

memo

aan College van Burgemeester en Wethouders en gemeenteraad
onderwerp Vervolg actieonderzoek langdurig verzuim

van M. Frank
afdeling Maatschappelijk beleid
telefoon
datum 20 mei 2025

memo

In 2024 heeft gemeente Gouda het initiatief genomen om samen met de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet (speciaal) onderwijs deel te nemen aan een actieonderzoek van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) in het kader van het toekomstscenario kind- en jeugdbescherming. In vijf gemeenten in Nederland is een actieonderzoek uitgevoerd, in elke gemeente rondom een ander thema. In Gouda (Midden-Holland) is gekozen voor het onderwerp langdurig verzuim, omdat we zien dat jeugdigen die langdurig verzuimen (thuiszitten) hun recht op onderwijs niet verzilveren, het komen tot een oplossing ingewikkeld is en daarmee het perspectief op terugkeer naar school vaak ver weg. Dit leidt in de praktijk ook tot aanzienlijke inzet vanuit jeugdzorg. Het actieonderzoek heeft zich gericht op vier casussen in het primair onderwijs en vier casussen in het voortgezet onderwijs.

Casussen zijn aangedragen door professionals die in casuïstiek van thuiszitters vastlopen in de oplossingsrichtingen – met als criterium ‘je ligt er wakker van’. Bij de uitvoering van het actieonderzoek waren naast het IPW en in ieder geval de samenwerkingsverbanden PO MH en VO/VSO MHR ook collega’s van verschillende afdelingen intensief betrokken: bureau leerlingzaken (leerplicht), OSA (jeugdconsulenten), veiligheid en wijken, de RWO (nu GRJW), MBL. Daarnaast zijn op casusniveau de scholen en schoolbesturen betrokken. Aan de hand van de casuïstiek zijn diverse gesprekken gevoerd met schoolbesturen en scholen over het thema langdurig verzuim.

Het IPW heeft een factsheet opgeleverd met de resultaten van het onderzoek. In deze memo schetsen we het proces van de verdere communicatie van de resultaten, maar kijken we ook vooruit naar hoe we de situatie voor jeugdigen in Gouda kunnen verbeteren, zodat kinderen hun recht op onderwijs kunnen verzilveren. In de gesprekken die gevoerd zijn met scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden is een aantal oplossingsrichtingen naar voren gekomen, die de komende tijd handen en voeten moeten krijgen. Deze oplossingsrichtingen worden geschetst in deze memo, tezamen met een tijdpad. De oplossingsrichtingen sluiten (uiteraard) aan bij het onderzoek van Berenschot naar mogelijke besparingen in het sociaal domein en het maatregelenpakket jeugd.

Kaders voor vervolg

In Gouda en de regio Midden-Holland wordt door samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, scholen en gemeenten al stevig ingezet op passend onderwijs voor ieder kind. In het plan voor het vervolg op het actieonderzoek gaan we uit van de regionale kaders:

- De regionale werkwijze voor integraal arrangeren;
- Het onderwijszorgcontinuüm (onderwijs – onderwijs zorgarrangementen – zorg onderwijsarrangementen – zorg);
- Het bestaande regionaal actieplan thuiszitters Midden-Holland 2024;
- Het vsv-programma 2026-2030 in voorbereiding.

Besluitvorming op afzonderlijke onderdelen in deze memo dient ofwel regionaal plaats te vinden (schaalgrootte regionale leerling populatie) ofwel lokaal plaats te vinden (schaalgrootte merendeel Goudse leerlingen).

Communicatie uitkomsten IPW actieonderzoek

Het IPW levert rapportage op aan opdrachtgever medio mei; IPW heeft ministerie verzocht te wachten met communicatie tot na 22 mei.

De communicatie vanuit Gouda ziet er als volgt uit in de tijdlijn (blauw = historie)

- Op vrijdag 14 februari 2025 is de concept factsheet van het IPW ambtelijk besproken met de bovengenoemde samenwerkingsverbanden PO en VO.
- Vrijdag 28 maart 2025 zijn de onderzoeksresultaten intern gepresenteerd (presentatie door IPW).
- Op woensdag 16 april is er een gesprek tussen samenwerkingsverbanden PO en VO en de portefeuillehouders zorg en onderwijs gemeente Gouda, waarin is vastgesteld dat we samen hetzelfde doel hebben evenals samen een rol en verantwoordelijkheid hebben in het brede stelsel, en daarom samen moeten optrekken.
- Raadsmemo over actieonderzoek, resultaten en korte schets vervolgstappen + resultaten actieonderzoek + persbericht **dinsdag 20 mei college**
- OOGO bestuurlijk overleg 5 gemeenten en 6 samenwerkingsverbanden: **22 mei**
- Bijeenkomst voor onderwijs (breed) en zorgaanbieders in combinatie met TED talk 'normaliseren': **5 juni**
- Volledig plan van aanpak vervolg **eind september** (inclusief input van de bijeenkomst met directeuren)
- Raadsmemo met volledig plan van aanpak vervolg **begin oktober**

Aanpak langdurig verzuim Gouda

Gemeente Gouda en samenwerkingsverbanden PO en VO maken – met voorliggend memo als basis - een gezamenlijk plan van aanpak als vervolg op het actieonderzoek, waarin een aantal concrete acties wordt benoemd, maar ook rekening houdend met het regionaal actieplan thuiszitters Midden-Holland 2024.

Het resultaat van de gezamenlijke aanpak is:

- Jeugdigen verzilveren hun recht op onderwijs.

Om dit resultaat te behalen hebben we de volgende doelstellingen opgesteld:

- Scholen in Gouda dragen een collectieve verantwoordelijkheid voor het realiseren van passend onderwijs voor Goudse jeugdigen, waarbij regulier onderwijs de voorkeur heeft boven speciaal onderwijs. Het kan zo zijn dat een andere reguliere school passender is.
- Jeugdigen zitten niet langer dan een periode van maximaal 3 maanden thuis zonder onderwijs.
- Ieder kind met een uitstroom perspectief onderwijs, staat ingeschreven op een school en krijgt onderwijs.
- Er wordt gekozen voor een collectieve aanpak voor (groepen) van kinderen.
- Er wordt een besparing van 30% gerealiseerd op jeugdhulp, door meer in te zetten op ondersteuning van jeugdigen in en om de school.

Monitoring

Het opstellen van een gezamenlijke monitoring van langdurig verzuim is cruciaal om te kunnen vaststellen in hoeverre het beoogde resultaat – jeugdigen verzilveren hun recht op onderwijs – behaald wordt. In de gezamenlijke monitoring die we uitwerken in het plan van aanpak sluiten we aan bij het begrip van schoolaanwezigheid. Recentelijk is de vierde voortgangsrapportage verbeteraanpak Passend Onderwijs beschikbaar gekomen. Daarin wordt ook gesproken over schoolaanwezigheid als een bredere koepel gericht op voorkomen van schoolverzuim. Dit sluit aan bij het benoemde resultaat dat jeugdigen hun recht op onderwijs verzilveren.

Duurzaam samen optrekken in Primair Onderwijs (PO)

Gemeente en onderwijs trekken intensief samen op:

- Bij signaleren thuis en op school, bij het bedenken, maken, uitvoeren en volgen van een geïntegreerd aanbod onderwijs en zorg. Doel is een aanpak waarbij de context als verklarende factor voor individuele problematiek een belangrijke rol speelt in de ontwikkeling van jeugdigen.

- We dragen zorg voor een goede ouderverbondenheid. Dit betreft de betrokkenheid van ouders bij hun eigen kind en school, maar ook de verbondenheid tussen ouders onderling.
- We gaan samen een nieuwe praktijk maken en werken zo aan een andere mindset.
- Bij het organiseren en realiseren van een dekkend aanbod / netwerk in Gouda, de regio Midden-Holland en daarbuiten waar noodzakelijk. Bestaande grenzen tussen verschillende professionele partijen die bijdragen aan leren en ontwikkelen (onderwijs, jeugdhulp, ontwikkelingsgerichte dagbesteding) doorbreken we in termen van opdracht, taal, financiële stromen en regels. Dit doen we vanuit een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid maar met erkenning voor ieders kennis, kwaliteiten en het vigerend wettelijk kader.
- Bij de monitoring en evaluatie van data en ervaringen bij de doelgroepen. Hierbij werken we vanuit de overtuiging dat het contextgericht werken aan inclusie leidt tot meer welbevinden – dit moeten we wel blijven toetsen. We gaan tellen en laten vertellen.
- Scholen kennen elkaars kracht. In het belang van leerlingen brengen we deze -in overleg met ouders- waar opportuun onder bij een passendere school, ook als dit een 'concurrent' is. Speciaal onderwijs is niet altijd de oplossing.

Acties:

- Wijkgericht integraal en handelingsgericht arrangeren in de gebieden Noord, West en Oost Gouda. Samenwerkingsverbanden in het PO en gemeente Gouda organiseren twee keer per jaar gebiedsgerichte bijeenkomsten (6 bijeenkomsten per jaar), voor de medewerkers van kinderopvang, scholen, schoolcontactpersonen Sociaal Team, GGD en jeugdconsulenten. In de bijeenkomsten staat centraal: elkaar weten te vinden, versterking van het systeem door te werken aan aanpakken voor (groepen) kinderen in het regulier onderwijs in plaats van nog meer maatwerk in specialistische settings. Integraal handelingsgericht arrangeren voor (groepen) kinderen en het versterken van vooral het bestaande reguliere aanbod. We trekken samen op en brengen een gecombineerd collectief aanbod naar de plaats waar ondersteuning nodig is om (verdere) schooluitval te voorkomen. Organiseren van (combinaties) van zorg in onderwijs en onderwijs in zorg (met personeel in dienst van een onderwijsbestuur) Begeleiding en dagbesteding organiseren we in en om de scholen in de verschillende wijken van de gemeente, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen de dagbestedingsactiviteiten en de locatie van de dagbesteding (dagbesteding kan ook bij een schoollocatie).
- Het continueren van het concept de Rijke Schooldag en de introductie van het concept Familieschool versterken de school als gemeenschap.
- Versterken van voor- en vroegschoolse verbinding met het onderwijs door verbinding kinderopvang en de onderbouw van het regulier onderwijs in de buurt/de wijk: Integraal werken vanaf 0 jaar (pilot Boskoop /Alphen aan den Rijn) – dit is tevens een afspraak in de Lokaal Educatieve Agenda (LEA).
- Indicaties scheiden we van advies en het aanbod, ook bij het lokale/ sociale team.

Duurzaam samen optrekken in Voortgezet Onderwijs

Gemeente en onderwijs trekken intensief samen op:

- Inzet op terugstroom en beperken instroom in Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO).
- Aandacht voor de aansluiting VSO/PRO/HAVO op het MBO.
- Blijvend aandacht voor integraal arrangeren met de vaste contactpersonen van scholen en gemeente: Gezamenlijk een plan maken en regie houden. Halfjaarlijkse overleggen met het samenwerkingsverband V(S)O, onderwijscoördinatoren ondersteuning (OCO's) en jeugdconsulenten. Daarnaast jaarlijkse bijeenkomsten bij alle VO-scholen (onderwijscoördinator ondersteuning, jeugdconsulent, JOS, GGD/JGZ).
- Versterken van Zorg in Onderwijs (ZiO).
- Versterken van Onderwijs in Zorg (OiZ).

Acties:

- Benutten van de pedagogische basis die de school is door aandacht te hebben voor onder andere ouderverbondenheid.
- De onderwijs opvang voorziening (OOV) aanvullen met een instroomtraject voor leerlingen met langdurig en zorgwekkend verzuim - is momenteel in voorbereiding en inzet is dat de voorziening 1 september start.

- Inzet van een coach vanuit het jongerenwerk bij stages voor V(S)O- leerlingen met gedragsproblematiek en gezamenlijk werven en behouden van stageplaatsen.
- Stevig sturen op doelen bij jeugdigen in de dagbesteding (casemanagement): leerbaar maken van jeugdigen.

Verander initiatieven

Gedurende de uitvoering van het actieonderzoek hebben gesprekken plaatsgevonden tussen verschillende partijen (gemeente, samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, scholen). In deze gesprekken is een aantal ideeën / ambities / wensen naar voren gekomen, die vertaald worden in concrete, kleinschalige veranderinitiatieven (business cases). Deze initiatieven worden hieronder kort beschreven. Het IPW kan in het vervolg van het actieonderzoek (deel 2) ondersteunen bij de inrichting van (een aantal van) deze initiatieven.

Primair onderwijs: Inclusieve leeromgeving en plekken cluster 4 SO externaliserend

In het primair onderwijs is er in de regio Midden-Holland geen onderwijs cluster 4 SO externaliserend gedrag aanwezig. Kinderen die hier een Toelaatbaarheidsverklaring (TLV) voor hebben, zijn aangewezen op SO-onderwijs buiten de regio (Rotterdam, Utrecht, Alphen aan den Rijn, Leiden, Woerden). Ook hier is het aanbod niet toereikend voor de vraag, waardoor kinderen te maken krijgen met lange wachttijden. Het is overigens de vraag of een specifieke setting verder weg helpend is voor kinderen met externaliserende vraagstukken, waar taxivervoer voor nodig is om deze te bereiken. Meer heil wordt verwacht van combinaties van onderwijs met dagbesteding in de eigen wijk. Los daarvan hebben we steeds vaker te maken met een – op zich begrijpelijk - voorrangbeleid van scholen voor gespecialiseerd onderwijs buiten Midden Holland voor kinderen uit de gemeenten van het eigen samenwerkingsverband. Zij krijgen voorrang op andere kinderen die al langer op de wachtlijst staan. Het resultaat hiervan is, dat leerlingen met een TLV cluster 4 externaliserend gedrag langdurig thuis zitten in combinatie met dagbesteding. In het actieonderzoek hebben we twee casussen gehad waarbij dit het knelpunt was. Met desbetreffende schoolbesturen – de Vier Windstreken en Stichting Klasse – zijn in de gesprekken die zijn gevoerd ideeën en wensen naar voren gekomen waarmee meer leerlingen binnen de eigen regio naar school kunnen blijven gaan. Dit leidt tot twee concrete initiatieven, die hieronder worden beschreven.

Inclusieve Leeromgeving Goejanverwelle

Kindcentrum Goejanverwelle heeft de wens en ambitie een inclusieve leeromgeving te worden, waarbij geen kind de wijk uit hoeft voor goed onderwijs. In de praktijk betekent dit, dat de school in staat wil zijn om alle leerlingen een plek te bieden, ongeacht de ondersteuningsvraag. In het proces om te komen tot een inclusieve leeromgeving moet nog wel onderzocht worden voor welke hoog specialistische groepen dit niet mogelijk zal zijn. De Goejanverwelle heeft al stappen gezet richting inclusief onderwijs, door het Mytylonderwijs te huisvesten in het schoolgebouw.

Het samenwerkingsverband PO breidt haar aanpak voor het werken aan inclusie in 2026 uit naar de gemeente Gouda en zet daarbij net als in de gemeenten Zuidplas en Krimpenerwaard in op het 'samen optrekken' en de inzet van (incidentele) financiële middelen om het werken aan inclusie te versnellen en energie te geven (met een snelle start in de praktijk).

Ervaringsdeskundigen vanuit het samenwerkingsverband PO en gemeenten bij het werken aan inclusie starten de aanpak tezamen met alle betrokken partners in de eerste helft van het schooljaar 2025- 2026.

Leerlingen met externaliserend gedrag in school houden

Het is ingewikkeld om leerlingen met externaliserend gedrag binnen de school te houden. Het is überhaupt de vraag of dit verstandig is en of het niet beter is om meer structureel en waar nodig combinaties met dagbesteding te maken. Nu gebeurt het regelmatig dat deze leerlingen thuis komen te zitten in afwachting van een plek op een SO-school cluster 4 en noodgedwongen lange tijd enkel en alleen in de dagbesteding verblijven. Dit wil niemand (ouders niet, school niet en gemeente niet). Bovendien zijn de kosten enorm en leert de ervaring dat de kansen op meer (terugkeer naar) onderwijs uitermate klein zijn. Dit geldt overigens voor alle kinderen in de dagbesteding waarbij de verbinding met onderwijs en de regie van de school van inschrijving ontbreekt.

Stichting Klasse zou graag met gebruik van de expertise van haar SBO-school Het Avontuur, de twee andere SBO's binnen Gouda, de gemeente en het samenwerkingsverband werken aan een business case waarbij kennis en ervaring kan worden opgedaan met (kleinschalige) combinaties met dagbesteding voor deze specifieke doelgroep. Ook aan de kostenkant zou het veel kunnen opleveren

en het recht op onderwijs zou ook voor deze kinderen kunnen worden verzilverd. Met de voorbereiding van de business case hoeft niet lang te worden gewacht. Realisering (kleinschalig en opbouwend) zou na de zomervakantie in het nieuwe schooljaar 2025-2026 kunnen worden opgepakt.

Voortgezet onderwijs: Jongens 12-15 jaar leren/werken trajecten bieden

In het voortgezet onderwijs zien we in de casuïstiek van langdurig verzuim een groep jongens in de leeftijd van 12-15 jaar die 'niet gemaakt zijn' voor de schoolbanken. Het gaat om doeners, die eigenlijk willen werken en een beetje geld verdienen. Dit kan en mag wettelijk gezien niet tot de leeftijd van 16 jaar. Vanaf 16 jaar, als leer/werk trajecten mogelijk zijn, gaat het vaak beter met deze groep. Tot de leeftijd van 16 jaar zijn er echter risico's op langdurig thuiszitten zonder perspectief (in dagbesteding) en is er ook het risico op jonge aanwas in de criminaliteit. Deze groep krijgt in de regio en ook landelijk beleidsmatig aandacht, o.a. in het nieuwe VSV-programma wordt hier aandacht aan besteed. In Gouda willen we kleinschalig, met een aantal jongens die tot deze groep behoren, aan de slag om te kijken of we ze een leren/werken traject kunnen bieden. Gemeente Gouda heeft Urban Skillz (uit Rotterdam) uitgenodigd om te onderzoeken of we een pilot kunnen ontwerpen. In de tweede helft van 2025 vindt nadere uitwerking en selectie van doelgroep plaats, start pilot eind 2025 tot begin 2026.

Overkoepelend PO en VO: intern casuïstiek overleg (TWES) binnen de gemeente Gouda

Om stagnaties in de aanpak van langdurig verzuim te voorkomen en maatwerkoplossingen te bieden, wordt er intern binnen de organisatie van de gemeente Gouda een structureel casuïstiek overleg ingericht. Dit overleg, genaamd Tussen Wal en Schip (TWES), wordt gecoördineerd door OSA en richt zich op het bespreekbaar maken van knelpunten voor gezinnen, kinderen en jongeren van 0-27 jaar. Het doel is om signalen uit de praktijk sneller te vertalen naar structurele verbeteringen in beleid en uitvoering. Dit zal worden besproken met de samenwerkingsverbanden.

Inzichten uit het TWES-overleg worden benut om interne processen te verbeteren en structurele knelpunten terug te koppelen aan beleid en uitvoering voor de gemeente Gouda. Casussen worden gemonitord en de voortgang wordt geëvalueerd om continu te leren en bij te sturen.

Overkoepelend PO en VO: casemanagement langdurig verzuim

In casuïstiek van thuiszitters ontbreekt het vaak aan regie en doorzettingsmacht om terugkeer op school te realiseren. Gemeente Gouda is gestart met een pilot casemanagement. Langdurig verzuim vraagt om langdurige betrokkenheid van de gemeente bij de casus, waarbij onderwijs en gemeente intensief samen moeten optrekken. Dit kan alleen als de jeugdconsulent of jeugdregisseur casemanagement kan voeren op de casus. Daarbij moet worden opgemerkt dat het ministerie van OCW zich ook buigt over aspecten van de doorzettingsmacht als het gaat om het realiseren van een onderwijs plek. Daarbij benoemt OCW dat de opvattingen hierover verschillen en dat er ook wettelijke aandachtspunten zijn die uitwerking kunnen bemoeilijken. Daarnaast is er ook een relatie met de wettelijke zorgplicht van het onderwijs.

Randvoorwaarden binnen de organisatie van de gemeente Gouda

Om succesvol vervolg te geven aan het actieonderzoek is een aantal randvoorwaarden geformuleerd:

- Een gedeelde en gevoelde gezamenlijke ambitie voor een aanpak om te zorgen dat ieder kind zijn recht op onderwijs verzilvert.
- Meerjarig commitment op deze opgave.
- Opgavegericht domein overstijgend werken door behoud van de multidisciplinaire (interne) samenwerking van MBL, OSA, bureau leerlingzaken, de GRJW en veiligheid en wijken. Er zijn ook verbindingen met onderwijshuisvesting, waarnaar gekeken moet worden (ook budgettair).
- Investering in menskracht en tijd.
- Bestuurlijk en organisatorisch commitment voor deelname aan het vervolgtraject van het landelijk actieonderzoek door het IPW.
- Heldere formulering van het 'waarom':
 - Diversiteit normaliseren
 - Kinderen met een beperking en hun ouders zijn onderdeel van de school als centrale plek in de samenleving
 - Budgetten worden effectief en efficiënt ingezet: Voorkomen van overlap van rollen, expertise,

verantwoordelijkheden etc.

- Zaken die inhoudelijk in het gewone leven naadloos verbonden zijn, zijn dat ook in de uitvoering.
- Scherp krijgen en houden waar de ontwikkelambities liggen.
- Heldere formulering van acties, ook waar het gaat om mindset verandering.
- Heldere formulering van organisatievormen bij de gezamenlijke aanpak.
- Organiseren van gedeelde maximale expertise vooraan in het traject en met mandaat.

Financieel

Voor de inzet t.b.v. inclusieve leeromgeving Goejanverwelle worden tot augustus 2025 NPO-middelen ingezet om dit proces op te starten. Voor het vervolg dienen business cases te worden opgesteld, waarbij investering leidt tot besparing. Eerder is een dergelijke werkwijze succesvol uitgevoerd rondom de samenwerking met de huisartsen in de toegang tot de jeugdhulp.

De factsheet van het IPW laat zien dat er veel geld omgaat in de aanpak van langdurig verzuim, zowel door het onderwijs als door de gemeente (jeugdhulp). Door het maken van goede business cases kunnen we het geld beter investeren, met meer rendement en tegelijk een besparing realiseren.

Er is daarmee naar verwachting geen extra budget nodig om uitvoering te geven aan de plannen. Wel slimme, ontkokerde inzet van bestaande middelen. Daarnaast is het van belang om bij eventuele investeringen in preventie ook het voorkomen van langdurig verzuim als speerpunt mee te nemen.