een mediator.
- ③ Een heldere rolverdeling tussen professionals op lokaal niveau: wie is bevoegd om te beslissen?
- ③ Het borgen van deskundigheid en vaardigheden van leerplichtambtenaren en andere professionals bij het uitvoeren van de thuiszittersaanpak (inclusief registratie en monitoring).

Bijlage 1: Hoofd- en onderzoeksvragen

De hoofdvragen van het onderzoek zijn als volgt:

Vraagstelling:

- 1. Wat is een passend aanbod?**
- 2. Wie beslist wat een passend aanbod is?**
- 3. Wat als er verschil van inzicht is over de oplossing?**
- 4. Registratie: Wat leg je vast (en wie doet dat)?**

Deze vragen zijn uitgewerkt in onderstaande onderzoeksvragen:

1 Wat is een passend aanbod?

- a. Wat zijn de gedachten achter het begrip passend aanbod in het landelijke thuiszitterspact en de G4 thuiszittersaanpak?
- b. Aan welke inhoudelijke criteria dient een passend aanbod volgens professionals te voldoen?
- c. Wat zijn randvoorwaarden voor het doen van een passend aanbod?
- d. Wat is volgens kinderen en ouders een passend aanbod?
- e. Wat is het resultaat: welke varianten van passend aanbod doen zich voor in de praktijk?

2 Wie beslist wat een passend aanbod is?

- a. Welke inhoudelijke criteria voor passend aanbod worden in Amsterdam gebruikt?
- b. Door wie en wanneer wordt beslist of een aanbod passend is? In welke organisatorische setting vindt dat besluit plaats? In welke mate kijken zorg en onderwijs hier verschillend tegen aan?
- c. Wat zijn redenen om niet te kunnen komen tot passend aanbod? En hoe wordt daarmee omgegaan? In welke mate kijken zorg en onderwijs hier verschillend tegen aan?
- d. Wanneer is een aangeboden traject succesvol? En wanneer wordt het afgesloten? Wat gebeurt er als een kind na verloop van tijd weer afhaakt? (wat is goede monitorperiode) In welke mate kijken zorg en onderwijs hier verschillend tegen aan?

3 Wat als er verschil van inzicht is over de oplossing?

- a. Wat zijn redenen voor een verschil van inzicht over de oplossing tussen ouders/kind enerzijds en de aanbieders van de oplossing anderzijds?
- b. Wat te doen bij verschil van mening?
- c. Welke oplossingsrichtingen/routes zijn mogelijk?

4 Registratie: Wat leg je vast (en wie doet dat)?

- a. Hoe en wanneer vinden registraties plaats?
- b. Door wie wordt (worden) geregistreerd?
- c. Welke registraties zijn noodzakelijk om (het verhelderde begrip van) passend aanbod (beter) te registreren? Welke randvoorwaarden horen daarbij?
- d. In hoeverre kunnen bestaande registratiesystemen dat aan?

Bijlage 2: Respondentenlijst

Er is in diverse interviews met de volgende partijen gesproken.

Organisatie	Functie/type
Altra	Zorgcoördinator
Gemeente Amsterdam	5 leden programmteam thuiszitters
GGD	Jeugdarts
JBRA	2 medewerkers
Leerplicht	Thuiszitterscoördinator 2 Leerplichtambtenaren
Onderwijs Consumenten Organisatie Amsterdam	Expert passend onderwijs
Onderwijsschakelloket	Medewerker
Openbaar Onderwijs a/d Amstel	Beleidsmedewerker schoolbestuur
Orion	Beleidsmedewerker schoolbestuur
Ouder- kindteam	Teamleider
Samenwerkingsverband PO	Beleidsmedewerker
Samenwerkingsverband VO	Beleidsmedewerker
Samenwerkingsverband VO Zuid-oost/	Voorzitter zorgcoördinatorenoverleg
Openschool gemeenschap Bijlmer	
Via Jeugdplatform Amsterdam	Ouder Kind

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.