Rapport gemeentelijke ombudsman

inzake de klacht van de stichting Bloemfleur (Acato) en een aantal ouders van kinderen die Acato bezoeken/bezochten
over het college van burgemeester en wethouders van
de gemeente Rotterdam

Dossiernummer: 8361
Datum: 10 juli 2020

Over de ombudsman

De gemeentelijke ombudsman behandelt klachten van burgers over de manier waarop de klager is behandeld door een aangesloten gemeente en/of gemeentelijk samenwerkingsverband. De gemeentelijke ombudsman gaat pas over tot onderzoek als de instantie waarover is geklaagd de gelegenheid heeft gekregen om de klacht zelf op te lossen. Onder bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgeweken. In dat geval gaat de gemeentelijke ombudsman direct over tot onderzoek.

De onderzoeksbevindingen legt hij vast in een conceptrapport. De klager, de gemeente en de persoon waartegen de klacht is gericht, krijgen de gelegenheid te reageren op de bevindingen van het onderzoek. Na ontvangst van de reacties stelt de gemeentelijke ombudsman de bevindingen definitief vast.

Daarna stelt de ombudsman zijn oordeel vast in zijn definitieve rapport. Indien hij in het rapport aanbevelingen doet aan de gemeentelijke instantie, is die instantie verplicht te laten weten of zij die aanbevelingen overneemt. Een eventuele weigering moet worden gemotiveerd. De gemeentelijke ombudsman kan de naleving van de aanbevelingen niet afdwingen. Het definitieve rapport wordt op de website van de gemeentelijke ombudsman geanonimiseerd openbaar gemaakt.

Samenvatting

Elk kind moet passend onderwijs krijgen. Zo staat het in de wet. Er zijn echter kinderen die binnen het reguliere of speciale onderwijs geen plek vinden. Deze kinderen zitten thuis. In Rotterdam alleen al zijn dat er zo'n 500. Als deze kinderen op een school zijn ingeschreven, ontvangt de onderwijsinstelling een bedrag per leerling.

Stichting Bloemfleur/Acato bood gedurende ongeveer 5 jaar aan een steeds groter groeiende groep kinderen een oplossing. Kinderen die leerplichting waren of juist ontheven waren van de leerplicht en/of ingeschreven bij een instelling, maar toch thuis zaten.

Acato financierde de combinatie van zorg en onderwijs aan deze kinderen deels met het persoonsgebonden budget van een paar leerlingen. Omdat Acato dringend geld nodig had, vroeg zij de gemeente Rotterdam eind 2017 om hulp.

De ombudsman vindt dat de gemeente zich direct na de hulpvraag van Acato had moeten realiseren dat Acato niet binnen de bestaande juridische kaders paste en dat deze organisatie van vrijwilligers hulp nodig had.

Gedurende anderhalf jaar worden veel opties verkend. Acato dacht steeds dat er een oplossing was en dat er afspraken waren gemaakt over de financiering. Maar dan stuitte het af op de regels: Onderwijs alleen op aangewezen onderwijslocaties en zorg alleen van een aanbieder die aan de voorwaarden van de Jeugdwet voldoet. Zo bleek pas na 8 maanden dat de Onderwijsinspectie niet akkoord ging met de gekozen route. Daarna moest Acato weer allerlei nieuwe overleggen in voor een nieuwe route. Dit terwijl Acato een vrijwilligersorganisatie was met weinig geld en weinig tijd. De tijd die men had, stak men in de zorg aan kinderen.

De gemeente had daarom bij aanvang van het proces precies moeten onderzoeken wat de (juridische) mogelijkheden, kansen en bedreigingen waren. Dat heeft zij niet of onvoldoende gedaan. De gevolgen daarvan heeft zij ten onrechte voor rekening van Acato laten komen.

De ombudsman vindt dat de gemeente in het begin voldoende juiste informatie gaf, maar naarmate de irritaties zich opstapelden, trok de gemeente zich terug. Vanaf maart 2019 praat de gemeente niet meer met Stichting Bloemfleur/Acato maar met andere partijen. De ombudsman vindt dat niet behoorlijk.

Voordat de gemeente een besluit neemt, dient zij alle relevante feiten en omstandigheden te onderzoeken. Dat betekent dat zij ook de mening van de ouders had moeten vragen. Pas toen de gemeente al besloten had niet door te

gaan met Acato vond er op 7 mei 2019 een gesprek met de ouders plaats. Dat is veel te laat. De gemeente is tekort geschoten in de communicatie richting de ouders. Door de ouders niet te betrekken bij haar beslissing een eind te maken aan Acato, heeft de gemeente zich niet behoorlijk gedragen.

De gemeente heeft laten weten dat zij lessen wil trekken uit het oordeel van de ombudsman, met name ten aanzien van de communicatie met de ouders. De ombudsman heeft met instemming kennis genomen van deze reactie.

De gemeente laat echter ook weten dat zij zich voor een deel niet kan vinden in het oordeel van de ombudsman. De gemeente miskent daarbij dat het een traject van anderhalf jaar is geweest, waarbij het een aantal keer leek dat er een oplossing onder handbereik lag, die vervolgens toch niet haalbaar bleek. De gemeente is op dit punt nalatig geweest. Als overheidsorgaan had zij beter moeten weten.

Inleiding

Mevrouw B. woont in Rotterdam en is moeder van een minderjarige dochter. Zij heeft een autisme spectrum stoornis en moeite met haar spraak. Net zoals ieder kind heeft de dochter van mevrouw B. recht op onderwijs. Door haar beperkingen past zij echter nergens binnen het bestaande reguliere en speciaal onderwijsaanbod van de gemeente Rotterdam. Er wordt door de scholen ook geen maatwerkaanbod gedaan en uiteindelijk komt zij noodgedwongen thuis te zitten. Mevrouw B. legt zich hier niet bij neer. Zij ziet door de dagelijkse omgang met haar dochter, die verder normaal geestelijk ontwikkeld is, wel degelijk ontwikkelmogelijkheden door onderwijs voor haar dochter.

Mevrouw B. besluit daarom zelf passend onderwijs te organiseren. Het is een combinatie van zorg en onderwijs. Mevrouw B. richt daarvoor in 2014 de stichting Bloemfleur op. Deze stichting ondersteunt het centrum Acato Bloemfleur. Dit centrum (kortheidshalve: Acato), laat zich omschrijven als een centrum gericht op de ontplooiing van mensen met autisme met een gemiddelde intelligentie en een creatief talent. De eerste activiteiten van Acato worden gefinancierd vanuit het persoonsgebonden budget (PGB) van de dochter van mevrouw B.. Mevrouw B. bericht in 2015 en 2017 in een landelijke krant over haar ervaringen met Acato en de positieve ontwikkeling die haar dochter door dit maatwerkgerichte onderwijs doormaakt. Dit verhaal levert haar tal van reacties en nieuwe aanmeldingen op. Het gaat dan om jongeren uit Rotterdam, maar ook uit andere gemeenten. Voor het eerst zitten er ook kinderen jonger dan 18 jaar bij de aanmeldingen.

Mevrouw B. schrijft daarom op 20 december 2017 de gemeente Rotterdam aan met de vraag of de gemeente haar financieel kan helpen en/of adviseren bij haar idee om het maatwerk onderwijs dat zij nu aan die leerplichtige kinderen biedt, te reguleren binnen het Voortgezet Speciaal Onderwijs.

Na de vraag van mevrouw B. vinden er in 2018 en 2019 veel en intensieve overleggen plaats, met onder meer verschillende medewerkers en bestuurders van de gemeente, KoersVO, onderwijsinstelling BOOR en vele anderen.

In een brief van 26 maart 2019 schrijft het college van burgemeester en wethouders dat de gemeente Rotterdam de samenwerking met Stichting Bloemfleur/Acato stopt, omdat het college van burgemeester en wethouders er geen vertrouwen meer in heeft dat de samenwerking op een goede manier kan worden voortgezet. Ze deelt mede dat Acato de ruimte aan het Goudseplein 248 vanaf 1 mei 2019 niet meer mag gebruiken.

In een brief aan de betrokken ouders over de beslissing om de samenwerking met Acato/Stichting Bloemfleur stop te zetten, deelt de gemeente mee dat

Stichting MEE en Pameijer, samen met andere erkende jeugdhulpaanbieders, de zorg voor de betrokken kinderen op zich zullen nemen. Dit zal na de meivakantie, vanaf maandag 6 mei 2019, op dezelfde locatie plaatsvinden.

Klachten

De stichting Bloemfleur/Acato en ouders van wie hun kinderen Acato bezochten, klagen over het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam. De ombudsman heeft de klachten als volgt omschreven:

Klacht 1 De gemeente Rotterdam komt haar afspraken met stichting Bloemfleur niet na en stelt zelf wel elke keer nieuwe eisen.

Klacht 2 De communicatie van de gemeente Rotterdam over en richting Stichting Bloemfleur, Acato en de betrokken ouders is onbehoorlijk.

Klacht 3 De wijze waarop de gemeente Rotterdam in maart 2019 het vertrouwen in stichting Bloemfleur en Acato heeft opgezegd en vervolgens begin mei 2019 de locatie van Acato in bezit heeft genomen, is onbehoorlijk.

Klacht 4 De gemeente verstrekt onvoldoende informatie aan stichting Bloemfleur, Acato en de betrokken ouders over de concrete invulling van zorg en onderwijs na 1 mei 2019 aan deze kwetsbare groep kinderen.

Onderzoek ombudsman

De ombudsman stelde naar de klachten een onderzoek in. In het kader van zijn onderzoek heeft de ombudsman de gemeente de gelegenheid gegeven op de klachten te reageren en stukken te overleggen. Daarnaast heeft de ombudsman de betrokkenen gehoord:

a. 4 leerlingen van Acato

b. Van Stichting Bloemfleur: de oprichter mevrouw B., voormalig voorzitter mevrouw M. en penningmeester de heer M.

c. Van de gemeente de wethouder Mobiliteit, jeugd en taal mevrouw J. Bokhove en de wethouder Onderwijs, cultuur en toerisme, de heer S. Kasmi,

de teamleider voortgezet onderwijs, mevrouw P., de progammamanager aansluiting onderwijs en jeugdhulp, mevrouw W., het hoofd van de afdeling Jeugd, mevrouw K., de beleidsadviseur van het Team Voortgezet Onderwijs, mevrouw H., de beleidsadviseur Jeugd, voorheen themamanager aansluiting onderwijs jeugdhulp mevrouw N. en de beleidsadviseur Jeugd, mevrouw K. Daarnaast de heer Z., destijds directeur Welzijn, Zorg en Jeugdhulp.

d. Ouders van kinderen die zich hebben aangesloten bij Stichting Bloemfleur/Acato

e. Van Koers VO, de directeur Innovatie, de heer B.

f. Van de Stichting BOOR, lid van het college van bestuur, mevrouw V. en de bovenschools directeur Voortgezet Speciaal Onderwijs BOOR, mevrouw K.

g. Van Passend Primair Onderwijs (PPO), mevrouw T.

h. Van de stichting Pameijer, het lid van de Raad van Bestuur, de heer D.

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek heeft de ombudsman zijn concept-bevindingen opgesteld en op 13 december 2019 aan betrokkenen toegestuurd. De ombudsman stelde hen in de gelegenheid daarop te reageren.

Op 16 december 2019 reageerde mevrouw B. op de conceptbevindingen. Zij vulde deze reactie in e-mail van 16 januari 2020 aan. Ook op 16 januari 2020 reageerde de stichting Pameijer. Op 30 januari 2020 reageerden BOOR en MEE.

Op 30 januari 2020 reageerden de wethouders Bokhove en Kasmi namens het college dat zij geen bestuurlijke reactie op de conceptbevindingen zouden geven. Zij kondigden aan een bestuurlijke reactie te willen geven op de overwegingen en het voorlopig oordeel van de ombudsman. Bij hun brief stuurden zij een ambtelijke reactie van 30 januari 2020 op de conceptbevindingen. In deze ambtelijke reactie met bijlagen geeft de concerndirecteur Maatschappelijke Ontwikkelingen een overzicht van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de gemeente en doet hij suggesties voor aanpassingen van de bevindingen.

Aan de hand van alle reacties heeft de ombudsman zijn conceptbevindingen aangepast en daaraan een voorlopig oordeel verbonden. Op 29 mei 2020 heeft de ombudsman betrokkenen opnieuw de gelegenheid gegeven om op zijn conceptbevindingen te reageren.

Op 29 mei, 31 mei, 1 juni en 2 juli 2020 reageerde mevrouw B. Pameijer reageerde op 16 juni 2020, Stichting BOOR reageerde op 29 juni 2020 en MEE reageerde op 2 juli 2020. Op 3 juli 2020 reageerde het college van burgemeester en wethouders met een brief van 30 juni 2020. De ombudsman heeft deze reacties verwerkt en zijn bevindingen definitief vastgesteld De ombudsman stelt nu zijn definitieve oordeel vast.

Bevindingen ombudsman

De ombudsman gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1. In juli 2014 wordt Stichting Bloemfleur opgericht. De stichting heeft tot doel het inzamelen en beheren van geld ten behoeve van het centrum Acato Bloemfleur (Acato). Het centrum Acato is volgens de oprichtingsakte primair bedoeld om mensen met autisme, met een gemiddelde intelligentie en een creatief talent de mogelijkheid te bieden zich te ontplooien.

2. Het initiatief Acato is ontstaan, omdat er op dat moment binnen Rotterdam voor kinderen met stoornis in het autistisch spectrum, met een normaal tot hoog IQ, geen passend onderwijs beschikbaar was. Deze kinderen kwamen al dan niet vrijgesteld van de leerplicht 'thuis' te zitten.

3. Acato start met één leerling. Het is de dochter van de initiatiefneemster. Acato heeft een kleine ruimte gehuurd aan de Goudse Rijweg 90 in Rotterdam.

4. Dit maatwerkgerichte onderwijs wordt bekostigd vanuit het Persoonsgebonden budget (PGB) van de dochter. De gemeente stelt dat het ging om dagbesteding, ontwikkelingsgerichte activiteiten bekostigd vanuit het PGB.

5. Op 1 augustus 2014 treedt de wet Passend Onderwijs in werking. Scholen en schoolbesturen zijn vanaf die datum verplicht te voorzien in passend onderwijs. Een school moet elke leerling die bij de school is aangemeld een zo passend mogelijke vorm van onderwijs aanbieden (zorgplicht). Kan de school dat niet zelf, dan moet zij de ouders een voorstel doen voor een ander, wél passend aanbod binnen hun samenwerkingsverband.

6. In 2015 en 2017 verschijnt er in een landelijk dagblad een artikel over Acato. De initiatiefnemer vertelt over het succes ervan. Inmiddels zijn er

meer jongeren van 18 jaar en ouder met gelijke stoornissen die via onderwijs bij Acato hun talenten proberen te ontwikkelen. Na het laatste krantenartikel van 29 november 2017 waarin de initiatiefnemer laat blijken dat ze nog ruimte heeft voor kinderen, volgen nieuwe aanmeldingen. Nieuw is dat er nu leerplichtige kinderen bij zijn. Deze kinderen staan weliswaar ingeschreven bij een school, maar zitten toch al een geruime tijd thuis.

7. CVO-accent nodigt mevrouw B. uit voor een gesprek op 14 december 2017. CVO Accent is een organisatie met 4 scholen voor Praktijkonderwijs en 2 scholen voor Voortgezet Speciaal Onderwijs.

8. Op 20 december 2017 neemt mevrouw B. contact op met de gemeente Rotterdam. Ze vraagt financiële hulp en advies. Ze werpt de suggestie op om Acato als een extraneus groep in te richten bij een VSO-school (voortgezet speciaal onderwijs).

9. De gemeente reageert vrijwel direct en zegt met mevrouw B. in gesprek te willen. Door ziekte van de gemeenteambtenaar komt er echter geen afspraak. Mevrouw B. verzoekt op 26 februari 2018 om een gesprek met het bestuur van Koers VO en de gemeente. (Koers VO is een samenwerkingsverband van meer dan 100 scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs). Zij schrijft dat de samenwerking met Koers VO maar niet lukt, de zomervakantie nabij is en de ouders in onzekerheid zitten. De contactpersoon die de gemeente heeft aangewezen, geeft aan die week (week van 8 maart 2018) een belafspraak te willen.

10. In de maanden januari t/m juni 2018 zijn er naar aanleiding van het verzoek van mevrouw B. meerdere contacten tussen Acato, de gemeente Rotterdam en Koers VO.

11. Op 17 april 2018 laat Koers VO aan Accent VO weten dat Koers VO voor dat schooljaar nog geen mogelijkheden ziet tot samenwerking. Koers VO wil *'pas volgend jaar meebewegen in een pilotgedachte voor ACATO'*.

12. De themamanager aansluiting onderwijs-jeugdhulp van de gemeente bericht op 3 mei 2018 per e-mail aan mevrouw B. dat het voor de gemeente van belang is dat het project beter wordt uitgewerkt. Ze schrijft: *"Pas wanneer het onderwijsgedeelte van het project goed is ingevuld, zien wij een meerwaarde t.o.v. zorg/dagbesteding die wij al inkopen. Wat betreft de huisvesting*

is het logischer om met onderwijshuisvesting te werken. Onderwijs op een andere locatie dan school is qua inspectie/wetten namelijk problematisch."

13. Diezelfde dag reageert mevrouw B. op dit bericht. Mevrouw B. informeert de gemeente dat Koers VO nog geen samenwerking met Acato wil/kan aangaan. Mevrouw B. begrijpt niet dat als het uitgangspunt zorg met enig onderwijs is, dat de kinderen een school in moeten. Mevrouw B. geeft verder aan al maanden bezig te zijn en maar niet verder te komen, omdat zo schrijft zij:
"jullie telkens op hetzelfde stokpaardje gaan zitten"-en- *"Ik wil iedereen heel dringend verzoeken om niet de standaard kaders uit de kast te halen. Er is geen juridisch kader voor dit verhaal. Er moet goede wil zijn. Goede wil om iets te doen voor deze kinderen en hun wanhopige ouders. Ik zie ze wekelijks. En ik moet zeggen: sorry we zitten vol. Ik doe mijn best en ik hoop...ik hoop… dat het goed komt. Dat is echt aan jullie."*

14. Op 5 juni 2018 benadert mevrouw B. Koers VO weer. Zij stuurt een cc van haar e-mail aan de gemeente. Mevrouw B. schrijft: Sinds december 2017 hebben wij geprobeerd Koers VO te betrekken bij Acato. Tot nu toe zonder succes. Wat is er aan de hand? Zij geeft een opsomming van de situatie en dilemma's waaronder:
- Acato mag niet een van de vele schoolgebouwen want Acato is geen school
- Acato had ook al een school gevonden om mee samen te werken: CVO Accent
- Acato wil huisvesting en financiering via die school.
Ik zou graag gebruik maken van deze min of meer uitnodiging die blijkbaar via (Koers VO) via de gemeente tot ons kwam. Over 4 weken is het vakantie de ouders van onze leerlingen zitten in onzekerheid.

15. Op 2 juli 2018 wendt Stichting Bloemfleur/Acato zich tot de toenmalige wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg om financiële bijstand.
Op dat moment vangt Acato 23 (deels leerplichtige) jongeren op die thuiszitten. Voor deze groep wil Acato huisvesting realiseren aan het Goudseplein 248 in Rotterdam. Acato wordt op dat moment nog gefinancierd met de PGB's van de deelnemende kinderen die uit verschillende gemeenten komen. Een deel van de kinderen komt uit Rotterdam. Een deel van de kinderen komt uit omliggende gemeenten. Acato schrijft dat de behandeling van de PGB-aanvragen door de gemeente veel tijd in beslag neemt. Omdat niet alle kinderen een PGB hebben van hun gemeente en de uitbetaling op zich laat wachten, heeft Acato onvoldoende financiële middelen. Gevolg hiervan is dat Acato niet genoeg geld heeft om voor huisvesting een nieuw huurcontract aan te gaan. De

huisvesting is nodig om de opvang van de kinderen ook in de toekomst mogelijk te maken. De Stichting Bloemfleur/Acato verzoekt de wethouder daarom om de huur voor te financieren.

16. De wethouder Jeugd (sinds 5 juli 2018), mevrouw Bokhove, reageert in verband met de vakantie van de wethouder Onderwijs, de heer Kasmi, na afstemming met hem, op 18 juli 2018. Ze kiest ervoor om de huisvesting van Acato aan het Goudseplein 248 niet (voor) te financieren. Ook zal de gemeente Rotterdam geen PGB's voor het onderwijs aan deze jongeren verstrekken. De scholen waar de jongeren staan ingeschreven moeten conform de Wet Passend Onderwijs zorgdragen voor het onderwijs aan deze jongeren. PGB's zijn alleen bedoeld voor jeugdhulp. Die zijn niet bestemd voor de financiering van een onderwijs- en begeleidingsproject. De wethouder geeft het volgende advies aan Acato/stichting Bloemfleur: *''Ik adviseur u om afspraken te maken met de scholen en schoolbesturen waar de jeugdigen van Acato ingeschreven staan. Ambtelijk is reeds contact opgenomen met het betrokken samenwerkingsverband Koers VO. Koers VO geeft aan dat het schoolbestuur de ruimte heeft om maatwerk te bieden aan de leerlingen. Dit dient te gebeuren in overleg met ouders/verzorgers en opgenomen te worden in het ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) van de leerling. Wanneer het schoolbestuur besluit om in samenwerking met Acato maatwerk te leveren, zal het schoolbestuur hiervoor een uitzondering aan moeten vragen bij de onderwijsinspectie.''*

17. De Stichting Bloemfleur (de voorzitter mevrouw M.) bevestigt op 24 juli 2018 de samenwerkingsafspraken die op 20 juli 2018 zijn gemaakt met de Stichting BOOR (namens deze mevrouw K.). In de afspraken staat dat beide stichtingen op een positieve wijze met en over elkaar zullen communiceren. Daarnaast zet BOOR zich in om de onderwijsbudgetten – zogenoemde TLV-middelen – voor de desbetreffende jongeren over te hevelen naar Acato. Omdat het Samenwerkingsverband Koers VO de TLV-middelen beheert, zal BOOR contact leggen met Koers VO. Als de andere betrokken scholen van Horizon en Yulius hier niet mee akkoord gaan, dan wordt gepoogd om alle kinderen die Acato bezoeken in te schrijven bij het Passer college van Stichting BOOR.

18. De bovenschools directeur van BOOR, mevrouw K. dient eind juli 2018 namens stichting BOOR en Stichting Bloemfleur een verzoek in bij de gemeente Rotterdam om de locatie Goudseplein 248 als onderwijslocatie voor Acato aan te wijzen. Goudseplein 248 heeft in verband met de doelgroep de voorkeur boven een schoolgebouw. Op lange termijn vraagt zij om een bestuurlijk gesprek met de ketenpartners om dit arrangement

goed in te kunnen bedden "..... *waarbij ik meteen wil vermelden dat huisvesting een groot struikelblok is en de hulp van de gemeente hierbij cruciaal is.*"

19. Op 26 juli 2018 reageert de gemeente dat er in principe geen ruimte is om huisvesting toe te kennen. De gemeente vraagt om een nadere onderbouwing waarom er afgeweken moet worden van de verordening.

20. Op 30 juli 2018 mailt mevrouw K. van BOOR aan mevrouw B. van Acato. Zij benadrukt dat het spannend wordt en dat veel van de gemeente wordt gevraagd. Het slagen is afhankelijk van de bereidwilligheid van de gemeente om de kosten van het pand op zich te nemen.

21. Ook op 31 juli 2018 mailt mevrouw B. van Acato aan de gemeente en BOOR: Zij licht toe dat Acato 2 leerlingen van Horizon, 3 van Yulius (waarschijnlijk binnenkort 4) en 1 van PPO begeleidt. Mevrouw B. betaalde de afgelopen 2 jaar de huur uit eigen zak. Huur en begeleiding moeten echter meteen betaald worden. Zij sluit af:" *De gemeente stelt uiteraard allerlei eisen en daar heb ik alle begrip voor. Aan de andere kant zijn we nu 7 maanden hierover bezig. Het is een burgerinitiatief met veel vrijwilligers. Wij zouden aan onze kant ook wat aanmoediging willen zien.*"

22. Op 31 juli 2018 vindt een overleg plaats tussen beleidsambtenaren van de gemeente Rotterdam, Stichting BOOR en Acato/Stichting Bloemfleur. Tijdens dit overleg wordt over het verzoek van Stichting BOOR en Stichting Bloemfleur inzake Acato aan de gemeente Rotterdam gesproken.

23. Op 1 augustus 2018 dient de bovenschools directeur BOOR mevrouw K. op verzoek van de gemeente een aangepaste aanvraag voor huisvesting aan het Goudseplein 248 te Rotterdam in.

24. Op 3 augustus 2018 mailt de beleidsadviseur van het Team Voortgezet Onderwijs mevrouw H. namens de gemeente Rotterdam aan mevrouw K. van BOOR dat de gemeente de aanvraag van 1 augustus 2018 heeft ontvangen en het volgende heeft besloten. De gemeente zal de kosten voor de huur van de locaties Goudseplein 248 voor het schooljaar 2018-2019 op zich nemen onder voorwaarde dat het samenwerkingsverband Koers VO (en waar relevant PPO Rotterdam) de TLV-middelen 2018-2019 beschikbaar stelt voor het aanbod van Acato voor de 24 leerlingen bij Acato. Dit wil de gemeente schriftelijk bevestigd zien bij de formele aanvraag. Daarnaast verwacht de gemeente Rotterdam van Stichting

BOOR dat ze binnen 6 maanden na de start van het huurcontract samen met de andere schoolbesturen zelf een duurzame oplossing vindt voor de huisvestingskosten van de vestiging van Acato aan het Goudseplein 248.

25. De verhuurder (Woningcorporatie SOR) stelt de ruimte aan het Goudseplein 248 vanaf 15 augustus 2018 beschikbaar aan Acato, hoewel het huurcontract nog niet is getekend en de huur op dat moment nog niet betaald is.

26. Na de schoolvakantie is de huur nog steeds niet betaald en zitten de leerplichtige kinderen nog thuis. Zij kunnen Acato aan het Goudseplein 248 niet zoals beoogd per 27 augustus 2018 bezoeken. In deze periode vindt overleg plaats tussen Acato, BOOR en de gemeente. Er lijkt een voorlopige oplossing in zicht, BOOR zal de huurovereenkomst tekenen en de 4 TLV's voor 'hun' leerlingen die Acato bezoeken, aanvragen en ter beschikking stellen.

27. Op 12 september 2018 laat Stichting BOOR de Stichting Bloemfleur weten dat zij niet meer bereid is om de huurovereenkomst voor het Goudseplein 248 aan te gaan en de TLV budgetten niet zal overhevelen. Dat is volgens BOOR juridisch niet mogelijk.

28. Op 13 september 2018 vindt er een overleg plaats tussen Stichting BOOR, Stichting Bloemfleur, de gemeente Rotterdam en Woningcorporatie SOR (eigenaar van het pand en verhuurder van de Goudseplein 248) over de samenwerkingsafspraken inzake Acato. Op dat moment zijn de hierboven genoemde afspraken nog niet geëffectueerd en zitten de minderjarige jongeren die Acato aan het Goudseplein 248 zouden gaan bezoeken nog steeds thuis.

29. Het College van Bestuur van Stichting BOOR stuurt op 14 of 17 september 2018[1] een brief naar Stichting Bloemfleur. Kopie van deze brief gaat naar de gemeente Rotterdam. Daarin geeft Stichting BOOR een aantal vereisten aan om deel te (blijven) nemen aan de samenwerking. Primair wil Stichting BOOR dat de gemeentelijke financiële toekenning voor de huur rechtstreeks naar Stichting Bloemfleur overgemaakt wordt. Als dat niet

[1] In het dossier van de ombudsman bevindt zich een brief van de Stichting BOOR aan de Stichting Bloemfleur, zowel van 14 september 2018 als een van 17 september 2018 met dezelfde inhoud. Het is de ombudsman niet duidelijk wanneer deze brief precies is verzonden. Om die reden neemt hij beide data op. Voor de inhoud van de bevinding maakt dit niet uit. De brief heeft immers een identieke inhoud.

kan, is Stichting BOOR bereid om voor één jaar als huurder op te treden. Hier gaat stichting BOOR alleen mee akkoord als de gemeente Rotterdam afstand doet van verschillende van de voorwaarden zoals beschreven in de e-mail van de beleidsadviseur van het Team Voortgezet Onderwijs, mevrouw H. van 3 augustus 2018.

30. De gemeente Rotterdam reageert op 21 september 2018 op de brief van 14 september van de Stichting BOOR aan Acato, waarvan zij een kopie kreeg. In de brief staat: "*De gemeente Rotterdam constateert op basis van gegevens van Acato dat het nu gaat om 18 leerlingen die al langere tijd thuis zitten, maar die wel ingeschreven staan bij diverse scholen in de omgeving, waarvan 4 BOOR-leerlingen. Dit betekent dat de desbetreffende scholen (waaronder die van BOOR) de zorgplicht hebben over deze leerlingen..... De verantwoordelijkheid voor het dekkend netwerk ligt bij het samenwerkingsverband passend onderwijs.....We zien een gezamenlijke opgave voor scholend, samenwerkingsverbanden en gemeente om te zorgen dat deze leerlingen niet meer thuis zitten.*"

31. Daarnaast meldt de gemeente bereid te zijn om in het eerste halfjaar af te zien van de eis van het minimaal aantal leerlingen van 24 bij Acato, Goudseplein 248. Van de andere voorwaarden zoals vastgesteld in de e-mail van 3 augustus 2018 doet de gemeente geen afstand. De gemeente vraagt bovendien om het onderwijsmaatwerk op een andere locatie dan school af te stemmen met de onderwijsinspectie.

32. Op 21 september 2018 stuurt mevrouw B. een e-mail aan wethouder Bokhove waarin ze haar ongenoegen over de ontstane situatie uit. Ze geeft aan dat stichting BOOR de gemaakte afspraken zonder reden frustreert en dat Acato/stichting Bloemfleur met de brokken blijft zitten.

33. Ouders van kinderen die bij Acato een plek hebben, sturen e-mails met hun zorgen over de gang van zaken voor hun kind aan het college van burgemeester en wethouders, de wethouders Bokhove en Kasmi en de Stichting BOOR.

34. De gemeente Rotterdam, stichting BOOR en Stichting Bloemfleur/Acato maken op 26 september 2018 hernieuwde afspraken om te zorgen dat Acato op korte termijn van start kan gaan aan het Goudseplein 248 in Rotterdam. De bedoeling is dat Acato bekostigd zal worden met TLV-middelen vanuit de onderwijsinstellingen. Stichting BOOR zal het huurcontract ondertekenen en ontvangt hiervoor de financiële middelen van de gemeente Rotterdam. In het verslag van de gemeente van dit

gesprek staat als voorwaarde aan de afspraken tussen Acato en Stichting BOOR dat Acato – en in het bijzonder mevrouw B. – niet de media opzoekt.

35. Op 27 september 2018 meldt de onderwijsinspectie aan de gemeente Rotterdam en Stichting BOOR dat zij Acato niet accepteert als een onderwijslocatie.

36. Op 28 september 2018 laat Stichting BOOR aan Acato/Stichting Bloemfleur weten dat de onderwijsinspectie niet akkoord gaat met de afspraak dat Acato als onderwijslocatie wordt aangewezen. Daarmee kan niet worden voldaan aan de gemaakte afspraken tussen Stichting BOOR, de gemeente Rotterdam en Acato/Stichting Bloemfleur, en besluit Stichting BOOR om het huurcontract van het Goudseplein 248 niet te ondertekenen.

37. Stichting BOOR verstuurt op 28 september 2018 een e-mail aan Acato/Stichting Bloemfleur over het Rotterdamse experiment Leerrecht. Leerrecht heeft als doel kinderen uit de zorg naar het onderwijs te begeleiden. Uit de informatie komt ook naar voren dat Leerrecht niet op het Goudseplein aan de orde kan zijn, omdat dit geen aangewezen onderwijslocatie is.

38. Op 30 september 2018 uit Stichting Bloemfleur/Acato haar onvrede over de ingenomen positie van Stichting BOOR en stelt:
''Wij zijn al sinds april 2018 met elkaar in gesprek. De situatie is dus zeker niet nieuw en BOOR heeft inmiddels 5 maanden de tijd gehad om de wettelijke mogelijkheden te onderzoeken. Het is zeer ongeloofwaardig dat BOOR niet veel eerder de wettelijke mogelijkheden en beperkingen in kaart heeft gebracht en heeft getoetst bij de onderwijsinspectie. Wij krijgen de indruk dat BOOR steeds weer zoekt naar nieuwe mogelijkheden om ons initiatief in de kiem te smoren, kennelijk zonder enige compassie met de 18 leerlingen die nu (weer) thuis zitten.''

39. Er vindt op 2 oktober 2018 een groot overleg plaats tussen vertegenwoordigers van Acato/Stichting Bloemfleur, Stichting BOOR, de gemeente Rotterdam en Koers VO. De partijen spreken af dat er per kind maatwerk wordt geleverd. Dit zal gebeuren door de ontwikkelperspectiefplannen van de kinderen te herijken. Op het moment dat hieruit blijkt dat een kind perspectief heeft op het volgen van onderwijs, zal het betrokken schoolbestuur een maatwerkaanbod doen. Wanneer het niet mogelijk is om onderwijs te volgen, wordt gekozen voor het uitstroomperspectief 'zorg'. Dan kunnen de ouders een beroep doen op een leerplichtvrijstelling in hun woongemeente. Wanneer de vrijstelling

daadwerkelijk wordt toegekend, kunnen ouders gebruik maken van een leerrechtpilot met een looptijd van 1 schooljaar (2018-2019) waarbij Acato in samenwerking met de schoolbesturen een aanbod biedt op het Goudseplein. Deze werkwijze wordt toegepast voor de leerlingen die op dat moment op de lijst van Acato staan. De gemeente Rotterdam verzoekt Acato om bij eventuele nieuwe aanmeldingen eerst af te stemmen met Koers VO en de gemeente.

40. In reactie op de gemaakte afspraken geeft mevrouw B. van Acato aan dat ze het niet eens is met het voorgestelde plan en dat ze graag zelf met de onderwijsinspectie wil spreken. Ook in e-mailwisselingen tussen mevrouw B. en vertegenwoordigers van stichting BOOR uit mevrouw B. haar onvrede over de gang van zaken.

41. Op 30 oktober 2018 mailt de heer M., penningmeester van de stichting Bloemfleur aan vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam, Stichting BOOR en Koers VO dat Acato nog steeds geen financiële middelen heeft ontvangen voor de locatie Goudseplein 248. Acato heeft diezelfde week 28.000 euro nodig, anders moet ze de kinderen opnieuw naar huis sturen. De heer M. vraagt of Koers VO dit bedrag wil voorschieten. Hierop geeft een vertegenwoordiger van Koers VO aan dat dit niet is toegestaan, omdat Acato/stichting Bloemfleur geen onderwijsinstelling is.

42. Op 31 oktober 2018 vindt een gesprek plaats tussen de gemeente, Koers VO en Acato. De keus die voorligt is of Acato een onderwijsinstelling - in samenwerking met BOOR - dan wel een zelfstandige zorginstelling – met financiering op basis van PGB's - wil zijn.

43. Op 5 november 2018 mailt mevrouw K. van de gemeente aan de penningmeester van Acato: *"Lukt het jullie nog om vandaag het overzicht van de kosten te mailen? Graag voor 13 uur indien mogelijk ivm het overleg dat we dan hebben over de leerrechtpilot zoals ik je vorige week vertelde. Jullie input is daarbij gewenst. Alvast bedankt."*

44. De gemeente Rotterdam, Koers VO, Stichting BOOR en Yulius overleggen op 5 november 2018 met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over Acato. Acato/Stichting Bloemfleur is niet bij dit overleg aanwezig. In dit overleg wordt aangegeven dat Acato niet kan worden bekostigd vanuit PGB's, omdat ze niet voldoet aan de PGB-regels. Daarom is er een pilot bedacht waarin de gemeente en Koers VO gezamenlijk de inzet van Acato gaan bekostigen. Het ministerie uit zijn bedenkingen bij

deze constructie, omdat er geen onderwijsmiddelen naar Acato mogen en er geen toekomst in deze constructie zit: *'PGB-regels zijn er niet voor niets'*. Door de aanwezige partijen wordt afgesproken dat bij voorkeur niet wordt gekozen voor een leerplichtvrijstelling, het streven is dat de kinderen weer naar school gaan en dat er wordt gezocht naar een regulier jeugdhulpaanbod. Dit wordt eerst met de betrokken scholen afgestemd. Vervolgens kan dit allereerst naar de ouders en tot slot naar Acato worden gecommuniceerd.

45. Op 6 november 2018 vindt een incident plaats, waarbij een leerling van Acato Goudseplein op straat in bedwang moet worden gehouden. Mevrouw B. meldt dit. Bij de gemeente is dit ook bekend geworden. Nader onderzoek naar dit incident vindt niet plaats.

46. Op 7 november 2020 reageert de penningmeester M. van Acato op de vraag van 5 november van mevrouw K. van de gemeente met een kostenoverzicht. Daarop vraagt mevrouw K. welke kant de Stichting op wil gaan. De penningmeester antwoordt: *"dagbesteding. Zoals binnen het bestuur besproken gaat het de kant op van dagbesteding. Dit is voor de korte termijn de keus wil je in deze pilotfase verder kunnen."*

47. Mevrouw B. laat op 20 november 2018 aan de ouders weten dat de financiering van Acato aan het Goudseplein 248 nog steeds niet geregeld is. In diezelfde periode dienen een aantal ouders klachten in bij de kinderombudsman, omdat ze van schoolbesturen hebben begrepen dat Acato wordt gestopt. De kinderombudsman stuurt deze klachten door naar het klachtenbureau van de gemeente.

48. De gemeente Rotterdam, Koers VO, de gemeente Capelle aan den IJssel en meerdere schoolbesturen overleggen op 26 november 2018 over Acato. Hier spreken partijen af hoe ze verdere afspraken met Stichting Bloemfleur maken. Daarnaast wordt de uitspraak gedaan dat de veiligheid van de kinderen centraal wordt gezet. Zo zullen er minimale kwaliteits- en veiligheidseisen worden gesteld, waaronder 'geen fixatie meer'. Ook spreken de partijen af dat ze een gezamenlijke dossieropbouw over Acato organiseren en dat er per kind wordt gekeken of er een passend aanbod binnen de reguliere zorg buiten Acato kan worden gedaan. Acato en stichting Bloemfleur zijn niet aanwezig bij dit gesprek. In het verslag van deze bijeenkomst staat: *"Instroom Acato moet gestopt worden."*

49. Eind november 2018 worden ouders van wie hun kinderen Acato bezoeken uitgenodigd door de gemeente Rotterdam, Koers VO en verschillende betrokken schoolbesturen voor een bespreking over de voortgang van de pilot met Acato op 11 december 2018 bij het Passer college van Stichting BOOR. De directeur van het Passercollege zegt deze bijeenkomst op verzoek van de gemeente Rotterdam op een later moment af, omdat er signalen zijn dat de media zijn ingeschakeld. De directeur geeft aan dat een school waar veel kinderen aanwezig zijn geen geschikte plek is voor de aanwezigheid van media en dat het niet is gelukt om een andere locatie te vinden.

50. De gemeente nodigt Stichting Bloemfleur/Acato uit voor een gesprek om de actuele situatie te bespreken. Op 2 december 2018 uit voorzitter mevrouw M. namens Stichting Bloemfleur haar onvrede over de gang van zaken aan vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam. Ze stelt dat de gemeente Rotterdam en Koers VO afspraken niet nakomen en dat stichting Bloemfleur niet wordt geïnformeerd over de gang van zaken. Ze vraagt om uiterlijk op 5 december 2018 een overzicht te krijgen van de stand van zaken en om beantwoording van een aantal vragen over de afspraken die zijn gemaakt op 3 oktober 2018.

51. De beleidsadviseur Jeugd van de gemeente Rotterdam, mevrouw K. reageert op het bericht van mevrouw M. van Stichting Bloemfleur en geeft een antwoord op de vragen. Ze geeft onder andere aan: "*Acato komt, zoals al eerder aangegeven, niet in aanmerking voor financiering vanuit onderwijsgelden en zoals 31 oktober aangegeven, dient Acato ook voor financiering vanuit jeugdhulp aan wettelijke kwaliteitseisen uit de Jeugdwet te voldoen.*"

52. Stichting Bloemfleur stuurt op 6 december 2018 een brief aan wethouder Bokhove. De Stichting stelt dat zij nu al 7 maanden in gesprek is met de gemeente Rotterdam, Stichting BOOR en Koers VO en dat er nog steeds geen oplossing is gevonden voor de situatie van Acato aan het Goudseplein. Deze drie organisaties hebben allerhande toezeggingen gedaan die nog niet zijn nagekomen. Tot dit moment is voor Stichting Bloemfleur/Acato niet duidelijk welke financiële middelen ze ontvangen van de verschillende partijen. Daarnaast komt de eis van de gemeente dat Acato moet voldoen aan de eisen van de Jeugdwet om via PGB's financiering te ontvangen voor stichting Bloemfleur als een verrassing. Omdat er onvoldoende financiën zijn moet Acato aan het Goudseplein per 1 januari 2019 de deuren sluiten.

53. Op 7 december 2018 stuurt het hoofd van de afdeling Jeugd namens de gemeente Rotterdam een brief aan het bestuur van Stichting Bloemfleur met een leidraad voor een gesprek op 11 december 2018. Hierin blikt ze terug op de gemaakte afspraken in oktober 2018 en verzoekt ze de Stichting om – zoals afgesproken – een leerlingenlijst van Acato van 2 oktober 2018 te verstrekken. Daarnaast geeft ze aan dat voor de financiering vanuit de gemeente Rotterdam het noodzakelijk is dat Stichting Bloemfleur op korte termijn voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen van een PGB aanbieder of jeugdzorgaanbieder (samengevat):
    - Voor alle medewerkers, vrijwilligers en anderen die in aanraking komen met de kinderen moet er een VOG niet ouder dan 6 maanden komen. Op 18 december 2018 moet worden aangetoond dat de aanvraagprocedures bij de gemeente zijn gestart. Op 15 januari 2019 dienen de VOG's te zijn verleend;
    - Vrijheid-beperkende maatregelen (waaronder fixatie) zijn niet toegestaan totdat er een protocol ligt en SKJ-geregistreerd personeel dergelijke handelingen uitvoert. Bij gevaar voor kinderen of vrijwilligers moet 112 worden gebeld;
    - Stichting Bloemfleur dient een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten;
    - Er moet een concreet uitgewerkt plan van aanpak komen met een tijdpad om te voldoen aan kwaliteitseisen jeugdhulp, 18 december 2018 een eerste concept en 27 december 2018 door de gemeente goedgekeurd plan;
    - Per direct moeten door Acato incidenten en klachten worden bijgehouden en deze dienen direct te worden gerapporteerd aan stichting Bloemfleur, de op basis van de woonplaats van het kind verantwoordelijke gemeente en door de stichting Bloemfleur op basis van procesverantwoordelijkheid gemeld te worden bij de gemeente Rotterdam;
    - Voor elk kind moet op 15 januari 2019 een eerste concept plan van aanpak, passend bij het kind, gemaakt zijn.

54. In december 2018 vinden er verschillende gesprekken plaats tussen de gemeente Rotterdam en Stichting Bloemfleur. Op 17 december 2018 wordt afgesproken dat de gemeente zich garant stelt voor de voorfinanciering van 50.000 euro. De gemeente verbindt hier als voorwaarden de eerder genoemde kwaliteitseisen en noemt expliciet de VOG voor medewerkers/vrijwilligers, de aansprakelijkheidsverzekering, het niet meer toepassen van fysieke maatregelen en een Plan van Aanpak om te gaan voldoen aan de eisen van de Jeugdwet. De gemeente vraagt om uiterlijk

donderdag 20 december 2018 om 17.00 uur de VOG-aanvragen en het plan van aanpak toe te sturen, zodat lopende PGB's verlengd kunnen worden.

55. De beleidsadviseur Jeugd van de gemeente Rotterdam, mevrouw K. bericht op 18 december 2018 aan mevrouw M., voorzitter van de stichting Bloemfleur dat de jaarverslagen door een controller zijn gecontroleerd, en dat er geen onrechtmatigheden zijn geconstateerd. Na ontvangst van de laatste stukken kan de financiering van Acato worden geregeld.

56. Op 18 december 2018 wordt mevrouw M. bij de Kamer van Koophandel en Fabrieken uitgeschreven als voorzitter van de stichting Bloemfleur. De gemeente stelt dat zij daarvan niet op de hoogte was.

57. Op 19 december 2018 stuurt mevrouw B. de eerste versie van een plan van aanpak en een tijdpad naar de gemeente Rotterdam. Ze maakt in deze e-mail bezwaar tegen de zin in de brief van 7 december 2018 waarin de gemeente meldt dat ze signalen heeft ontvangen dat de veiligheid van de kinderen bij Acato niet altijd geborgd is. Mevrouw B. verzoekt de gemeente om deze opmerking schriftelijk terug te nemen. Op 20 december 2018 stuurt ze 12 geanonimiseerde aanvragen van VOG's naar de gemeente Rotterdam.

58. In het kader van de klachtafhandeling bericht het klachtenbureau van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling aan meerdere ouders in o.a. een e-mail van 24 december 2018 dat er een oplossing komt voor de toekomst van Acato voor de rest van het schooljaar. Hierin wordt aangegeven dat het belangrijk is dat Acato een erkende jeugdaanbieder wordt en dat Acato op dat moment voldoet aan een aantal minimale basisvoorwaarden om de kinderen veilig op te vangen. Zo heeft Acato bij de gemeente een plan van aanpak ingediend, waarin staat hoe ze gaat voldoen aan alle kwaliteitseisen. Ook heeft Acato bewijzen van de aanvragen van VOG's voor haar medewerkers en van een aansprakelijkheidsverzekering overhandigd.

59. In januari 2019 is er meermaals contact tussen de gemeente Rotterdam en Acato om tot verdere inhoudelijke en financiële afspraken te komen. Op 25 januari 2019 stuurt de beleidsadviseur Jeugd van de gemeente Rotterdam, een overzicht met afspraken naar Stichting Bloemfleur/Acato, waaronder de volgende:

- *"Er komt geen extra budget richting Acato vanuit gemeente(n), onderwijs, KoersVO of schoolbesturen. De afspraken rondom financiën zoals gemaakt in december 2018 blijven staan.*
- *Duur van de pilot is in ieder geval tot 31 juli 2019 maar hangt vooral samen met wijze dat we kunnen komen tot samenwerking (…)*
- *De gemeente stelt een projectleider aan.*
- *Acato ontvangt resterende 25.000 euro eind januari/begin februari 2019 van de gemeente Rotterdam.*
- *De gemeente zegt een reactie op de brief van 6 december 2018 toe.*
- *De gemeente Rotterdam heeft het gesprek met Koers VO over de verdere invulling van de pilot 'in de wacht gezet' in afwachting van de projectleider.(…) Hierbij hebben de gemeente en Acato/Stichting Bloemfleur ook gesproken over de inzet van een mediator."*

60. In een e-mailwisseling met een ouder geeft de bovenschools directeur BOOR mevrouw K. op 28 januari 2019 aan dat stichting BOOR vanaf oktober 2018 een leerkracht beschikbaar heeft voor Acato, maar dat ze wacht op groen sein van Koers VO en de gemeente Rotterdam. Een week eerder heeft ze van de gemeente Rotterdam begrepen dat die er nog niet uit is met Acato/Stichting Bloemfleur.

61. Op 11 februari 2019 stuurt mevrouw B. een e-mail aan wethouder Bokhove. In deze e-mail geeft ze aan dat ze teleurgesteld is over de gemeente Rotterdam en vraagt ze om een gesprek met de wethouder. Ze geeft aan dat de crisisambtenaar die de gemeente op het dossier heeft gezet geen kennis van de materie heeft en geen oplossingen kan aandragen. Op 12 februari 2019 onderstreept de heer S. (aspirant voorzitter stichting Bloemfleur) dit signaal richting het hoofd van de afdeling Jeugd, mevrouw S. en hij vraagt ook om een gesprek met de wethouder.

62. Op 13 februari 2019 laat de beleidsadviseur Jeugd van de gemeente Rotterdam, mevrouw K. weten dat ze zich niet herkent in de berichten van mevrouw B. en de heer S. Ze geeft aan dat Acato/Stichting Bloemfleur op 4 maart 2019 worden uitgenodigd bij de wethouder en dat na dat gesprek de andere gesprekken worden hervat.

63. In reactie hierop laat de heer S. weten dat hij deze reactie van de beleidsadviseur Jeugd van de gemeente Rotterdam, mevrouw K. niet begrijpt en dat hij het ongepast vindt om de gesprekken op te schorten tot na het gesprek met de wethouder op 4 maart 2019: *"Dat kunnen jullie de kinderen niet aandoen."*

64. Het college van burgemeester en wethouders meldt op 19 februari 2019 aan de gemeenteraad dat Acato sinds eind december 2018 voldoet aan de minimale eisen voor een informele PGB-aanbieder, waaronder VOG-verklaringen en een aansprakelijkheidsverzekering.[2]

65. Op 4 maart 2019 vindt een gesprek plaats tussen de wethouders Bokhove en Kasmi en het bestuur van Stichting Bloemfleur. In dit gesprek verzoeken de wethouders Stichting Bloemfleur/Acato om de nog niet ontvangen VOG's en de polis van een afgesloten aansprakelijkheidsverzekering in te sturen.

66. Op 6 maart 2019 geeft wethouder Bokhove aan mevrouw B. en het bestuur van Stichting Bloemfleur te kennen dat Stichting Bloemfleur nog niet alle eisen is nagekomen die de gemeente op 7 december 2018 aan stichting Bloemfleur/Acato heeft gesteld. Ze stelt dat Stichting Bloemfleur de gestelde eisen moet opvolgen en de bijbehorende informatie uiterlijk op 11 maart 2019 moet aanleveren. Indien Stichting Bloemfleur hier niet of deels aan voldoet, zal de gemeente moeten concluderen dat er bij Acato onvoldoende kwaliteit en veiligheid kan worden geboden om de samenwerking voort te zetten.

67. Het bestuur van Stichting Bloemfleur en de directie van Acato reageren op 10 maart 2019 op het bericht van wethouder Bokhove. Hierin geven ze uitvoerig hun standpunt weer, reageren ze op de genoemde eisen en stellen ze meerdere vragen aan wethouder Bokhove. Ze vragen de wethouder om uiterlijk 18 maart 2019 te reageren.

68. De gemeente Rotterdam belegt op 19 maart 2019 een spoedoverleg over een aanbod voor jongeren met stoornissen in het autismespectrum met Timon, Koers VO, Pameijer, Stichting BOOR en BOBA. Hier wordt gesproken over een aanbod van zorg en onderwijs. In het verslag staat uitleg over het Juridisch Kader. E zouden mogelijkheden zijn binnen de Variawet. Op korte termijn moet er ondersteuning, opvang en behandeling worden geboden aan de 15 kinderen die op dat moment bij Acato verblijven. Voor de langere termijn wordt er nagedacht over een leerrechtpilot waar onderwijs en zorg gecombineerd worden. De gemeente

[2] Terecht merkt de gemeente op dat dit een fout betrof die in de raadsvergadering van 6 juni 2019 door het college is erkend. Dat doet niets af aan het feit dat die mededeling op dat moment voor betrokkenen de stand van zaken was.

Rotterdam verzoekt de partijen om op zo een kort mogelijke termijn en uiterlijk 22 maart 2019 aan te geven wat er nodig is om bij te dragen aan de kortetermijnoplossing.

69. Op 21 maart 2019 ontvangt de gemeente een e-mail van Pameijer waarin staat dat Pameijer en Stichting MEE hun verantwoordelijkheid zullen nemen voor de jeugdigen die tussen wal en schip vallen.

70. Op 26 maart 2019 schrijft het college van burgemeester en wethouder dat zij de samenwerking met Stichting Bloemfleur/Acato met ingang van 1 mei 2019 beëindigt, omdat het college van burgemeester en wethouders geen vertrouwen meer heeft dat de samenwerking op een goede manier kan worden voortgezet. Ze deelt mede dat Acato de ruimte aan het Goudseplein 248 vanaf 1 mei 2019 niet meer mag gebruiken. Het college verzoekt aan het bestuur van Stichting Bloemfleur en aan de directie van Acato om hun medewerking voor de continuïteit van zorg en opvang voor de kinderen. Het college noemt de volgende overwegingen bij de beslissing:
    - *"Het niet tot stand komen van samenwerking tussen uw stichting en een of meer scholen. Er kan hierdoor geen invulling worden gegeven aan het onderwijsdeel van een leerrechtpilot.*
    - *Het gebrek aan vertrouwen dat uw stichting zich met het oog op de uitvoering van de pilot zal ontwikkelen tot een jeugdhulpaanbieder die voldoet aan de eisen van de Jeugdwet.*
    - *De financiële situatie van uw stichting, mede in verband met het beroep dat u op de gemeente doet om voor te financieren.*
    - *De moeizaam verlopende communicatie met uw stichting."*

    Verder wordt aangegeven dat de leerrechtpilot wel zal doorgaan. In plaats van Acato zullen stichting MEE en Pameijer hieraan deelnemen.

71. In een brief aan de betrokken ouders van 26 maart 2020 over de beslissing om de samenwerking met Acato/Stichting Bloemfleur stop te zetten, deelt de gemeente mee dat Stichting MEE en Pameijer, samen met andere erkende jeugdhulpaanbieders, de zorg voor de betrokken kinderen op zich zullen nemen. Dit zal na de meivakantie, vanaf maandag 6 mei 2019, op dezelfde locatie plaatsvinden.

72. Op 2 april 2019 stuurt de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, de heer Slob aan de voorzitter van 2e Kamer een brief. Hij doet dit ook namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hierin deelt de minister mede dat de gemeente de samenwerking met Acato niet

voortzet. Verder spreekt de minister het vertrouwen uit dat het samenwerkingsverband met de gemeente op basis van de mogelijkheden binnen het passend onderwijs en de zorg komt tot een passend aanbod voor de kinderen.

73. Op 3 april 2019 spreken twee betrokken ouders in bij de commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport (ZOCS) van de gemeenteraad van Rotterdam. Zij geven aan dat Acato ontzettend belangrijk is voor hun kinderen en vragen de gemeente om in gesprek te gaan met de ouders en Acato om een passende oplossing te vinden.

74. Op een vraag van de ombudsman geven MEE Rotterdam en Pameijer op 5 april 2019 aan dat de gemeente hen anderhalve week eerder heeft benaderd over de situatie bij Acato. Zij stellen dat de brief van de gemeente waarin staat dat MEE Rotterdam en Pameijer de zorg voor de betrokken kinderen op zich nemen, zonder hun medeweten is uitgegaan en dat hier nog geen afspraken over zijn gemaakt.

75. In de loop van april 2019 wordt verkend of onder leiding van de ombudsman een gesprek kan worden georganiseerd tussen Acato/Stichting Bloemfleur, de gemeente Rotterdam en betrokken ouders. Op donderdag 11 april 2019 laat de ombudsman aan de gemeente Rotterdam weten dat Stichting Bloemfleur op dat moment niet in gesprek wil met de gemeente. Eén van de punten die stichting Bloemfleur hierbij aankaart, is dat de gemeente eerst het vertrouwen in de stichting moet uitspreken.

76. Op 11 april 2019 vindt er een gemeenteraadsdebat plaats over de situatie bij Acato. Tijdens de raadsvergadering neemt de raad een motie aan: Motie Alternatief voor leerlingen van Acato.

77. Op 15 april 2019 sturen alle ouders van kinderen die op Acato zitten een brief aan wethouder Bokhove. Zij reageren op het debat van 11 april 2019 en geven aan dat zij en hun kinderen zich door de gemeente niet serieus genomen voelen. De ouders eisen dat ze volledig betrokken worden bij het verdere proces rondom Acato en dat het huidige personeel, de huidige locatie en de huidige methodiek van Acato op de lange termijn geborgd blijft.

78. Op 15 april 2019 beantwoordt de gemeente Rotterdam een aantal vragen van de ombudsman. Ze geeft aan dat ze de ingrijpende beslissing om de samenwerking met Acato te beëindigen heeft genomen na een zorgvuldige

afweging. Hierbij is betrokken dat er een vervolgaanbod beschikbaar is. De gemeente deelt mee dat ze de ouders actief zal betrekken bij het vervolgaanbod en dat ze zoveel mogelijk rekening wil houden met de wensen van de ouders. Ook geeft de gemeente aan dat ze op dat moment duidelijke afspraken heeft gemaakt met de verschillende partijen, waaronder MEE Rotterdam en Pameijer, over de invulling van het vervolgaanbod. Tevens noemt de gemeente verschillende uitgangspunten voor het vervolgaanbod.

79. Op 16 april 2019 nodigt de gemeente Rotterdam de medewerkers van Acato uit voor een bijeenkomst over het vervolgaanbod op 17 april 2019. Deze uitnodiging wordt gestuurd naar een medewerker die vervolgens wordt gevraagd om die te verspreiden onder de andere medewerkers. Ook de ouders worden op 16 april 2019 uitgenodigd voor een bijeenkomst op 17 april 2019.

80. Op 23 april 2019 vindt er een overleg plaats tussen een bestuurslid van Stichting Bloemfleur en twee ambtenaren van de gemeente Rotterdam. Hier is gesproken over de overdracht van de locatie aan het Goudseplein van Acato naar de gemeente Rotterdam. Tevens is verkend of en hoe de samenwerking tussen de gemeente en Acato weer kan worden hervat om te komen tot een nieuwe voorziening voor autistische kinderen waar onderwijs en zorg gecombineerd worden geleverd. De gemeente heeft vervolgens schriftelijk een aantal randvoorwaarden hiervoor opgesteld en hierbij aangegeven graag in gesprek te blijven met de Stichting Bloemfleur/Acato en met de betrokken ouders. Op 24 april 2019 laat Acato/Stichting Bloemfleur telefonisch weten hier niet aan mee te willen werken.

81. De gemeente Rotterdam stuurt op 25 en op 29 april 2019 een brief aan de ouders waarin ze het vervolgaanbod vanaf 6 mei 2019 toelicht en uitlegt welke keuzes de ouders hebben.

82. Op 30 april 2019 verzoekt een ambtenaar van de gemeente Rotterdam aan een bestuurslid van Stichting Bloemfleur om op woensdag 1 mei 2019 aanwezig te zijn voor de overdracht van het pand. Indien Stichting Bloemfleur niet meewerkt, beraadt de gemeente zich op juridische stappen. Stichting Bloemfleur stemt in met de oplevering van het pand. Een advocaat van de gemeente Rotterdam handelt de formele overdracht op 1 mei 2019 verder af.

83. Op 2 mei 2019 vragen de ouders aan de gemeentelijke ombudsman om een gesprek tussen de ouders en de gemeente Rotterdam te begeleiden. Nadat de gemeente op 3 mei 2019 instemt met dit verzoek, geeft de ombudsman hier gehoor aan. Het gesprek wordt gepland op 7 mei 2019.

84. Op 6 mei 2019 bezoekt de ombudsman de locatie aan het Goudseplein. Op dat moment bevinden zich daar medewerkers van diverse organisaties maar geen kinderen of ouders. In de ruimtes bevonden zich nog administratie met privacygevoelige informatie over de kinderen en persoonlijke eigendommen van anderen dan deze medewerkers.

85. Op 7 mei 2019 worden tussen de ouders en vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam een aantal afspraken gemaakt om te zorgen dat de kinderen op korte termijn weer naar Acato kunnen en dat er wordt toegewerkt naar zekerheid voor de langere termijn.

86. Op 8 mei 2019 deelt de ombudsman de gemaakte afspraken met de gemeente Rotterdam, ouders en medewerkers en bestuur van Stichting Bloemfleur/Acato.

87. Op 9 mei 2019 laat wethouder Bokhove de ombudsman weten dat de gemaakte afspraken niet op haar instemming kunnen rekenen. Het college is van mening dat er geen perspectief is op verdere samenwerking.

88. Op 10 mei 2019 sturen de betrokken ouders een brief aan het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam. Ze geven aan dat op 7 mei 2019 de ambtenaren van de gemeente voor het eerst de moeite namen om naar de ouders te luisteren. Ze vragen waarom de wethouder de gemaakte afspraken van tafel veegt en verzoeken om een gesprek met de wethouder in bijzijn van een onafhankelijke mediator.

89. Het college reageert op 12 mei 2019 op de brief van de ouders. Zij gaat in op het voorstel om in gesprek te gaan onder leiding van een onafhankelijke mediator en licht toe waarom ze de afspraken van 7 mei 2019 niet kan naleven. Het college wil wel in gesprek met de ouders, maar niet met Stichting Bloemfleur/Acato. Eind mei en begin juni 2019 corresponderen wethouder Bokhove en een vertegenwoordiger van de ouders namens de ouders over mogelijke vervolggesprekken.

90. Op 6 juni 2019 vindt er een raadsdebat plaats over de situatie rondom Acato.

Ervaringen leerlingen Acato

De ombudsman spreek met 4 leerlingen van Acato en geeft hieronder een samenvatting van hun ervaringen. 2 van de leerlingen zijn begin 2018 bij Acato gestart, 2 kort na de zomer.

Eerst hebben ze allemaal regulier onderwijs gevolgd bij verschillende onderwijsinstellingen in de regio. Alle leerlingen zijn op die scholen veelvuldig gepest en fysiek belaagd. De leerkrachten konden niet goed met hen overweg, ook al claimden de scholen dat zij bijzonder toegerust waren op kinderen met autisme. Uiteindelijk is voor al deze kinderen de situatie onhoudbaar geworden. Daardoor moesten ze naar het speciale onderwijs. Ook binnen het speciale onderwijs kon men in de praktijk niet met hen omgaan. Ook daar werd gepest en werden zij fysiek ongewenst bejegend.

Allen geven aan dat zij zich onveilig voelden en niet thuis hoorden bij het speciale onderwijs. Door alle incidenten verzuimden zij veel. In het begin door vaak vroeg door de ouders van school gehaald te worden en uiteindelijk helemaal niet meer naar school te gaan. 3 van 4 leerlingen gaven aan meer dan een jaar niet naar school te zijn geweest. 1 leerling gaf aan dat hij vooral langere periodes thuis zat als hij weer naar een andere school moest overstappen.

Alle leerlingen geven aan dat zij zich bij Acato voor het eerst als mens en niet als hulpverleningsobject werden benaderd. Ze kregen eindelijk de ruimte om zichzelf te zijn en om zelf te leren.

Nadat Acato gesloten was, heeft een van de leerlingen zich aangesloten bij het alternatief. Voor hem is het lastig dat daar steeds wisselende begeleiders zijn. Er komen iedere dag 2 tot 3 kinderen en soms zijn er 6 begeleiders op een dag.

1 van de leerlingen geeft aan dat zij op dat moment nog niet door de gemeente is benaderd met een alternatief aanbod.

De leerlingen geven aan dat zij en andere kinderen door de reguliere instellingen, het speciaal onderwijs en daarvoor werkzame hulpverleners thuis op de bank terecht zijn gekomen. Het was Acato die ervoor zorgde dat zij weer zin in het leven kregen. Acato was zeker niet perfect, maar dat kwam ook door het gebrek aan financiële middelen. Nu is er kennelijk wel geld en zijn er meer begeleiders dan kinderen. Voor de leerlingen is het onbegrijpelijk dat Acato geen geld kon krijgen. Nu moeten zij min of meer weer met de mensen van de instellingen aan de slag, die hen daarvoor in de steek hadden gelaten. "*De*

gemeente wil dat alles volgens de regels gaat, maar het zijn juist de regels die ervoor hebben gezorgd dat wij thuis kwamen te zitten."

Standpunt klagers

Het standpunt van klagers is overeenkomstig hun klachten.

Wij hebben verschillende mogelijkheden voor samenwerking aangedragen. De gemeente heeft daar nooit adequaat op gereageerd. Sterker, de gemeente heeft er alles aan gedaan om ervoor te zorgen dat Acato moet stoppen. Dit heeft ze op allerlei manieren gedaan. Geen van de beloftes worden nagekomen, de PGB-aanvragen werden getraineerd. Wij hebben diverse keren gezegd dat wij een samenwerking zochten met BOBA, Horizon en Pameijer. Daar is niks mee gedaan. Sterker wij werden alleen maar tegengewerkt. In het verslag van 26 november 2018 staat expliciet dat de instroom Acato gestopt moet worden. Daarnaast wordt er steeds gezinspeeld op 'incidenten' die niet hebben plaatsgevonden. De gemeente heeft daar ook geen onderzoek naar gedaan. Volgens een medewerker van MEE staan wij op de 'zwarte lijst'. Er worden ook geen PGB's meer verstrekt. De gemeente maakt misbruik van haar macht.

Standpunt ouders

Onze kinderen waren bij Acato eindelijk op hun plaats. Binnen het reguliere en het speciaal onderwijs was geen plek voor onze kinderen. De onderwijsorganisaties zijn wel verantwoordelijk voor onze kinderen, maar kijken niet naar hen om. Acato is voor onze kinderen een tweede thuis. Zij voelen zich daar eindelijk veilig. Bij Acato zijn ze welkom.

Wij als ouders zijn niet betrokken bij het besluit van de gemeente om de samenwerking te stoppen. Wij zijn ook niet betrokken geweest bij het vervolg dat de gemeente voor onze kinderen heeft bedacht. Ook met MEE en Pameijer zijn er vooraf geen gesprekken geweest.

Onze kinderen hebben geen vertrouwen meer in de professionals. Er komen telkens weer nieuwe, maar voor onze kinderen is het moeilijk om contacten en relaties te onderhouden. Er wordt vooral naar de systeemwereld gekeken en niet naar de leefwereld.

Standpunt gemeente

De gemeente geeft een uitgebreide toelichting op de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties in het kader van passend onderwijs. Verder stelt de gemeente:

Vanaf juli 2018 tot en met maart 2019 hebben wij een intensief traject doorlopen met Stichting Bloemfleur/ACATO. Wij hebben de intentie gehad om het initiatief van Stichting Bloemfleur in overeenstemming te brengen met de geldende wet- en regelgeving en daarmee ook de financiering vanuit de Rijksoverheid of de gemeentelijke overheid mogelijk te maken. Dat hebben wij gedaan in eerste instantie van juli 2018 tot en met september 2018 om tot een aanbod van onderwijs te komen. In december 2018 hebben wij met Stichting Bloemfleur afgesproken dat zij een zorgaanbieder conform de Jeugdwet zou worden. Daar zit een aantal voorwaarden aan verbonden.

Stichting Bloemfleur hebben wij herhaaldelijk en expliciet gevraagd aan die voorwaarden te voldoen. Zij heeft daaraan niet voldaan. Op enig moment hadden wij geen vertrouwen meer dat de samenwerking met Stichting Bloemfleur/Acato kon worden voortgezet.

Het was voor de gemeente geen gemakkelijke keuze om te stoppen met de Stichting Bloemfleur. Doorgaan was voor ons geen optie. We hadden zowel met een zorgvraagstuk als een onderwijsvraagstuk te maken. Onderwijsgeld mag niet besteed worden aan zorg. Daar liep het op vast.

Er zijn heel veel kinderen met een stoornis in het autistiforme spectrum die gewoon kunnen gedijen binnen het regulier onderwijs, maar je hebt daarbinnen ook een hele specifieke groep waar zorg voorliggend is.

Als college vinden wij het heel belangrijk dat burgers zelf initiatieven nemen en op eigen kracht dingen doen. Het Rijk wilde echter niet dat onderwijsgeld naar Acato zou gaan omdat Acato geen onderwijsinstelling is. Ook voldeed Acato niet aan de eisen als zorgaanbieder. Wij konden de veiligheid van de kinderen niet waarborgen en daarom hebben wij de samenwerking opgezegd.

De gemeente heeft ervoor gezorgd dat er een leerrechtpilot is opgezet. Daarmee hebben we een alternatief geboden toen we de samenwerking met Stichting Bloemfleur opzegden. Het was niet vanaf dag 1 perfect. Inmiddels maken er kinderen gebruik van de locatie en dat gaat steeds beter.

Standpunt Stichting BOOR

Kort samengevat stelt Stichting BOOR onder andere:

Elk kind heeft recht op onderwijs. Daar zetten wij ons elke dag voor in. Initiatieven om onderwijskansen voor kinderen te vergroten en het aantal 'thuiszitters' te verkleinen, treden wij positief tegemoet. Acato is zo'n initiatief. Wij zagen dat dit initiatief een kans zou kunnen zijn om kwetsbare jongeren een plek te geven in ons gecompliceerde onderwijsbestel, dat bovendien strikt gescheiden is van de zorg. En daar zat meteen de angel, die wij van meet af aan hebben benoemd aan stichting Bloemfleur/Acato: we moeten het samen doen, BOOR kan onderwijs verzorgen, voor huisvesting en zorg -eveneens belangrijke randvoorwaarden om het initiatief Acato te laten slagen- moeten andere partners betrokken worden. BOOR heeft daartoe dan ook voluit ingezet op samenwerking met vele partners in de stad: de gemeente Rotterdam, andere onderwijsinstellingen, samenwerkingsverbanden en zorginstellingen.

In onze brief van 17 september 2018 zijn wij niet teruggekomen op afspraken die wij in augustus 2018 met Stichting Bloemfleur zouden hebben gemaakt. In deze brief hebben wij schriftelijk samengevat welke bijdrage BOOR tot dan toe had geleverd en wat Stichting Bloemfleur verder van BOOR kon verwachten.

Door de koppeling zorg en onderwijs zijn de problemen ontstaan. De Leerplichtwet schrijft voor dat onderwijs op een aangewezen onderwijslocatie moet plaatsvinden. Het pand aan het Goudseplein is dat niet.

Wij gingen ervan uit dat de Inspectie de constructie die wij voor ogen had zou gedogen op grond van de beleidsregel maatwerk in onderwijstijd voor leerlingen met een beperking. Op 27 september 2018 bleek dat de inspectie de constructie niet wilde gedogen. Volgens de inspecteur gold de beleidsregel niet voor deze situatie.

Daarna is BOOR gesprekken aangegaan ten behoeve van het opzetten van een zogenaamde leerrechtpilot. In het kader van de Leerrechtpilot moest er per kind een OPP worden opgesteld. Die OPP's zijn erop gericht dat de kinderen terug naar het Speciaal Onderwijs gaan. De opvatting is ontstaan dat deze kinderen nooit meer terug kunnen naar het onderwijs. Wij denken echter dat dat de enige manier is om invulling te geven aan het recht op onderwijs. Vóór de Leerrechtpilot was er geen passend aanbod voor deze kinderen. Nu wel.

Standpunt MEE

Bij MEE staat de ondersteuning van ouders/verzorgers en leerlingen voorop. Wij hebben vanaf het begin aangegeven onze kennis in te willen zetten om mee te helpen de vraag van ouders en behoefte van kinderen goed vertaald te krijgen. Het leerrecht van kinderen is voor ons daarbij het uitgangspunt. Ruim driekwart jaar later constateren we dat het samenwerkingsverband van zorg, onderwijs en onafhankelijke cliëntondersteuning er gelukkig toe heeft geleid dat de continuïteit goed is geborgd en dat dit in samenspraak met leerlingen ouders is gebeurd.

Standpunt Pameijer

Pameijer levert dienstverlening vanuit de visie dat zorg en ondersteuning altijd in samenspraak en samenwerking met jongeren en ouders/verzorgers wordt vormgegeven. Samen met de gemeente heeft Pameijer deze insteek expliciet kenbaar gemaakt in een gesprek met het bestuur van Stichting Bloemfleur. Pameijer is daarna met de dagelijks leiding van Acato in gesprek gegaan om een oplossing te verkennen. Nadat zich aftekende dat deze ruimte niet ontstond is Pameijer ingegaan op het verzoek van de gemeente om aanwezig te zijn bij een verkennend gesprek met de ouders/verzorgers. Pameijer heeft zich vervolgens gecommitteerd aan het vormgeven van de noodzakelijke continuïteit. Het gerealiseerde samenwerkingsverband van zorg, onderwijs en onafhankelijke cliëntondersteuning heeft er inmiddels toe geleid dat de continuïteit volwaardig is geborgd. Vasthoudend aan ons eerdergenoemde principe vindt dit plaats in samenspraak en samenwerking met de jongeren en hun ouders/verzorgers. Wij zijn positief over de wijze waarop de gemeente dit faciliteert met zowel financiële als beleidsmatige ruimte.

Wettelijk kader

Jeugdwet, Wet op de expertisecentra, Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs, Variawet 2018, Beleidsregel maatwerk in onderwijstijd voor leerlingen met een beperking

Brief van de ministers voor Basis- en Voorgezet onderwijs en Media en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer der Staten Generaal van 23 november 2018 over Onderwijs en Zorg

Op weg naar Leerrecht in Rotterdam, Pilot 2019-2022

Overwegingen en oordeel

Omdat het allemaal om het welzijn van kinderen gaat heeft de ombudsman vanzelfsprekend ook met 4 kinderen gesproken en hen gevraagd hoe zij de hele gang van zaken hebben ervaren.

Wat de ombudsman betreft formuleren zij exact wat het probleem is: Alle betrokken partijen eisen dat een initiatief als Acato aan alle regels voldoet, terwijl het initiatief tot Acato juist is ontstaan omdat deze kinderen binnen de bestaande regels geen veilige plek konden vinden.

Het is aan de gemeente en alle professionele zorg- en onderwijsaanbieders om bij de start van de gesprekken te weten op welke basis het Acato-initiatief kon bloeien en groeien zodat kinderen die lange periodes thuis op de bank hebben gezeten, weer een doel in hun leven konden krijgen. Ook als tijdens het traject wetgeving verandert. De ombudsman is er niet van overtuigd dat deze kinderen door de gemeente geholpen zijn, terwijl het probleem al zo groot is. In Rotterdam telt iedereen mee, maar:

'In Rotterdam zijn er ongeveer 500 kinderen aan wie op dit moment geen passende (onderwijs)plek kan worden geboden. Een aantal van hen is uitgevallen in het onderwijs en een aantal heeft nooit onderwijs gevolgd en heeft vanaf 5 jaar een vrijstelling van de leerplicht gekregen'.[3]

Klacht 1 *De gemeente Rotterdam komt haar afspraken met stichting Bloemfleur niet na en stelt zelf wel elke keer nieuwe eisen.*

Van de gemeente mag verwacht worden dat zij wet- en regelgeving als uitgangspunt voor haar handelen neemt, maar ook dat zij steeds oog heeft voor de specifieke omstandigheden waar burgers in terecht komen. In voorkomende gevallen moet bij de gemeente de bereidheid bestaan om af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

Toen mevrouw B. zich in december 2017 tot de gemeente wendde met een verzoek om financiële hulp en advies, was direct al duidelijk dat bij Acato sprake was van een situatie die niet naadloos paste binnen de bestaande landelijke en lokale juridische kaders voor onderwijs en zorg.

[3] Website van de gemeente Rotterdam onderwijs010.nl ll. gezien op 27 mei 2020

Evenzeer was duidelijk dat Acato in een behoefte voorzag. Ondanks de Wet passend onderwijs uit 2014, zat een aantal leerplichtige kinderen thuis omdat een passend aanbod door een van de scholen in de regio Rotterdam-Rijnmond ontbrak. Uit niets is gebleken dat de scholen zich nog inspanden om voor deze kinderen verandering in die situatie te brengen.

Voor deze kinderen en ouders bood Acato een welkom alternatief. Als jong en recent ontwikkeld initiatief kon Acato geen gebruik maken van een eigen ondersteunend administratief of secretarieel apparaat. Financiële kwesties, planning, afspraken met kinderen, ouders, vrijwilligers, leerkrachten, afspraken met de verhuurder, inrichting van het pand, contacten met scholen en met de overheid, alles werd in eigen beheer door stichting Bloemfleur of mevrouw B. uitgevoerd. Het is daarom verklaarbaar dat zij om financiële hulp en advies vroeg.

De gemeente had op dat moment een inschatting moeten maken van de (on)mogelijkheden, de risico's en de kansen en de financiële mogelijkheden en deze inschatting met alle betrokkenen moeten delen. Niet is gebleken dat de gemeente dit heeft gedaan.

De gemeente heeft erop aangestuurd dat Acato een samenwerking met een van de bestaande organisaties op het gebied van speciaal onderwijs zou aangaan. Pas als hieraan invulling zou zijn gegeven, zag de gemeente meerwaarde in Acato naast de zorg en dagbesteding die zij al inkocht. Die samenwerking kwam, ondanks inzet van een enkele betrokkene bij BOOR, niet van de grond. Ruim 8 maanden na het aanvankelijk verzoek om hulp en advies bleek dat de onderwijsinspectie niet akkoord is met de gekozen route. De gemeente heeft zich niet ingezet om daarin verandering te brengen of met het verantwoordelijk ministerie of de onderwijsinspectie het gesprek aan te gaan. Acato was weer 'terug bij af'.

Daarna probeerde de gemeente opnieuw om Acato onder te brengen binnen de bestaande juridische structuren van de regelgeving, nu op het gebied van jeugdzorg. In die periode stelt de gemeente een reeks van eisen en opdrachten. Van concrete advisering of ondersteuning door de gemeente bij de invulling en uitwerking daarvan blijkt nauwelijks iets.

De hulpvraag van mevrouw B. en Acato en het belang van de kinderen lijkt volkomen uit het zicht te zijn geraakt. Veeleer is de verhouding er een geweest waarbij de overheid aangeeft aan welke eisen een organisatie moet voldoen.

Dat is het toetsingskader dat de gemeente hanteerde. Juist omdat ten tijde van het stellen van de hulp- en adviesvraag al duidelijk was dat Acato niet in te passen was in de bestaande formele kaders, heeft de gemeente onvoldoende invulling gegeven aan het vereiste om maatwerk te leveren. Er is onvoldoende gezocht naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van Acato maar nog meer van haar leerlingen.

Op een laat moment is er een toezegging gekomen tot betaling van de huur door de gemeente. Het duurde echter nog een tijd voordat daaraan uitvoering werd gegeven. Binnen de gemeente is hieraan door individuele ambtenaren wel veel tijd besteed.

Waardering voor het initiatief Acato van het college van burgemeester en wethouders in woord en daad is in dit hele traject uitgebleven. Juist omdat het ging om een succesvol initiatief voor leerplichtige 'thuiszitters' had van de gemeente een meer ondersteunende rol verwacht mogen worden.
De gedraging van de gemeente is niet behoorlijk. De gemeente heeft in strijd met het behoorlijkheidsvereiste maatwerk gehandeld.

Klacht 2 *De communicatie van de gemeente Rotterdam over en richting Stichting Bloemfleur, Acato en de betrokken ouders is onbehoorlijk.*

Het spreekt voor zich dat de overheid de burger moet respecteren, hem fatsoenlijk moet behandelen en hulpvaardig moet zijn. Daarbij moet ook, gevraagd en ongevraagd, de juiste informatie worden verstrekt en die informatie moet kloppen en volledig en duidelijk zijn.

De ombudsman onderscheidt ten aanzien van deze klacht 3 elementen:

a. De toon van de communicatie van de gemeente richting stichting Bloemfleur/Acato tot oktober 2018;
b. De toon van de communicatie van de gemeente richting stichting Bloemfleur/Acato na oktober 2018;
c. De communicatie richting de ouders

a. De toon van de communicatie van de gemeente richting stichting Bloemfleur en Acato in de periode tot oktober 2018 had warmer en empathischer gekund. De ombudsman vindt echter dat Acato in die periode wel fatsoenlijk genoeg en met voldoende respect is behandeld.

De hulpvaardigheid van de gemeente liet te wensen over, maar de informatie die aan stichting Bloemfleur en Acato is verstrekt, was op zich juist. Daarmee is de communicatie richting stichting Bloemfleur en Acato tot oktober 2018 behoorlijk.

Daarna bouwde de irritatie zich aan beide zijden op.

b. Op het moment dat mevrouw B. op 11 februari 2019 aan wethouder Bokhove haar ongenoegen kenbaar maakt, leidde dat tot een onderbreking in de communicatie die 3 weken duurde. Hervatting kon volgens de betrokken gemeenteambtenaren pas plaatsvinden nadat op 4 maart 2019 een gesprek met de wethouders Bokhove en Kasmi had plaatsgevonden. De ombudsman ziet niet in waarom dat zo moest zijn, zeker gelet op de precaire situatie van de kinderen/leerlingen van Acato.

In het gesprek op 4 maart lopen de gemoederen hoog op en worden opnieuw eisen gesteld aan Acato. De koers van de gemeente is dan al duidelijk geworden: zij wil niet meer met Acato verder. Kort daarna vindt er spoedoverleg plaats met verschillende professionele partijen, over, maar niet met stichting Bloemfleur of Acato. Gelet op de precaire situatie waar Acato en de stichting Bloemfleur zich in bevonden, is dat een niet behoorlijke manier van communiceren. De gemeente heeft op dit punt in strijd met het behoorlijkheidsvereiste fatsoenlijke bejegening gehandeld.

c. De communicatie in de richting van de betrokken ouders is tekort geschoten. Duidelijk is geworden dat de gemeente geen overzicht had welke ouders en kinderen het betrof. Pas eind november 2018 ontstond bij de gemeente de behoefte om met de ouders en kinderen te communiceren over de ontwikkelingen bij Acato. De geplande bijeenkomst van 11 december 2018 ging niet door, wegens mogelijke aanwezigheid van media.

Een bijeenkomst van 7 mei 2019 is het eerste moment waarop de ouders en de gemeente, onder voorzitterschap van de ombudsman, met elkaar spreken over de ontstane situatie. Dat was een veel te laat moment om nog informatie te delen die van belang zou kunnen zijn.

De gemeente heeft nagelaten de ouders en hun kinderen de informatie te geven die hun belangen rechtstreeks raakte. De gedraging van de gemeente is op dit punt niet behoorlijk. De gemeente heeft op dit punt in strijd met het behoorlijkheidsvereiste goede informatieverstrekking gehandeld.

Klacht 3 De wijze waarop de gemeente Rotterdam in maart 2019 het vertrouwen in de stichting Bloemfleur en Acato heeft opgezegd en vervolgens begin mei 2019 de locatie van Acato in bezit heeft genomen, is onbehoorlijk.

Uitgangspunt bij het handelen van de overheid hoort te zijn dat zij haar handelen en besluiten duidelijk aan de burger uitlegt en aangeeft op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn. Drie bouwstenen zijn voor een goede motivering van belang: wettelijke voorschriften, feiten en belangen en een heldere redenering. In haar contacten probeert de overheid escalatie te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel.

Het opzeggen van het vertrouwen door de gemeente in de stichting Bloemfleur en Acato was de slotsom van een reeks van oplopende irritaties over en weer.

Aan de kant van de gemeente was er geen vertrouwen dat nog tot een vruchtbare samenwerking gekomen kon worden. De mogelijkheid om met een onafhankelijke mediator te proberen om alsnog tot een voor alle partijen bevredigende oplossing te komen, heeft de gemeente niet aangegrepen. Juist de inzet van een professionele externe partij had soelaas kunnen bieden.

In plaats daarvan heeft de gemeente op een abrupte manier in een brief van 26 maart 2019 aangekondigd dat zij per 1 mei 2019 de samenwerking zou beëindigen omdat zij daarin geen vertrouwen meer had. Een onmiddellijke aanleiding daarvoor is niet gebleken.

Een vermeend incident in november 2018 is door de gemeente niet onderzocht. Toekomstige risico's van dien aard dat de gemeente die niet zou moeten accepteren zijn evenmin duidelijk geworden.

Ouders en kinderen gaven aan dat zich in het verleden op andere scholen en bij andere instellingen juist veel verschillende nare incidenten hadden voorgedaan. In Acato hadden zij juist het volle vertrouwen. Dat de gemeente meende het beter te weten dan de ouders en hun kinderen is dan ook niet goed te begrijpen.

Daar komt nog bij dat de timing van de beëindiging van de samenwerking binnen 5 weken, waarvan 2 weken in de meivakantie, te weinig ruimte gaf voor ouders om een passend alternatief te zoeken. De gemeente had dat alternatief ook niet beschikbaar. De organisaties die zij daarvoor had aangezocht, MEE en Pameijer, hebben gezamenlijk met andere partijen wel een vorm van inzet getoond, maar er was zeker geen sprake van een vloeiende overgang. De nadelen voor de kinderen en ouders waren voor de gemeente voorspelbaar en ook te voorkomen geweest door een andere de-escalerende handelwijze. De gedraging van de gemeente is daarom niet behoorlijk.

Mede dankzij de abrupte beëindiging van de samenwerking, zijn geen afspraken gemaakt over het gebruik van de locatie van Acato aan het Goudseplein. Op de eerste schooldag na de meivakantie, maandag 6 mei 2019, heeft een groepje medewerkers van verschillende organisaties de locatie in gebruik genomen. In de ruimtes bevonden zich nog administratie met privacygevoelige informatie over de kinderen en persoonlijke eigendommen van anderen dan deze medewerkers.

Noch mevrouw B., noch een van de vaste krachten van Acato was op 6 mei 2019 aanwezig om een en ander veilig te stellen. Van de kant van de gemeente, noch van de betrokken organisaties zijn pogingen ondernomen om tot afspraken over de administratie en eigendommen te komen. Het contact dat er was ging alleen over overdracht en werd vergezeld van de dreiging met juridische stappen. Waarom dat zo plaatsvond is niet duidelijk geworden. Het ligt voor de hand dat de verstoorde relatie tussen de gemeente en Acato hier debet aan was.

Deze manier van in gebruik nemen van het pand stond niet in een evenredige verhouding tot het doel dat de gemeente beoogde te bereiken. Acato en de kinderen hebben hiervan nadeel ondervonden of dat hadden zij kunnen ondervinden. Daarom is de gedraging van de gemeente niet behoorlijk. De gemeente heeft in strijd met het behoorlijkheidsvereiste goede motivering gehandeld.

Klacht 4 De gemeente verstrekt onvoldoende informatie aan stichting Bloemfleur, Acato en de betrokken ouders over de concrete invulling van zorg en onderwijs na 1 mei 2019 aan deze kwetsbare groep kinderen.

Goede voorbereiding voor het nemen van een weloverwogen beslissing door de overheid is cruciaal. Dat kan het beste door actief informatie te verwerven en die bij de burgers te toetsen. En als een beslissing is genomen, moet de burger daarover vanzelfsprekend volledig en duidelijk worden geïnformeerd.

In deze situatie meende de gemeente over voldoende informatie te beschikken om een ingrijpende beslissing te kunnen nemen om de samenwerking met Acato per 1 mei 2019 te beëindigen. Deze beslissing is op geen enkel moment getoetst bij de betrokken ouders of hun kinderen. Er is over hen, maar zonder hen, besloten. Juist de informatie die ouders hadden kunnen aandragen, had tot een evenwichtiger besluit kunnen leiden. Wellicht had daarmee ook een begin van draagvlak voor het besluit verkregen kunnen worden, waar dat draagvlak nu volledig ontbrak en ontbreekt.

Wat zeker ook niet bijgedragen heeft aan een goede verstandhouding tussen enerzijds de gemeente en anderzijds ouders en kinderen, is de onduidelijkheid over de situatie na 1 mei 2019. Die duidelijkheid bestond niet bij de gemeente zo blijkt ook uit de brief van 26 maart 2019. Daarin staan enkele algemeenheden vermeld, met de strekking dat de continuïteit van zorg voor en opvang van kinderen vanzelfsprekend voorop zou staan. Maar een concrete invulling van de dagelijkse gang van zaken ontbreekt. Deze kwetsbare groep kinderen, sommigen met een reeks aan negatieve ervaringen in onderwijs en zorg, had beter verdiend. Pas na 1 mei 2019 vindt er communicatie plaats, maar dan is Acato aan het Goudseplein 248 al gesloten. Deze communicatie had ruim voor 1 mei 2019 plaats moeten vinden. De gedraging van de gemeente is daarom niet behoorlijk. De gemeente heeft in strijd gehandeld met de behoorlijkheidsvereisten goede voorbereiding en goede motivering.

Geen aanbeveling

Hoewel de klagers hierom verzochten, heeft de ombudsman besloten geen aanbeveling aan zijn oordeel te verbinden. Gelet op de reactie van het college van burgemeester en wethouders dat zij lessen wil trekken uit wat er gebeurd is, gaat de ombudsman ervan uit dat het college niet alleen intern als lerende organisatie te werk zal gaan, maar ook extern. Dat betekent dat de ombudsman ervan uitgaat dat het college zich zal beraden hoe verder met Stichting Bloemfleur/Acato, de ouders, maar vooral met de kinderen.

Niet alle kinderen maken gebruik van de leerrechtpilot aan het Goudseplein 248 en Acato is nog steeds belangrijk voor een aantal kinderen (soms 18+) en hun ouders. Het zou de gemeente sieren als zij een vorm zou kunnen vinden om Acato toch te ondersteunen.