



DOORZETTINGSMACHT ORGANISEREN

Hoe sturing en ondersteuning onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden bij de uitvoering van de zorgplicht passend onderwijs.

DOORZETTINGSMACHT ORGANISEREN



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



Steunpunt Passend
Onderwijs VO

VO RAAD

PO RAAD

Nederlands
Jeugd
instituut



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Inleiding

In juni 2016 ondertekenden de ministeries OCW, VWS, V&J, de PO-Raad, de VO-raad en de VNG het Thuiszitterspact. In dit pact staan afspraken die ertoe moeten leiden dat het aantal thuiszitters de komende jaren omlaag wordt gebracht. Doel is dat in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuiszit zonder een passend aanbod.

Onderdeel van het pact is de zogenoemde 'doorzettingsmacht'. Als er sprake is van (dreigend) thuiszitten, stelt het Thuiszitterspact dat gemeenten en samenwerkingsverbanden met elkaar afspreken welke partij/persoon bepaalt welke onderwijs/zorgplek voor het betreffende kind/jongere passend is. Gemeenten en samenwerkingsverbanden worden opgeroepen om een stappenplan op te stellen om thuiszitten tegen te gaan. Inmiddels heeft staatssecretaris Dekker in december 2016 besloten om de doorzettingsmacht wettelijk te borgen.

Wat is doorzettingsmacht?

DEFINITIE

In deze notitie verstaan we het volgende onder doorzettingsmacht:

De gemeente en het samenwerkingsverband maken bindende afspraken om, bij stagnerende besluitvorming, één partij, team of functionaris de bevoegdheid te geven om - binnen gestelde kaders – te bepalen welke onderwijs/zorgplek voor het betreffende kind passend is. Zo spreken deze partijen af wie in zo'n situatie het laatste woord heeft.

BETROKKEN PARTIJEN

Als het gaat om de thuiszittersproblematiek, zijn de volgende partijen betrokken:

- De ouders: dragen de eindverantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kind(eren).
- De schoolbesturen: zijn verantwoordelijk voor de zorgplicht passend onderwijs. Zij zijn verenigd in een samenwerkingsverband passend onderwijs, een netwerk dat alle ondersteuningsbehoeften van kinderen/jongeren dekt.
- Gemeentebesturen: zijn verantwoordelijk voor de zorgplicht binnen de jeugdhulp.

WELKE DOELEN DIENT DOORZETTINGSMACHT?

- De zorgplicht van het onderwijs en de jeugdhulpplicht van de gemeente hebben een concrete invulling. De verantwoordelijkheid voor het vinden van een passende onderwijsplek ligt bij deze partijen/ professionals en niet bij de kinderen/jongeren en/of ouders.
- Mandaten, rollen, taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen zijn duidelijk omschreven, zodat zij effectief kunnen handelen.
- Elk kind/jongere wordt altijd - binnen een beperkt tijdsbestek - een oplossing geboden.
- Doorzettingsmacht resulteert in een afname van het aantal thuiszitters en in een afname van de duur van thuiszitten.

Idealiter is doorzettingmacht niet nodig, omdat partijen in het kader van passend onderwijs effectieve afspraken hebben gemaakt om thuiszitten te voorkomen. Worden deze afspraken onverhoopt niet nagekomen, dan spreken partijen elkaar daarop aan en wordt er in overleg – met de ouders en waar mogelijk met het kind/ de jongere - een passende plek voor het kind/ de jongere gevonden. In zo'n geval spreken we van 'doorzettingmacht': partijen, inclusief ouders, vinden in overleg een oplossing waar alle partijen zich aan houden. Alleen als de doorzettingmacht faalt, is doorzettingmacht aan de orde.

Doorzettingmacht realiseren

REIKWIJDTE

Doorzettingmacht zorgt ervoor dat zorgplicht/jeugdhulpplicht te allen tijde wordt gerealiseerd:

- Er is duidelijkheid over de rechten en plichten van alle betrokkenen (ouders en professionele partijen).
- Er zijn formele afspraken tussen de professionele partners.
- Er zijn afspraken over de samenwerking tussen ouders en professionals.

STURING EN ONDERSTEUNING

De ervaring leert dat het in complexe situaties nodig is om zowel te zorgen voor 'sturing' als voor 'ondersteuning'. Sturing is gericht op het bereiken van het doel, ondersteuning zorgt ervoor dat iedereen naar vermogen zijn bijdrage kan leveren. Het is van groot belang dat zij die verantwoordelijk zijn voor de inrichting en uitvoering van samenwerkingsconstructies, zich iedere keer de vraag stellen of de sturing van het proces én de ondersteuning van alle partners, inclusief de ouders, optimaal is geregeld. Bijvoorbeeld: hoe worden ouders ondersteund als er een juridisch traject wordt gestart? Is het 'mee-op-lopen' geregeld? Uiteindelijk moeten de partijen weer met elkaar verder om de juridische uitspraak uit te voeren. Dat wordt erg moeilijk als de onderlinge relaties volledig zijn verstoord en dat is niet in het belang van het betrokken kind/jongere.

HET SPEELVELD

Ouders Kind/ Jongere	Onderwijs	OOGO		Jeugdhulp	Ouders Kind/ Jongere
Mee-op-lopen	School	Leerplicht	Veilig Thuis	Wijkteam	Mee-op-lopen
	Schoolbestuur			Jeugdhulporganisatie	
	Samenwerkingsverband			(Samenwerkende) Gemeenten	
	Jeugdbescherming / Rechtspraak				

Doorzettingmacht binnen professionele netwerken I

BESTUURLIJKE AFSPRAKEN

De besturen (in 'Onderwijskolom' en 'Zorg/Jeugdhulpkolom') hebben afspraken gemaakt over de wijze waarop op elk besluitvormingsniveau wordt gehandeld als men niet tot besluitvorming komt, bijvoorbeeld omdat de vraagstelling te complex is. De afspraken maken duidelijk hoe in dergelijke situaties wordt doorgeschakeld naar een hoger besluitvormingsniveau met een breder mandaat en een bredere verantwoordelijkheid. Ook zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt over de wijze waarop de samenwerking met ouders gestalte krijgt bij de uitvoering van de zorg/jeugdhulpplicht. Ook is er binnen het afsprakenkader eenduidigheid over de taken en verantwoordelijkheden bij de uitvoering van de leerplicht.

VEILIGHEID

Wanneer, door het gedrag van welke partij of individu dan ook, de veiligheid van jongeren in het gedrang komt, wordt altijd de 'veiligheidsketen' betrokken, in eerste instantie via 'Veilig Thuis'. Is dit niet afdoende, dan wordt het Openbaar Ministerie ingeschakeld. Als er civiel- of strafrechtelijk wordt ingegrepen, vervallen alle eerder gemaakte afspraken en neemt de (jeugd)reclassering de regie over.

VERBINDING ONDERWIJS EN JEUGDHULP

In verschillende gremia zijn de onderwijs- en jeugdhulpkolom met elkaar verbonden: in het multidisciplinair overleg (MDO) in scholen, aan de Actietafel op samenwerkingsverbandniveau en aan de (wettelijk verplichte) Jeugdbeschermingstafel.

Ouders Kind/ Jongere	Onderwijs	OOGO	Jeugdhulp	Ouders Kind/ Jongere
Mee-op-lopen	School	MDO IOT / ZAT / CVB	Wijkteam	Mee-op-lopen
	Schoolbestuur	Actietafel	Jeugdhulporganisatie	
	Samenwerkingsverband	Jeugd- beschermingstafel	(Samenwerkende) Gemeenten	
	Jeugdbescherming / Rechtspraak			

Doorzettingsmacht binnen professionele netwerken II

In het *multidisciplinair overleg van onderwijs en jeugdhulp* (MDO) in de scholen worden onderwijs-zorgarrangementen samengesteld, die tegemoet komen aan én de onderwijs- én de jeugdhulpondersteuningsbehoeften van kinderen/jongeren. De complexere vraagstukken, die de competentie en de mogelijkheden van de individuele scholen te boven gaan, worden behandeld aan de *Actietafel* op het niveau van het samenwerkingsverband. De (wettelijk verplichte) *Jeugdbeschermingstafel* is bedoeld voor casuïstiek met een grote urgentie, waarbij justitie is betrokken en waarbij (vaak) de veiligheid van het kind/ de jongere in het geding is.

Het gaat om structurele verbindingen tussen onderwijs en jeugdhulp met het doel een effectieve en efficiënte handelwijze te realiseren en snel en adequaat te kunnen reageren bij crisissituaties. Als partijen en mensen

elkaar kennen, gaat dat nu eenmaal sneller. Afspraken over de opdracht, de bevoegdheden en de samenstelling van deze overleggen worden gemaakt binnen het op *overeenstemmingsgericht overleg tussen school- en gemeentebesturen* (OOGO). De besturen hebben afspraken gemaakt over de procedure die wordt gevolgd (op de verschillende besluitvormingsniveaus) als men in de genoemde overleggen niet tot besluitvorming komt.

Doorzettingsmacht wordt doorzettingskracht als voor alle spelers duidelijk is wat hun mandaat is om een oplossing te forceren. Is dit mandaat niet toereikend of worden afspraken niet nagekomen, dan moet de voorzitter het besluit kunnen nemen om op te schalen naar een hoger besluitvormingsplatform.

Verder neemt de kracht toe als de deelnemers van de overleggen:

- intrinsiek gemotiveerd zijn om er voor deze kinderen/jongeren uit te komen,
- een oplossingsgerichte instelling hebben,
- creatief zijn,
- een samenwerkingsgerichte houding hebben,
- gemandateerd zijn.

WERKEN MET SCENARIO'S

Het overleg over (dreigende) thuiszitters verloopt veelal volgens standaardprocedures. Het werken met scenario's kan helpen om sneller tot een passende oplossing te komen. Werken met scenario's stimuleert de creativiteit en voorkomt 'tunneldenken'. Bekijk de ondersteuningsvraag van het kind/ de jongere steeds vanuit meerdere perspectieven, bijvoorbeeld van de ouders, kind/ jongere, de school en leerplicht. Welke drijfveren liggen hieraan ten grondslag?

Bedenk welke randvoorwaarden nodig zijn om de bedachte scenario's uit te voeren. Bijvoorbeeld: de beschikbaarheid van onderwijs-zorgarrangementen, snelle toegang tot zorg, voldoende financiële middelen om ondersteuningscapaciteit in te kunnen kopen en de samenwerking tussen gemeenten om bovenregionale voorzieningen te realiseren voor kinderen/jongeren met zware ondersteuningsvragen.

INRICHTING VAN SCENARIO'S:

1. Wat is het probleem/ wat is de vraag?
2. Wie heb ik nodig om deze vraag te beantwoorden?
3. Wat is speelveld en wat zijn de spelregels?
4. Wat is het doel?
5. Welke scenario's komen in beeld?
6. Wat zijn de randvoorwaarden per scenario?
7. Hebben de deelnemers het benodigde mandaat?
8. Gedragen we ons volgens de spelregels?
9. Wie hakt de knoop door, wie heeft de doorzettingsmacht?
10. Doel gehaald?
11. Opschalen?



Aandachtspunten

BETROKKENHEID JUSTITIE

Als justitie of de rechter betrokken is bij het proces, ontstaat er een nieuwe situatie, een nieuw speelveld en daarmee een nieuw krachtenveld. Het is belangrijk dat de besluiten van deze partijen worden vertaald in een werkbare aanpak voor het kind/ de jongere en de betrokken uitvoerende partijen. Dit vergt creativiteit.

WEIGERENDE OUDERS/ KINDEREN/JONGEREN

Doorzettingsmacht speelt zich vooral af binnen het professionele speelveld. Het is niet mogelijk om hiermee gewenst gedrag van ouders en kinderen/jongeren af te dwingen. Zij kunnen immers altijd weigeren om zich bij de genomen besluiten neer te leggen. Welke middelen hebben samenwerkingsverband en gemeente dan in handen om processen te forceren, zodat het kind/ de jongere het onderwijs krijgt waarop het recht heeft? Het verdient alle aandacht om hier regionaal tijdig over na te denken en voor zulke situaties samen scenario's te ontwikkelen. En... het helpt om deze scenario's vooraf in casusbesprekingen te toetsen: ga 'droogzwemmen'! Maar altijd – en zeker in deze situaties – is het 'mee-op-lopen' van groot belang en mag de relatie met het kind/ de jongere en de ouders nooit worden verbroken ('Dan maar een andere professional inzetten').

De praktijk zal moeten leren hoe om te gaan met ouders die een passend aanbod blijven weigeren. Helder is wel dat dit type casuïstiek een belangrijke testcase is voor de vastberadenheid waarmee onderwijs en gemeenten tot werkbare oplossingen komen en zo nodig doorpakken.

MEE-OP-LOPEN

Het 'mee-op-lopen' met ouders vraagt nadrukkelijk aandacht. Wie ondersteunt de ouders, vanuit hún perspectief, binnen dit complexe veld? Hebben de professionals in de gaten of voor de ouders alles duidelijk is? Krijgen de emoties van ouders voldoende ruimte? En worden de verschillende mogelijkheden besproken vanuit de visie en wensen van ouders? Er hoeven hiervoor niet altijd extra professionals worden ingezet. Wel moet duidelijk zijn dat ouders niet alleen staan en niet alleen zijn in hun 'zoektocht'.

WAAROM 'RUZIE MAKEN MET OUDERS' MOET WORDEN VOORKOMEN?

Elk conflict met school wordt thuis aan tafel tussen ouders en kinderen besproken. Dat veroorzaakt bij het kind/ de jongere een loyaliteitsprobleem. Als het puntje bij paaltje komt zullen kinderen altijd voor hun ouders kiezen. Dat geeft in de relatie met de leerkracht altijd extra spanning, en daarmee een extra kans op problemen.

DOORZETTINGSMACHT BEWAKEN

Voor alle partijen is het van belang dat de doorzettingsmacht eenvoudig en duidelijk is geregeld, dat er succes kan worden behaald zonder ingewikkelde structuren en afsprakenkaders. Gezien het belang van doorzettingsmacht, is het gewenst de uitwerking, doorontwikkeling en de bewaking niet aan het toeval over te laten, maar er structureel, continu en geformaliseerd aandacht aan te besteden:

- Wijs een bewaker aan voor de doorzettingsmacht in deze school, in deze gemeente, in dit samenwerkingsverband, in deze jeugdhulporganisatie, in deze regio. Met naam en rugnummer, mandaat en mogelijkheden.
- Stel bij de start van elk ondersteuningstraject een casemanager aan voor het kind/ de jongere, met een naam en rugnummer. Een professional die telkens weer vragen stelt als:
 - Is er een reëel perspectief?
 - Worden alle emoties gemanaged?
 - Is er een plan?
 - Doet iedereen wat hij of zij zou moeten doen?
 - Wordt er gestuurd en wordt er gescoord?
 - Wie loopt-mee-op?
 - Weet deze professional wat te doen als het niet werkt?

Aanbevelingen

- Zorg voor een duidelijke rolverdeling en bijbehorend mandaat om (snel) te handelen.
- Werk bij de casusbesprekingen met verschillende scenario's, waarin bijvoorbeeld ook dagbesteding of toeleiding naar werk opties zijn.
- Maak duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, leg deze vast en check ze ook.
- Werk op regioniveau scenario's uit om medewerking 'af te dwingen' van ouders die hun kind niet willen inschrijven/niet van het aanbod gebruik willen maken.
- Neem in de uitwerking van de aanpak de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie mee als relevante spelers.
- Begin met een gezamenlijke intentie, en zorg ervoor dat het daar niet bij blijft; men moet bereid zijn om zich te mandateren, dat vast te leggen en zich ernaar te gedragen.
- Evalueer regelmatig om te leren van 'onder-op' en zet deze leerervaringen om in verdere verbetering van de aanpak, organisatie en bestuur & beleid.
- Regel allereerst de volgende zaken:
 - Werk samen (ouders, onderwijs, gemeente en jeugdhulporganisaties).
 - Stel regionaal vast welke speelvelden men efficiënt vindt, welke functionarissen (met welk competentieprofiel) daaraan deelnemen en welk mandaat wordt verleend. Doe vanuit dit afsprakenkader ervaring op en schaaft het proces bij waar nodig. Het is belangrijk dat partijen op basis van wederzijds respect een onderlinge vertrouwensband opbouwen.
 - Maak bij het ontwikkelen van deze gemeenschappelijke werkagenda gebruik van het vijfstappenplan van Gedragswerk (zie *Niemand kan het alleen*, pag. 34 en volgende).

