

Wie beslist?

Doorzettingsmacht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs

Suzanne Gerritsen, Janne de Roode, Marijn Vleeskens

Leonie Middelbeek, Pauline van Eck

Oberon
onderzoek | advies

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding onderzoek 4
1.2 Achtergrond 4
Passend onderwijs 4
Doorzettingsmacht 5
1.3 Onderzoeksvragen 6
1.4 Leeswijzer 6
2 Onderzoeksopzet 7
2.1 Onderzoeksinstrumenten 7
Vragenlijst 7
Focusgroepen 7
2.2 Respons 8
Vragenlijst 8
Focusgroepen 8
3 Bevindingen 9
3.1 Wel of geen doorzettingsmacht 9
3.2 Inzicht in de organisatie van doorzettingsmacht 10
Aanleiding om doorzettingsmacht te organiseren 10
Bij wie is de doorzettingsmacht belegd? 10
Afspraken met gemeenten 12
Plaatsingsprocedure 14
Gebruik en ervaringen 15
Knelpunten 17
Succesfactoren 18
3.3 Inzicht in het ontbreken van doorzettingsmacht 18
Redenen voor het ontbreken van doorzettingsmacht 18
Plaatsingsprocedure zonder doorzettingsmacht 20
Toekomstplannen 21
3.4 Wettelijke verankering 21
Argumenten tegen wettelijke verankering doorzettingsmacht 21
Alternatieven voor doorzettingsmacht 22
4 Conclusie 23
Bijlage 1 Vragenlijst Doorzettingsmacht 27
Bijlage 2 Schematisch overzicht uitkomsten vragenlijst 32

1 Inleiding

Voor u ligt de rapportage van het onderzoek dat in het voorjaar van 2025 is uitgevoerd naar de organisatie van doorzettingsmacht door samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs. In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding van het onderzoek, de achtergrond van doorzettingsmacht op hoofdlijnen, de onderzoeksvragen die in het onderzoek centraal staan en sluiten we af met de leeswijzer voor het rapport.

1.1 Aanleiding onderzoek

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) heeft Oberon gevraagd om onderzoek te doen naar de organisatie van doorzettingsmacht door de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Het ministerie van OCW heeft Oberon hiertoe verzocht omdat het in 2025 bekijkt hoe zij het beste uitvoering kan geven aan een recente motie[1] die door voormalig kamerlid Beertema is ingediend. Hierin verzoekt hij de regering (onder andere) om doorzettingsmacht binnen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs onder te brengen. Om te bepalen hoe het ministerie het beste uitvoering kan geven aan de motie start het ministerie met dit onderzoek waarin wordt gekeken naar of samenwerkingsverbanden passend onderwijs op dit moment afspraken hebben over doorzettingsmacht en zo ja, op welke manier die afspraken zijn vormgegeven.

1.2 Achtergrond

De recente motie over doorzettingsmacht was niet de eerste motie die ging over doorzettingsmacht in het kader van passend onderwijs. Al voor de invoering van de Wet passend onderwijs bestonden er in de politiek zorgen over het ontbreken van ‘doorzettingsmacht’. Gevreesd werd dat er na de decentralisatie die zou plaatsvinden met de invoering van passend onderwijs, situaties zouden ontstaan waarin partijen er met elkaar niet uit zouden komen bij het vinden van een passende onderwijsplek voor bepaalde leerlingen.[2] Zou er in die gevallen niet een persoon of instantie moeten zijn bij wie de macht belegd is om een knoop door te hakken en een beslissing of afspraak af te dwingen over een passende onderwijsplek – iemand met doorzettingsmacht? Sindsdien vindt het politieke debat over doorzettingsmacht met enige regelmaat opnieuw plaats en wordt het begrip doorzettingsmacht geregeld aangehaald in beleidsdocumenten en -afspraken.[3] Om deze discussie te begrijpen, gaan we eerst nader in op de organisatie van passend onderwijs en vervolgens op wat er tot nu toe bekend is over doorzettingsmacht.

Passend onderwijs

In 2012 werd de Wet passend onderwijs vastgesteld en op 1 augustus 2014 trad de Wet passend onderwijs in werking. Passend onderwijs moest de oplossing vormen voor organisatorische problemen die tot dan toe werden ervaren in het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. De oplossingen werden gezocht in decentralisatie en budgetfinanciering. Tot 1 augustus 2014 bepaalde de centrale overheid op basis van landelijke criteria wie welke ondersteuning kreeg. Sinds 1 augustus 2014 is deze taak belegd bij de regionaal georganiseerde samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Zij zijn

---

1 Motie 31497-452

2 Waslander, S. & Buwalda-Groeneweg, E. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek. Deel 1.* Tilburg: TIAS School for Business and Society.

3 Zie o.a. Thuiszitterspact (2016); Handreiking Doorzettingsmacht organiseren (2017); De kracht om door te zetten (2019).

verantwoordelijk voor de toewijzing van ondersteuning aan leerlingen. En waar tot 1 augustus 2014 sprake was van een 'open-einde-financiering', is het totale budget voor passend onderwijs sinds 1 augustus 2014 gefixeerd. Elk samenwerkingsverband passend onderwijs ontvangt naar rato van het aantal leerlingen de aangesloten scholen een budget voor het ondersteuningsaanbod.

Passend onderwijs moest ervoor zorgen dat zo efficiënt en effectief mogelijk gezorgd kon worden voor een onderwijsplek voor elke leerling met of zonder extra ondersteuningsbehoeften. Centraal in de Wet passend onderwijs staat de zorgplicht. De zorgplicht stelt dat een school (formeel: het schoolbestuur) de verantwoordelijkheid heeft om voor een aangemelde leerling met extra ondersteuningsbehoeften te onderzoeken of passende ondersteuning mogelijk is en om wanneer dit niet het geval is, voor de leerling een geschikte plek te zoeken op een andere school. Zo wordt voorkomen dat ouders van school naar school gestuurd worden en leerplichtige leerlingen thuis komen te zitten. Naast de scholen (formeel: schoolbesturen) hebben de samenwerkingsverbanden passend onderwijs een centrale rol in het zorgen voor passend onderwijs. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben de plicht zich in te spannen om een dekkend netwerk aan voorzieningen te creëren. Daarbij zijn zij verplicht om overleg te voeren over afstemming van hun ondersteuningsplannen en de jeugdhulpplannen van gemeenten.

Uit onderzoek[4] naar de implementatie van passend onderwijs en de impact van passend onderwijs bleek dat de organisatie van ondersteuning voor leerlingen sinds de invoering was verbeterd ten opzichte van daarvoor. Het onderzoek liet echter ook zien dat passend onderwijs er niet voor zorgde dat thuiszitten van leerlingen werd voorkomen, zoals vooraf wel de verwachting was. Voor veel van de leerlingen die thuiszat, gold dat zij zeer complexe psychische of psychiatrische problemen en/of thuissituaties hadden. Ook de zorgplicht die scholen (schoolbesturen) hadden, wist thuiszitten niet te voorkomen, ook omdat ervaren problemen niet altijd (alleen) door het onderwijs konden worden opgelost. Soms is ook inzet uit de jeugdhulpverlening, jeugdgezondheidszorg en mogelijke andere domeinen noodzakelijk. Naar aanleiding van het onderzoek werd opnieuw de vraag gesteld hoe kon worden gezorgd voor een passende onderwijs- of zorgplek voor een leerling en hoe tot een besluit kon worden gekomen wanneer betrokken partijen uiteenlopende meningen waren toegedaan over de meest passende plek voor een leerling.

Doorzettingsmacht

Een van de mogelijkheden waarnaar wordt gekeken in het kader van het voorkomen van thuiszitters, is het organiseren van doorzettingsmacht. Met doorzettingsmacht wordt bedoeld dat een persoon of instantie beslist over de plaatsing van een leerling. Hierbij heeft een functionaris/partij de bevoegdheid om te bepalen over de plaatsing van een leerling op een onderwijs- of zorgplek.

Onderzoek[5] laat zien dat ongeveer 60% van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in 2016 voor een vorm van doorzettingsmacht had gekozen. Twee jaar later bleek dat beeld nog altijd actueel: twee derde van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs had afspraken gemaakt over doorzettingsmacht.[6] Op de vraag in hoeverre daadwerkelijk gebruik werd gemaakt van doorzettingsmacht door schoolbesturen en samenwerkingsverbanden, gaven samenwerkingsverbanden in 2018 aan dat procedures van doorzettingsmacht slechts zeer sporadisch in gang werden gezet. De

---

4 Eindrapport Evaluatie passend onderwijs | Evaluatie Passend Onderwijs

5 Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M., & Bomhof, M. (2017). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren.* Utrecht: Oberon.

6 Inspectie van het Onderwijs (2019). *Schematisch overzicht vragenlijst doorzettingsmacht mei 2018 swv*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

belangrijkste reden hiervoor was dat partijen ervaarden dat afgedwongen oplossingen vaak leidden tot onvrede bij zowel ouders als de school, waardoor op een later moment opnieuw een zoektocht naar een passende onderwijsplek volgde. Met andere woorden: doorzettingsmacht met gedwongen plaatsing van een leerling op een onderwijsplek leidt volgens hen zelden tot een duurzame oplossing.

Zoals we al beschreven bestaat er over de wenselijkheid van het organiseren van doorzettingsmacht al lange tijd discussie. Tegenstanders wijzen op vergelijkbare argumenten als die hierboven genoemd staan. Doorzettingsmacht is volgens hen onnodig – overleg leidt al tot goede oplossingen – en/of onwenselijk – ouders leggen zich niet neer bij een beslissing waar zij niet achter staan en/of hebben geen vertrouwen in een school die de taak krijgt opgelegd om onderwijs te verzorgen aan hun kind. Voorstanders denken onder andere dat doorzettingsmacht eraan kan bijdragen dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs een actievere houding aannemen wanneer zich conflictsituaties voordoen tussen ouders en een school of bestuur.[7]

Met dit onderzoek verkrijgen we inzicht in de huidige stand van zaken rondom doorzettingsmacht.

1.3 Onderzoeksvragen

De vragen die in dit onderzoek centraal staan, zijn:

1. Gebruiken samenwerkingsverbanden passend onderwijs doorzettingsmacht?
    a. Hoeveel samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben afspraken gemaakt over doorzettingsmacht?
    b. Bij wie of waar (persoon, instantie) is de doorzettingsmacht belegd?
    c. In hoeverre kan degene met doorzettingsmacht de plaatsing van leerlingen op een onderwijs- of zorgplek afdwingen?
    d. Hoe vaak wordt er door samenwerkingsverbanden passend onderwijs met afspraken over doorzettingsmacht een beroep gedaan op de doorzettingsmacht/gebruikgemaakt van de doorzettingsmacht?
2. Welke afwegingen maken samenwerkingsverbanden passend onderwijs om doorzettingsmacht al dan niet te regelen en hier al dan niet gebruik van te maken?

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de onderzoeksopzet die we hebben gehanteerd. In hoofdstuk 3 beschrijven we de onderzoeksbevindingen. Tot slot presenteren we in hoofdstuk 4 de conclusies.

---

7 Ledoux, G. (2019). *De werking van zorgplicht in passend onderwijs.* in *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs. Deel I. Onderzoek naar de werking van zorgplicht, werken met ontwikkelingsperspectieven, en de positie van ouders in passend onderwijs*. Evaluatie Passend Onderwijs.

2 Onderzoeksopzet

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, is een mixed-methods onderzoeksaanpak gehanteerd. We zetten een online vragenlijst uit onder alle samenwerkingsverbanden passend onderwijs en hielden drie online focusgroepen ter verdieping op de bevindingen uit de vragenlijst. Hieronder gaan we in op de onderzoeksinstrumenten die we hanteerden en beschrijven we per onderzoeksmethode hoe de dataverzameling is verlopen.

2.1 Onderzoeksinstrumenten

Vragenlijst
In afstemming met de opdrachtgever is er een vragenlijst ontwikkeld. De vragenlijst bestond uit 18 vragen, waaronder een aantal vragen over achtergrondgegevens (zoals bekostigingsmodel) en vragen over in hoeverre samenwerkingsverbanden doorzettingsmacht georganiseerd hebben, hoe de procedure rondom plaatsing eruitziet en wat de ervaringen zijn met doorzettingsmacht. In bijlage 1 is de volledige vragenlijst opgenomen. Omdat het ministerie van OCW veel signalen uit de praktijk bereiken over alternatieven op doorzettingsmacht ging in de vragenlijst ook aandacht uit naar een van de andere veelvoorkomende vormen van doorzettingsmacht, namelijk doorzettings**kracht**. Daarmee wordt bedoeld dat betrokken partijen de gezamenlijke afspraak hebben dat zij bij situaties van vastgelopen casuïstiek samenkomen volgens een vaste overlegstructuur, zodat zij in dit overleg gezamenlijk afspraken maken over wie welke verantwoordelijkheid neemt om zo te zorgen voor een passende plek voor de leerling.

Voorafgaand aan het verspreiden van de vragenlijst, ontvingen samenwerkingsverbanden op hun openbare bekende e-mailadres het verzoek om de contactgegevens te delen van de persoon binnen het samenwerkingsverband die de vragenlijst over doorzettingsmacht het beste kan invullen. Op deze manier is beoogd om de vragenlijst direct naar de juiste personen binnen de samenwerkingsverbanden te sturen, om zo te zorgen voor een zo hoog mogelijke respons. Voor samenwerkingsverbanden van wie we geen persoonlijk mailadres hebben ontvangen, hebben we het openbare e-mailadres gebruikt om de vragenlijst naar toe te sturen.

Op 11 juni 2025 is de vragenlijst verspreid onder alle samenwerkingsverbanden passend onderwijs primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) in Nederland (in totaal 151). De samenwerkingsverbanden passend onderwijs hadden tot en met 4 juli de tijd om te reageren. In deze periode is tweemaal per mail een herinnering gestuurd naar de samenwerkingsverbanden die de vragenlijst nog niet (volledig) hadden ingevuld.

Focusgroepen
Om verdiepend inzicht te krijgen in de afwegingen, procedures en ervaringen met doorzettingsmacht, zijn er in de maand juli drie online focusgroepen georganiseerd. Via de vragenlijst konden respondenten zich aanmelden voor de focusgroepen en daarbij aangeven op welk van de voorgestelde momenten zij aan een focusgroep zouden kunnen deelnemen. Op basis van de beschikbaarheid en informatie uit de vragenlijst (spreiding van sectoren en wel/geen doorzettingsmacht) zijn twee focusgroepen georganiseerd. Een derde focusgroep is georganiseerd door een nadere datum af te stemmen met respondenten die aangaven interesse te hebben in deelname, maar niet beschikbaar waren op de voorgestelde data.

2.2 Respons

Vragenlijst

Van de 151 samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben 96 samenwerkingsverbanden (64%) gereageerd op de vragenlijst. Van de 96 samenwerkingsverbanden die de vragenlijst invulden, betrof ongeveer de helft een samenwerkingsverband voor het primair onderwijs en de helft een samenwerkingsverband voor het voortgezet onderwijs. Daarmee is verdeling binnen de responsgroep vergelijkbaar met de verdeling binnen de populatie[8], zoals ook te zien is in Tabel 2.1.

Tabel 2.1: Verdeling van responsgroep naar sector

	Respons		Populatie	
	Aantal	**%**	**Aantal**	**%**
Primair onderwijs	50	52%	77	51%
Voortgezet onderwijs	46	48%	74	49%
Totaal*	96		151	

* Zeven samenwerkingsverbanden zijn gericht op zowel primair als voortgezet onderwijs. Drie hiervan staan in deze tabel onder 'primair onderwijs' en vier onder 'voortgezet onderwijs'.

Daarnaast is in de vragenlijst gevraagd welk bekostigingsmodel de samenwerkingsverbanden passend onderwijs hanteren. Deze gegevens zijn weergegeven in Tabel 2.2. Een meerderheid van de respondenten heeft aangegeven dat het samenwerkingsverband een hybride model hanteert. Dit betekent dat elementen van verschillende bekostigingsmodellen gecombineerd worden. De overige samenwerkingsverbanden werken voornamelijk met het schoolmodel, waarbij het geld wordt verdeeld onder schoolbesturen op basis van leerlingaantal. Slechts een klein deel werkt met het expertisemodel, waarbij het geld gaat naar voorzieningen van het samenwerkingsverband die vervolgens door de scholen worden ingezet voor de ondersteuning van leerlingen.

Tabel 2.2: Verdeling van responsgroep naar bekostigingsmodel (N=96)

	Aantal	%
Hybride model	58	60%
Schoolmodel	34	35%
Expertisemodel	4	4%

Focusgroepen

In totaal hebben 13 samenwerkingsverbanden aan de drie focusgroepen deelgenomen. Daarbij ging het om zeven samenwerkingsverbanden primair onderwijs, vijf samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs, en één samenwerkingsverband voor een combinatie van primair en voortgezet onderwijs. De meeste deelnemers waren directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband. Andere functies van deelnemers waren secretaris, voorzitter commissie van advies en beleidsontwikkelaar.

[8] De populatieaantallen zijn gebaseerd op een door OCW aangeleverde lijst met samenwerkingsverbanden passend onderwijs

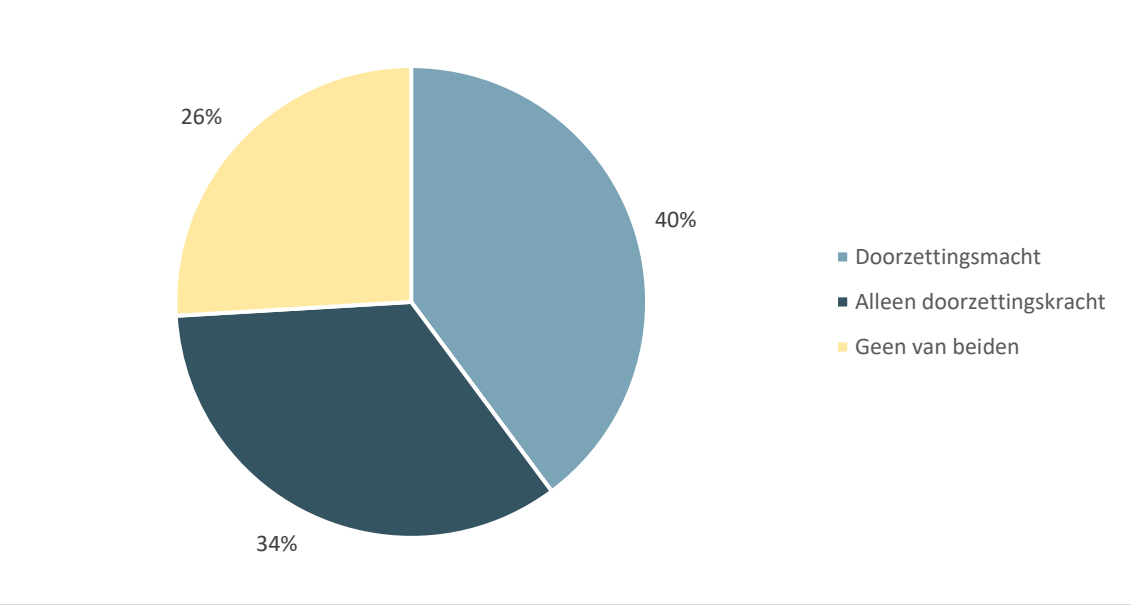
3 Bevindingen

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van de vragenlijst en de focusgroepen. In de lopende tekst, de tabellen en figuren zijn de resultaten van de vragenlijst beschreven. In de lichtblauwe kaders geven we de bevindingen van de focusgroepen. In bijlage 2 is een schematisch overzicht opgenomen van de vragenlijstuitkomsten op hoofdlijnen.

3.1 Wel of geen doorzettingsmacht

In de vragenlijst is gevraagd of samenwerkingsverbanden passend onderwijs gebruikmaken van doorzettingsmacht en/of doorzettingskracht. De uitkomsten zijn weergegeven in Figuur 3.1. Ongeveer 40% van de 96 samenwerkingsverbanden passend onderwijs die de vragenlijst invulden, heeft doorzettingsmacht georganiseerd. Een deel van deze samenwerkingsverbanden heeft daarnaast ook doorzettingskracht georganiseerd. Van het totaal gaat dat om ongeveer 18%. Daarnaast heeft 34% van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs uitsluitend doorzettingskracht georganiseerd. Tot slot geeft 26% van de respondenten aan dat zij binnen het samenwerkingsverband geen doorzettingsmacht en geen doorzettingskracht hebben georganiseerd. De verdeling is vergelijkbaar voor het primair en voortgezet onderwijs; er zijn geen verschillen zichtbaar op basis van sector.[9]

Figuur 3.1: Aandeel samenwerkingsverbanden passend onderwijs met doorzettingsmacht en/of doorzettingskracht (N=96)



Hoewel bij sommige samenwerkingsverbanden passend onderwijs op papier is vastgelegd dat er doorzettingsmacht is, kwam in een focusgroep naar voren dat dit in de praktijk niet altijd even helder is.

"*Doorzettingsmacht leidde bij ons intern tot een heel gesprek. Feitelijk staat ergens in onze statuten wel dat er doorzettingsmacht is, maar we gebruiken het niet*" (directeur-bestuurder samenwerkingsverband po).

[9] Vier van de zeven samenwerkingsverbanden die zowel gericht zijn op po als vo hebben doorzettingsmacht georganiseerd. Eén van deze samenwerkingsverbanden heeft dit enkel voor het vo georganiseerd en niet voor het po.

3.2 Inzicht in de organisatie van doorzettingsmacht

Aan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs met doorzettingsmacht hebben we een aantal vervolgvragen gesteld om inzicht te krijgen in de organisatie van doorzettingsmacht. In deze paragraaf gaan we hier verder op in, waarbij het dus enkel gaat om de subgroep van 38 samenwerkingsverbanden passend onderwijs (40%) met doorzettingsmacht.

Aanleiding om doorzettingsmacht te organiseren

In de focusgroepen is gevraagd naar de aanleiding om doorzettingsmacht te organiseren. Hier kwam naar voren dat het voor veel respondenten niet duidelijk is wat precies de aanleiding is geweest voor het organiseren van doorzettingsmacht. Dit komt deels omdat er weinig tot geen gebruikgemaakt wordt van doorzettingsmacht. In onderstaand kader geven we twee voorbeelden uit de focusgroepen van aanleidingen om doorzettingsmacht te organiseren.

Voor een van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs was de aanleiding voor het organiseren van doorzettingsmacht een overleg waarin schoolbesturen een gezamenlijke visie op passend onderwijs formuleerden en daarbij een voorbeeldcasus uitwerkten. Daar bleken werkafspraken rondom doorzettingsmacht nodig te zijn. "*Schoolbesturen hebben samen besloten om doorzettingsmacht vast te leggen in 'goede tijden' zodat als het nodig is, de beslissing kan worden genomen. Deze afspraken voorkomen dat er chaos ontstaat in een situatie van een vastgelopen casus*" (directeur-bestuurder samenwerkingsverband vo).

Voor een ander samenwerkingsverband was de Verbeteraanpak Passend Onderwijs in 2020[10] de aanleiding voor het vastleggen van een regeling rondom doorzettingsmacht.

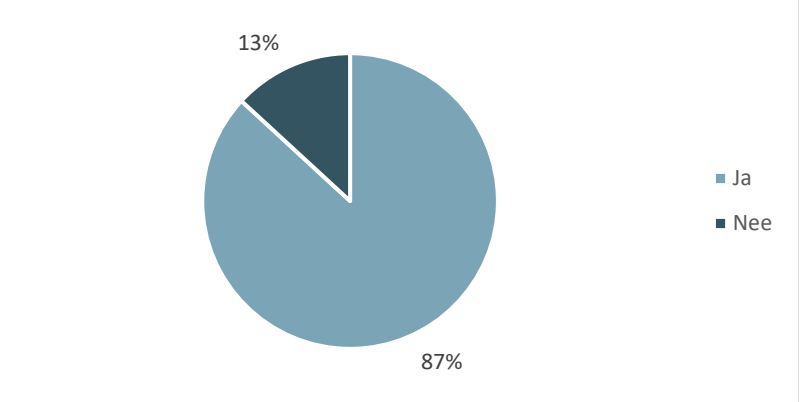
Bij wie is de doorzettingsmacht belegd?

In de vragenlijst is gevraagd bij wie de doorzettingsmacht belegd is. Van de 38 samenwerkingsverbanden passend onderwijs met doorzettingsmacht, geven 30 samenwerkingsverbanden (79%) aan dat de doorzettingsmacht belegd is bij het samenwerkingsverband zelf. In dat geval ligt het mandaat in de meeste gevallen specifiek bij de directeur-bestuurder of het bestuur en in twee gevallen ligt het mandaat bij een commissie van het samenwerkingsverband. Zeven samenwerkingsverbanden geven aan dat het mandaat op verschillende plekken belegd is, afhankelijk van de casus. Wanneer het gaat om een plek binnen het onderwijs, ligt het mandaat bij het samenwerkingsverband of bij de schoolbesturen en wanneer het gaat om een plek binnen de zorg ligt het mandaat bij de gemeente (bijvoorbeeld bij de wethouder). Tot slot benoemt een samenwerkingsverband dat een thuiszitterspact is gesloten tussen vertegenwoordigers van de gemeenten en het samenwerkingsverband. Doorzettingsmacht is belegd bij de aanjager van dit pact.

Vervolgens is gevraagd of de persoon/instantie met doorzettingsmacht daadwerkelijk het mandaat heeft om een plaatsing af te dwingen. Zoals in Figuur 3.3 te zien is, geeft het merendeel van de samenwerkingsverbanden (87%) aan dat de persoon/instantie daadwerkelijk het mandaat heeft.

[10] Zie: Beleidsnota Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs.
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z20529&did=2020D44085

Figuur 3.3: Aanwezigheid van mandaat om plaatsing af te dwingen (N=38)



In Tabel 3.3 is weergegeven welke partijen, bij wie de doorzettingsmacht niet belegd is, een beroep kunnen doen op doorzettingsmacht, ofwel wie de procedure tot doorzettingsmacht in gang kunnen zetten. 17 van de 38 samenwerkingsverbanden passend onderwijs met doorzettingsmacht hebben aangegeven dat andere partijen geen beroep kunnen doen op doorzettingsmacht. De overige 21 samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben wel aangegeven dat andere partijen een beroep kunnen doen op doorzettingsmacht, waarbij meerdere antwoorden geselecteerd konden worden.

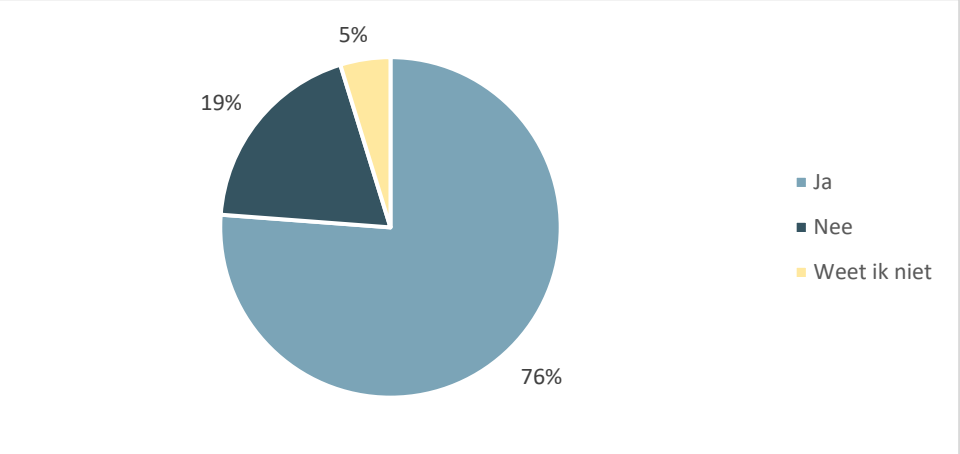
Tabel 3.3: Instanties die beroep kunnen doen op doorzettingsmacht (N=21)

	Aantal	%
De scholen in het gespecialiseerd onderwijs	19	90%
De scholen in het regulier onderwijs	19	90%
Ouders	16	76%
De leerplichtambtenaar	12	57%
De leerling	10	48%
De gemeentebesturen	8	38%
De betrokken zorgpartij	6	29%
Het samenwerkingsverband passend onderwijs*	4	19%

*Respondenten kregen deze optie alleen te zien wanneer het mandaat niet bij het samenwerkingsverband lag, dit gaat in totaal om 8 samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Bijna alle samenwerkingsverbanden geven aan dat de scholen in het gespecialiseerd en regulier onderwijs een beroep kunnen doen op doorzettingsmacht. Partijen zoals ouders van leerlingen, de leerplichtambtenaar en de leerling worden door drie kwart tot de helft van deze groep samenwerkingsverbanden ook genoemd. Andere partijen worden minder vaak genoemd. Iets meer dan drie kwart van de samenwerkingsverbanden geeft daarbij aan dat er kaders vastgesteld zijn om een beroep te kunnen doen op doorzettingsmacht, zie Figuur 3.4.

Figuur 3.4: Zijn er kaders vastgesteld wanneer een beroep gedaan kan worden op doorzettingsmacht? (N=21)



Afspraken met gemeenten

Daarnaast is aan de samenwerkingsverbanden die doorzettingsmacht hebben georganiseerd, in de vragenlijst gevraagd of er bindende afspraken zijn gemaakt met de betrokken gemeenten, zie Tabel 3.2. Iets meer dan de helft van de 38 samenwerkingsverbanden passend onderwijs met doorzettingsmacht geeft aan dat er met geen van de betrokken gemeenten bindende afspraken zijn gemaakt. De andere samenwerkingsverbanden geven aan dat met (een deel van) de betrokken gemeenten afspraken zijn gemaakt.

Tabel 3.2: Mate waarin bindende afspraken met betrokken gemeenten zijn gemaakt over doorzettingsmacht (N=38)

	Aantal	%
Ja, met alle betrokken gemeenten	16	42%
Met een deel van de betrokken gemeenten wel, met een deel (nog) niet	2	5%
Nee, met geen van de betrokken gemeenten	20	53%

Uit de focusgroepen blijkt dat er behoefte is aan afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp, maar dat deze afstemming ingewikkeld blijft.

"*De behoefte aan afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp wordt wel gevoeld, maar iedereen denkt vanuit de eigen domeinen. Het ministerie van VWS stuurt gemeenten en het ministerie van OCW stuurt samenwerkingsverbanden. Die losse domeinen zijn lastig in deze kwestie.*" (directeur-bestuurder samenwerkingsverband vo)

De helft van de samenwerkingsverbanden die nog geen afspraken met (een deel van) de betrokken gemeenten heeft gemaakt, is dit ook niet van plan. Uit de vragenlijst blijkt dat zes respondenten niet weten of deze plannen er zijn. Vijf samenwerkingsverbanden hebben wel concrete plannen om afspraken met (een deel van) de betrokken gemeenten te maken. De termijn waarop de plannen gemaakt worden, verschilt per samenwerkingsverband: van binnen 12 maanden tot meer dan 12 maanden. Opvallend is dat van de acht samenwerkingsverbanden passend primair onderwijs die aangeven nog geen bindende afspraken met gemeenten te hebben, geen enkel samenwerkingsverband

van plan is om deze afspraken nog te maken. De samenwerkingsverbanden die aangeven wel plannen te hebben, opereren allemaal in het voortgezet onderwijs.

Uit de focusgroepen blijkt dat er soms bewust voor wordt gekozen om geen afspraken met gemeenten te maken. Dit komt door de ervaren scheiding tussen onderwijs en jeugdhulp, wachtlijsten in de jeugdhulp en/of financiën. In onderstaand kader gaan we hier verder op in.

Samenwerkingsverbanden geven aan dat ze zich, ondanks de ervaren scheiding tussen onderwijs en jeugdhulp, maximaal inzetten om jeugdhulp voor de leerlingen sneller op gang te krijgen. Bijvoorbeeld door gesprekken te voeren: "*Als je met mensen in gesprek gaat, zijn we het bijna altijd eens over de inhoud. Maar de partijen die aan tafel zitten, moeten wel het mandaat hebben om die oplossing daar ter plekke te mogen opperen.*" (directeur-bestuurder samenwerkingsverband po)

In sommige gevallen spelen ook andere factoren een rol bij de keuze om geen afspraken over doorzettingsmacht met gemeenten te maken, zoals wachtlijsten in de jeugdhulp of financiën. "*Er is een aantal leerlingen bij wie de schoolgang niet op gang komt, omdat eerst iets in de jeugdhulp moet gebeuren (bijv. bepaalde therapie tegen angst). Daar speelt nu dat er wachtlijsten zijn in de jeugdhulp, waardoor het soms nog langer duurt voor een leerling weer opstart in het onderwijs. Daar hebben wij [het samenwerkingsverband] natuurlijk geen doorzettingsmacht over. Wel kunnen we er flink achteraan zitten, om onze leerlingen hoger op de lijst te krijgen. Maar we hebben er geen afspraken met de gemeente over.*" (directeur-bestuurder samenwerkingsverband vo)

"*We hebben geen afspraken met de gemeenten op papier. De aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp is al erg lastig, dus je bent in de praktijk afhankelijk van een goede samenwerking. Die komt niet van de grond door bezuinigingen en beschikkingen die in sommige gemeenten niet worden gegeven.*" (directeur-bestuurder samenwerkingsverband po)

Andere samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben wel afspraken met gemeenten gemaakt rondom doorzettingsmacht. In het volgende kader beschrijven we hoe deze afspraken eruit zien, zoals in de focusgroepen beschreven.

Een bestuurssecretaris van een samenwerkingsverband po is van mening dat er veel geregeld kan worden binnen de regio wanneer er een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel is: "*De crux zit in het samenwerken. Met een integrale samenwerking tussen gemeenten en onderwijs, én de borging daarvan, ontstaat een sterke gezamenlijke verantwoordelijkheid. Je moet het vooral niet móéten, want dan wordt er weer iets opgelegd*." Een directeur-bestuurder van een ander samenwerkingsverband po sluit zich hierbij aan: "*De kracht zit in een gezamenlijke visie op passend onderwijs, ondersteuning en inclusie en daarbij een gesloten driehoek van po-vo-gemeente*."

Een voorbeeld van gemaakte afspraken is de volgende:
"*Daar waar we met een gemeenten afspraken hebben gemaakt (op papier in het kader van integraal arrangeren) is bepaald dat er eerst op het niveau van de werkvloer naar een oplossing wordt gezocht en als dit niet lukt, dat dan opgeschaald wordt naar het diensthoofd van de gemeente of de wethouder en de bestuurder van het samenwerkingsverband*." (directeur-bestuurder samenwerkingsverband vo)

Een knelpunt dat hierbij meespeelt is dat het voor sommige casussen onduidelijk is of het onderwijs of de gemeente eerst aan zet is. Een directeur-bestuurder van een samenwerkingsverband po geeft aan dat er een afspraak is gemaakt met de gemeente dat de wethouder binnen 10 dagen een zorgplaats moet organiseren. Deze afspraak werkt echter niet wanneer onduidelijk is of het gaat om onderwijs of om zorg. Binnen een ander samenwerkingsverband zijn juist expliciet afspraken gemaakt wanneer een casus in het 'grijze gebied' zich voordoet: "*We hebben een samenwerkingsovereenkomst rond het realiseren van een passend traject met de gemeente. Wanneer er een leerling is waarover de bekostiging van ondersteuning niet helemaal helder is (grijs gebied onderwijs-jeugdhulp), wordt de ondersteuning altijd 50/50 bekostigd zodat de plek wel gerealiseerd kan worden*" (directeur-bestuurder samenwerkingsverband vo).

Plaatsingsprocedure

In de focusgroepen beschrijven vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden hoe de procedure rondom plaatsing van leerlingen eruit ziet wanneer doorzettingsmacht is vastgelegd. In de meeste gevallen is doorzettingsmacht volgens hen nooit daadwerkelijk toegepast, maar wordt het gezien als een 'laatste redmiddel' wanneer het proces rondom de plaatsing van een leerling vastloopt. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs doorlopen dan eerst een plaatsingsprocedure, bijvoorbeeld in de vorm van zogenoemde witte rook-overleggen.

Een aantal samenwerkingsverbanden heeft zogenoemde 'witte rook-overleggen' georganiseerd wanneer de plaatsing van een leerling stokt. Hierbij wordt een aantal partijen (schoolbesturen, scholen en/of jeugdhulp) bij elkaar gezet door de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband die hen verplicht om een oplossing te vinden voor de plaatsing van een leerling. Voor twee samenwerkingsverbanden met doorzettingsmacht geldt dat ingewikkelde casussen besproken worden in overlegtafels of een multidisciplinair overleg, waarin met alle partijen vaak een passende oplossing kan worden gevonden. De rol van het samenwerkingsverband in het witte rook-overleg verschilt:

"Ik geef zelf geen klap en dwing geen plaatsing af, die verantwoordelijkheid ligt bij de scholen in het witte rook-overleg." (directeur-bestuurder samenwerkingsverband po)

"Als het moeilijk is om een kind te plaatsen, zet het samenwerkingsverband partijen uit het onderwijs en zorg bij elkaar, waarbij het samenwerkingsverband fungeert als regisseur. Zo krijg je alle kinderen wel geplaatst." (secretaris samenwerkingsverband po)

"Wanneer partijen niet tot een oplossing komen in het witte rook-overleg, kan de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband uiteindelijk alsnog besluiten over de plaatsing van de leerling en daarmee doorzettingsmacht dus toepassen." (directeur-bestuurder samenwerkingsverband vo)

Bij een aantal samenwerkingsverbanden wijst de directeur-bestuurder de schoolbesturen op hun zorgplicht, zodat de verantwoordelijkheid om een passende plek voor de leerling te vinden expliciet bij de schoolbesturen ligt.

Directeur-bestuurders van samenwerkingsverbanden wijzen de schoolbesturen op hun zorgplicht. De verantwoordelijkheid om een passende plek voor de leerling te vinden ligt dan bij de schoolbesturen.

Daarbij ondersteunen samenwerkingsverbanden scholen en schoolbesturen wanneer dat nodig is door met hen in gesprek te gaan over wie welke verantwoordelijkheid heeft, welke ondersteuning nodig is en hoe die ondersteuning georganiseerd kan worden. Schoolinschrijving is daarbij een belangrijke voorwaarde, wordt benoemd in de focusgroepen. In het geval een leerling staat ingeschreven op een school, is duidelijk dat de zorgplicht ligt bij het schoolbestuur van de school van inschrijving.[11] Tegelijkertijd bepaalt een eventuele schoolinschrijving ook de rol van het samenwerkingsverband in de procedure en of er eventueel doorzettingsmacht ingezet gaat worden:

"Over het algemeen zijn thuiszitters kinderen die ingeschreven zijn en ze zijn dus verbonden aan een school die zorgplicht heeft. Dan is het niet verstandig om je daar als samenwerkingsverband mee te bemoeien, dat is niet de taak van het samenwerkingsverband." (directeur-bestuurder samenwerkingsverband po)

Tot slot zetten samenwerkingsverbanden zich op verschillende manieren in om te ondersteunen bij het vinden van een passende plek.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs bemiddelen in individuele gesprekken of in wijkoverleggen om een passende plek voor de leerling te vinden. Ook leggen samenwerkingsverbanden contacten met scholen in het geval van een leerling die verhuist; organiseren ze po-vo overleggen; en zetten ze projecten op waarin knelpunten gezamenlijk opgepakt kunnen worden, bijvoorbeeld rondom (potentieel) thuiszittende leerlingen. In een van de samenwerkingsverbanden worden thuiszitters gemonitord om in de gaten te houden of er voldoende uitzicht op terugkeer in het onderwijs is, om op die manier knelpunten voor te zijn. Een ander samenwerkingsverband heeft specifiek met het voortgezet speciaal onderwijs de afspraak dat deze scholen altijd een plek moeten bieden wanneer een leerling wordt aangemeld.

Gebruik en ervaringen

Tot slot is gevraagd in hoeverre er gebruikgemaakt wordt van de doorzettingsmacht en of leerlingen daadwerkelijk op de passende plek terecht komen wanneer gebruikgemaakt wordt van doorzettingsmacht. Iets meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs met doorzettingsmacht (53%) geeft aan dat er nog nooit gebruik is gemaakt van de doorzettingsmacht. Een groot deel van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs (45%) geeft daarnaast aan dat er gemiddeld 1 of 2 keer per jaar gebruikgemaakt wordt van doorzettingsmacht. Eén samenwerkingsverband geeft aan dat er gemiddeld 11 tot 15 keer per jaar gebruik wordt gemaakt van doorzettingsmacht.

In de focusgroepen geven de meeste samenwerkingsverbanden aan nog nooit gebruik te hebben gemaakt van doorzettingsmacht. Daar zijn verschillende redenen voor, deze worden in onderstaand kader uitgelicht.

Zoals eerder beschreven worden er ten eerste maatregelen genomen om te voorkomen dat de procedure rondom de plaatsing van een leerling zodanig vastloopt dat doorzettingsmacht ingezet

[11] Vanuit de zorgplicht zijn schoolbesturen verantwoordelijk vanaf *aanmelding* van een leerling, zoals beschreven in de inleiding. In de focusgroepen noemden de respondenten dit zelf *inschrijving*.

moet worden. In veel gevallen lukt het om een leerling op die manier alsnog te plaatsen, en is het dus niet nodig om doorzettingsmacht te gebruiken.
Ook zijn er twijfels over de effectiviteit van doorzettingsmacht onder samenwerkingsverbanden die hier wel procedures over vastgelegd hebben, wat maakt dat zij willen voorkomen doorzettingsmacht daadwerkelijk toe te passen. Zo noemen samenwerkingsverbanden dat doorzettingsmacht niet bevorderlijk is voor de samenwerking tussen partijen:

"*Als je als samenwerkingsverband doorduwt en dwingt, maak je ook geen vrienden met de scholen, terwijl die samenwerking is wat centraal zou moeten staan."* (directeur bestuurder samenwerkingsverband po)

"Doorzettingsmacht werkt alleen als je het informeel toepast door met elkaar te spreken en mensen op hun zorgplicht te wijzen, want doorzettingsmacht gaat bijna altijd om ander soort belangen en zaken dan de inhoudelijke kant, zoals financiën en toelaatbaarheidscategorieën." (directeur-bestuurder samenwerkingsverband po)

Daarnaast is doorzettingsmacht volgens samenwerkingsverbanden niet per definitie helpend voor kinderen omdat vaak wanneer doorzettingsmacht nodig is, dit het gevolg is van het ontbreken van een daadwerkelijk passende plek voor het kind. Wanneer in die gevallen gebruik wordt gemaakt van doorzettingsmacht, betekent dit dus niet dat de plek waar het kind geplaatst wordt, ook echt passend is.

"Als de context in een school echt niet past bij het kind en het samenwerkingsverband 'doorduwt', dan zet je een kind willens en wetens in een verkeerde context. Kinderen die in de knel zitten, moet je vooral ondersteunen. Als je doorzet op plaatsing krijg je een soort averechtse werking en dat is schadelijk voor kinderen." (directeur bestuurder samenwerkingsverband po)

"Als je trends merkt in je leerlingengroep, dan hoort dat een ontwikkeling te zijn binnen het samenwerkingsverband en zul je met het dekkend netwerk aan de slag moeten. Doorzettingsmacht is dan niet de oplossing. […] Doorzettingsmacht heeft alleen zin als er een plek is die kan worden aangeboden." (directeur-bestuurder samenwerkingsverband po)

Een groot deel van de samenwerkingsverbanden vindt tot slot dat de focus van samenwerkingsverbanden meer zou moeten liggen op het meedenken, ondersteunen, faciliteren en samenwerken om passende plekken te creëren, in plaats van het uitoefenen van druk.

Wanneer samenwerkingsverbanden passend onderwijs gebruikmaken van doorzettingsmacht, blijkt uit de vragenlijst dat de leerling bij acht samenwerkingsverbanden in de meeste gevallen op de passende plek terechtkomt en niet uitvalt. Twee samenwerkingsverbanden geven aan dat de leerling in de meeste gevallen uitvalt, voor een samenwerkingsverband op korte termijn (<1 jaar) en voor het andere samenwerkingsverband op middellange termijn (1-2 jaar). Acht samenwerkingsverbanden geven aan niet te weten of de leerling op de passende plek terecht komt.

Ook in de focusgroepen geeft men aan dat het, bij zowel samenwerkingsverbanden met als zonder vastgelegde doorzettingsmacht, vrijwel altijd lukt een passende plek voor leerlingen te vinden. Wanneer het in overleggen of middels afspraken niet lukt om een passende plek te vinden voor een leerling, gaan

samenwerkingsverbanden met doorzettingsmacht vaak over op een witte rook-overleg, wat meestal al resulteert in een passende plek, zonder dat daarbij doorzettingsmacht moet worden toegepast.

Knelpunten

Toch komt het in enkele gevallen voor dat er geen passende plek gevonden kan worden, zowel bij samenwerkingsverbanden met als zonder doorzettingsmacht. Hiervoor worden in de focusgroepen verschillende knelpunten als oorzaak genoemd, deze lichten we in onderstaand kader verder toe.

Ervaren knelpunten:

1) Wachtlijsten in het gespecialiseerd onderwijs en in de zorg bemoeilijken het proces van plaatsing, zowel bij samenwerkingsverbanden met als zonder doorzettingsmacht. Het samenwerkingsverband zit vast, omdat een passende plek er niet is of ondersteuning niet of onvoldoende kan worden geboden.

2) Scholen kunnen niet altijd de ondersteuning bieden die nodig is. Een directeur-bestuurder geeft aan dat er veel verschillende vormen van speciaal (basis)onderwijs zijn, die vaak in meer of mindere mate toegerust zijn voor kinderen met een bepaalde ondersteuningsbehoefte. Niet elke school kan dus een passende plek bieden. Zeker wanneer de behoefte aan een type school dat bepaalde ondersteuning kan bieden groot is, maar het aantal scholen of de omvang van deze scholen klein is, is het lastig om een kind geplaatst te krijgen. Ondanks verschillende pogingen om op zoek te gaan naar de passende plek voor een leerling, wordt deze dus niet altijd gevonden.

3) Zoals eerder ook beschreven is, vormen de gescheiden werelden van de jeugdhulp en het onderwijs een knelpunt. Met name in gevallen waarin onderwijs en zorg samenkomen, merken samenwerkingsverbanden dat deze twee werelden lastig zijn te verenigen, zowel op het gebied van cultuur en terminologie, als op het vlak van personeelstekorten en wachttijden. Financiën kunnen ook een rol spelen in het vastlopen van de plaatsing van een leerling. Een samenwerkingsverband in het primair onderwijs licht toe dat daarbij met name gaat om financiën rondom jeugdhulp, waarbij de schotten tussen de bekostiging van onderwijs en jeugdhulp en de bezuinigingen bij gemeenten samenwerking bemoeilijken. Een ander samenwerkingsverband in het po geeft aan dat de financiële situatie van een samenwerkingsverband ook invloed heeft op het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen en daarmee ook op het proces rondom toelaatbaarheid en plaatsing.

Hoewel financiën vaak een rol spelen in de discussies en mogelijkheden die er zijn binnen een samenwerkingsverband, geeft een van de samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs aan dat geldzaken altijd worden opgelost en dat het vrijwel nooit voorkomt dat een plaatsing niet lukt vanwege financiën.

4) Ouders spelen een belangrijke rol bij de plaatsing van hun kind. Wanneer er plek is op een school die volgens het samenwerkingsverband en/of het schoolbestuur passend is, kan het zijn dat ouders het niet eens zijn met de plaatsing. In dat geval is doorzettingsmacht geen oplossing. Ouders dwingen om hun kind naar desbetreffende school te laten gaan, is immers in tegenspraak met de keuzevrijheid van ouders. Na gesprekken tussen de verschillende partijen, wordt meestal leerplicht betrokken die de casus verder overneemt.

Succesfactoren

Naast knelpunten worden er in de focusgroepen ook verschillende factoren genoemd die helpend zijn bij de plaatsing van leerlingen op een passende plek, zie het volgende kader.

Ervaren succesfactoren:

1) Het maken van basisafspraken over plaatsing met scholen, zodat het samenwerkingsverband individuele scholen hierop kan aanspreken wanneer dat nodig is.

2) Binnen het samenwerkingsverband met elkaar in gesprek gaan en het inzetten van experts voor advies. Op die manier vinden scholen vaak onderling oplossingen rondom de plaatsing. Een van de samenwerkingsverbanden maakt bijvoorbeeld gebruik van de subsidie voor thuiszitters, waarvan twee experts bekostigd worden die zich bezighouden met casuïstiek en oplossingen aandragen. Dit wordt als helpend ervaren in het vinden van een passende plek.

3) Voor een van de samenwerkingsverbanden geldt dat er in de regio geen gespecialiseerd onderwijs is, wat ertoe heeft geleid dat het regulier onderwijs volledig inclusief is. Daardoor is er vrijwel altijd een passende plek in de regio te vinden.

4) Een gedeeld gevoel van eigenaarschap, een gezamenlijke visie, vertrouwen tussen partijen (zowel binnen het samenwerkingsverband als met externen) en een besef van urgentie zijn belangrijk voor de samenwerking. Een goede samenwerking bevordert op diens beurt de plaatsing van leerlingen op een passende plek.

5) Samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs is volgens een aantal samenwerkingsverbanden een belangrijke voorwaarde voor de plaatsing van leerlingen, met name rondom de overgang van po naar vo. Gezamenlijke projecten, po-vo-overleggen en begeleiding bij de overgang van po naar vo zorgen ervoor dat voor alle leerlingen een plek wordt gevonden en het gebruik van doorzettingsmacht niet nodig is. Een van de samenwerkingsverbanden gaf aan dat het helpend is wanneer een samenwerkingsverband er zowel voor het po als vo is. Dan is het samenwerkingsverband er doorlopend voor leerlingen in de regio tussen 4 en 18 jaar.

3.3 Inzicht in het ontbreken van doorzettingsmacht

Ook aan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs zonder doorzettingsmacht zijn vervolgvragen gesteld, zoals de reden om geen doorzettingsmacht te organiseren en eventuele toekomstplannen om wel doorzettingsmacht te organiseren. In deze paragraaf beschrijven we deze bevindingen. Hier gaat het dus enkel om de subgroep van 58 samenwerkingsverbanden passend onderwijs (60%) zonder doorzettingsmacht.

Redenen voor het ontbreken van doorzettingsmacht

In de vragenlijst is gevraagd naar de voornaamste reden dat er op het moment van invullen van de vragenlijst nog geen doorzettingsmacht georganiseerd was binnen het samenwerkingsverband. Zoals te zien is in Tabel 3.1, geven de meeste samenwerkingsverbanden aan dat doorzettingskracht voldoende werkt of dat het nog niet nodig is geweest om doorzettingsmacht te organiseren. Zes

samenwerkingsverbanden geven andere redenen waarom doorzettingsmacht nog niet georganiseerd is. Zo hebben sommige samenwerkingsverbanden te maken met personele wisselingen op managementniveau, zijn de casussen zodanig complex dat de verantwoordelijkheid volgens hen niet bij een persoon belegd kan worden, hebben de schoolbesturen of het samenwerkingsverband zelf geen behoefte aan doorzettingsmacht, of is er binnen het samenwerkingsverband nog niet expliciet over nagedacht.

Tabel 3.1: Voornaamste reden om geen doorzettingsmacht georganiseerd te hebben (N=58)

	Aantal	%
Doorzettings**kracht** werkt bij ons voldoende	18	31%
Doorzettings**macht** is nog niet nodig geweest	14	24%
De schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband komen er niet uit (dat/hoe doorzettingsmacht geregeld moet worden)	8	14%
Het concept past niet bij onze visie van plaatsing	7	12%
Onvoldoende capaciteit (tijd, personeel)	2	3%
Anders	6	10%
Weet ik niet	3	5%

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs die zowel geen doorzettingsmacht als -kracht hebben georganiseerd, kregen in de vragenlijst de mogelijkheid om hun antwoord toe te lichten. Een respondent beschrijft dat er binnen het samenwerkingsverband wel afspraken zijn gemaakt over wie welke verantwoordelijkheid neemt bij vastgelopen casuïstiek, maar dat deze afspraken niet schriftelijk zijn vastgelegd. Een andere respondent geeft aan dat er afspraken gemaakt zijn apart voor het onderwijs en de jeugdhulp, maar niet gezamenlijk. Andere toelichtingen die hier worden gegeven zijn de volgende:

- Het samenwerkingsverband is momenteel bezig met het realiseren van concrete afspraken met betrekking tot de doorzettingsmacht of -kracht;
- Doorzettingsmacht past niet bij de visie van het samenwerkingsverband. De visie houdt in dat er vertrouwd moet worden op de expertise van onderwijsprofessionals op de werkvloer. Daarbij moet het samenwerkingsverband een faciliterende functie voor het onderwijs innemen;
- Binnen het samenwerkingsverband is er in het verleden afgesproken te wachten op een wettelijk kader rondom doorzettingsmacht en sindsdien is niet aan afspraken rondom doorzettingsmacht of -kracht gewerkt;
- Binnen het samenwerkingsverband zijn er nog geen casussen voorgekomen waarvoor het regelen van doorzettingsmacht of -kracht nodig was.

In de focusgroepen zijn we verder ingegaan op de redenen voor samenwerkingsverbanden om geen doorzettingsmacht georganiseerd te hebben. Deze redenen lichten we in onderstaand kader verder toe.

De reden die door nagenoeg alle respondenten in de focusgroepen genoemd werd, is dat schoolbesturen zorgplicht hebben en gaan over de plaatsing. Het samenwerkingsverband heeft juridisch gezien geen zeggenschap over de scholen en kan dus geen doorzettingsmacht hebben.

“*Die macht kan nooit liggen bij een bestuurder van een samenwerkingsverband, want wij zijn geen bevoegd gezag van de scholen. Wij kunnen (in ieder geval juridisch gezien) niet in die bevoegdheid*

treden. We moeten het dus doen via het vehikel van de zorgplicht" (bestuurslid samenwerkingsverband vo)

"*In theorie hoef je geen afspraak te maken, want zou iedereen het eens moeten zijn over en verantwoordelijkheid moeten nemen vanuit de zorgplicht*" (voorzitter commissie van advies samenwerkingsverband vo)

"*Doorzettingsmacht wekt de suggestie dat het samenwerkingsverband op een hoge stoel tussen twee partijen gaat zitten en een beslissing neemt. Die positie hebben samenwerkingsverbanden helemaal niet. Het komt de samenwerking ook niet ten goede wanneer het samenwerkingsverband wel op die stoel gaat zitten*" (directeur-bestuurder samenwerkingsverband po)

Plaatsingsprocedure zonder doorzettingsmacht

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs die geen doorzettingsmacht hebben georganiseerd, benoemen in de focusgroepen gelijke procedures rondom plaatsing als samenwerkingsverbanden die dit wel hebben georganiseerd: het wijzen van schoolbesturen op de zorgplicht, bemiddelen in wijkoverleggen en het organiseren van witte rook-overleggen. Echter geven deze samenwerkingsverbanden zonder doorzettingsmacht aan dat ze ervaren dat ze vastlopen wanneer het niet lukt om tot een oplossing te komen, zie onderstaand kader.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs geven aan dat er veel onwetendheid is rondom zorgplicht en dat schoolbesturen daardoor in de praktijk niet altijd hun verantwoordelijkheid nemen of scholen geven aan dat zij niet de juiste ondersteuning kunnen bieden die de leerling nodig heeft. Het samenwerkingsverband probeert mee te denken rondom passende ondersteuning en alternatieven. Dat gaat echter niet altijd in goede harmonie en zonder doorzettingsmacht is het dan ingewikkeld om een leerling te plaatsen.

"*De school waar een kind wordt aangemeld kan aangeven de ondersteuning die het kind nodig heeft niet te kunnen bieden. De school hoeft dan niet zelf een alternatieve plek aan te bieden, maar moet wel doorzoeken naar een passende plek. Dat kan lang duren en in de tussentijd is er geen passende plek voor het kind."*

"Wanneer een school weigert ('ik kan de ondersteuning niet bieden'), ontstaan er hevige discussies binnen het samenwerkingsverband met de school van inschrijving rondom zorgplicht. Dat geeft frictie en daarbij is het samenwerkingsverband afhankelijk van solidariteit en goed werkende overleggen met andere scholen." (directeur bestuurder samenwerkingsverband po)

"Schoolbestuurders komen in de praktijk vaak niet hun zorgplicht na. Er worden dan wel gesprekken gevoerd met de intentie om samen tot een oplossing te komen, maar als dat niet lukt zit je zonder doorzettingsmacht vast." (voorzitter commissie van advies samenwerkingsverband vo)

Wanneer ouders hun interesse voor aanmelding van hun kind bij een school aangeven en de school aangeeft dat zij geen passende plek kunnen bieden, zien ouders vaak af van aanmelding. Een directeur-bestuurder licht toe dat wanneer er geen officiële schriftelijke aanmelding is, er daarmee ook geen officiële schriftelijke afwijzing is en er dus geen sprake is van zorgplicht. In dat nemen samenwerkingsverbanden andere maatregelen. Zo raden samenwerkingsverbanden ouders

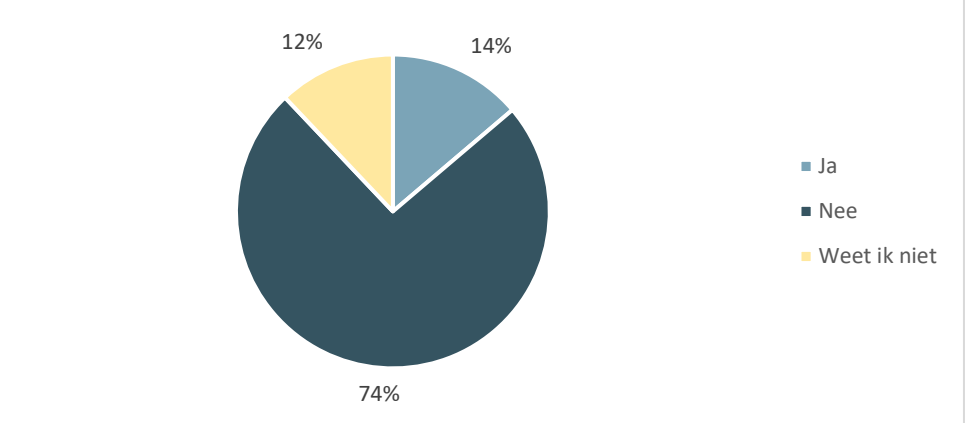
bijvoorbeeld aan om hun kind ergens aan te melden, zodat het bevoegd gezag van de school zorgplicht heeft.

Aanvullend geeft een van de samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs aan dat het samenwerkingsverband vanuit het gezag wel degelijk kan zeggen dat een bepaalde plek het beste voor een kind is, zonder dat daar doorzettingsmacht aan verbonden is.

Toekomstplannen

Aan de 58 samenwerkingsverbanden passend onderwijs die hebben aangegeven geen doorzettingsmacht georganiseerd te hebben, is gevraagd of er concrete plannen zijn om in de toekomst doorzettingsmacht te organiseren. Zoals in Figuur 3.2 te zien is, geeft het merendeel aan dat hier geen plannen voor zijn.

Figuur 3.2: Zijn er concrete plannen voor het organiseren van doorzettingsmacht? (N=58)



Van de acht samenwerkingsverbanden passend onderwijs die wel aangaven dat er concrete plannen zijn, geven vijf samenwerkingsverbanden aan dat dit naar verwachting binnen 6 maanden georganiseerd wordt. Voor twee samenwerkingsverbanden is de termijn onbekend, en voor één samenwerkingsverband gaat het naar verwachting meer dan 12 maanden duren.

3.4 Wettelijke verankering

In de focusgroepen is de mogelijkheid voor wettelijke verankering van doorzettingsmacht besproken met samenwerkingsverbanden.

Argumenten tegen wettelijke verankering doorzettingsmacht

Vrijwel alle samenwerkingsverbanden zijn tegen wettelijke verankering. Hun argumenten lichten we in onderstaand kader verder toe.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs vinden dat de nadruk vooral moet liggen op samenwerking, verantwoordelijkheid en de zorgplicht en niet op een vorm van machtuitoefening. In de praktijk bepaalt het samenwerkingsverband vrijwel nooit alleen wat een passende plek is voor een kind. Daarom zou juist de samenwerking tussen verschillende partijen moeten worden gestimuleerd. *"Het gaat er vooral om dat er een cultuur van verantwoordelijkheid en samenwerking is. Dat krijg je niet met een zin in de wet voor elkaar."* (directeur-bestuurder samenwerkingsverband po)

Mocht er toch wettelijke verankering komen, dan is het volgens samenwerkingsverbanden belangrijk dat er goed wordt nagedacht over de uitwerking daarvan. Er worden enkele aandachtspunten genoemd. Zo is het noodzakelijk om aan te sluiten bij bestaande rechten, plichten en verantwoordelijkheden, zoals de zorgplicht vanuit de Wet passend onderwijs, waarbij uitgegaan wordt van de scholen en schoolbesturen die eerst aan zet zijn. Ook de gescheiden werelden van onderwijs en jeugdhulp vormen een aandachtspunt bij eventuele wettelijke verankering, omdat de twee domeinen op dit moment vanuit verschillende ministeries handelen (zie ook Afspraken met gemeenten (3.2) en Knelpunten (3.3)).

Alternatieven voor doorzettingsmacht

Een aantal vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden draagt in de focusgroepen alternatieven aan voor de wettelijke verankering van doorzettingsmacht, zoals plaatsingsplicht, de oude Doorbraakaanpak of puzzelplicht. Hieronder lichten we de genoemde alternatieven verder toe.

Plaatsingsplicht. Een van de ideeën was om samenwerkingsverbanden te verplichten om kinderen altijd binnen de regiogrenzen een passende plek te bieden, waarmee tegelijkertijd ook wordt ingezet op inclusiever onderwijs. Hiermee creëer je een soort eiland, waarmee toelaatbaarheidsverklaringen binnen de regio blijven en gedeeld eigenaarschap ontstaat.

De directeur-bestuurders in één van de focusgroepen noemen de **Doorbraakaanpak** als alternatief, dat oorspronkelijk opgenomen was in de verbetermaatregelen.[12] Daarbij moeten onderwijs, gemeenten en (jeugd)zorg intensief samenwerken om sneller en beter beslissingen te nemen voor leerlingen wanneer de partijen er samen niet uitkomen. Partijen spreken dan met elkaar een afwegingskader af waarbij de verantwoordelijkheid voor het vinden van een passende plek bij alle partijen ligt. De respondenten geven echter aan dat dit nooit zal leiden tot een daadwerkelijk helpende oplossing voor het kind, vanwege bijvoorbeeld tegengestelde meningen. Andere respondenten benoemen een soortgelijke procedure onder de naam **puzzelplicht.** Deze term is positiever in vergelijking met ‘macht’ of ‘dwang’. Op die manier wordt samenwerking gestimuleerd. Het is daarbij belangrijk om zowel onderwijs als jeugdhulp te betrekken, om zo de samenwerking rondom complexe casussen te versterken. “*Het zou mooi zijn als je vanuit die plicht het proces van het puzzelen kan versnellen*.” (directeur-bestuurder samenwerkingsverband po)

[12] Zie: https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2022/10/Maatregelen-verbeteraanpak-passend-onderwijs-swv-2022.pdf

4 Conclusie

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vroeg Oberon om onderzoek te doen naar de organisatie van doorzettingsmacht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Er is namelijk aanhoudende (politieke) discussie over in hoeverre de organisatie van doorzettingsmacht nodig is binnen het systeem van passend onderwijs. Doorzettingsmacht is het aanwijzen van een persoon of instantie met de bevoegdheid om in situaties waarin geen overeenstemming wordt bereikt de beslissing te nemen over de plaatsing van een leerling op een passende plek in het onderwijs. Centrale vragen in dit onderzoek zijn hoeveel samenwerkingsverbanden passend onderwijs doorzettingsmacht hebben georganiseerd en op welke manier; en welke afwegingen bij het organiseren en het wel of niet inzetten van doorzettingsmacht gemaakt worden.

Daarmee volgt dit onderzoek op eerdere onderzoek[13] [14] naar de stand van zaken rondom doorzettingsmacht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs. We zetten een online vragenlijst uit onder alle samenwerkingsverbanden passend onderwijs in Nederland en hielden focusgroepen met een deel van hen. In totaal vulden 96 samenwerkingsverbanden passend onderwijs (64%) de vragenlijst in en vonden drie focusgroepen plaats met in totaal 13 vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden.

Doorzettingsmacht: een verdeeld beeld
In totaal heeft 40% van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs doorzettingsmacht georganiseerd. Van de overige 60% van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs heeft tenminste 34% gezamenlijk afspraken gemaakt over wie welke verantwoordelijkheid neemt wanneer zich een situatie van vastgelopen casuïstiek zich voordoet. Binnen een overlegstructuur wordt dan in gezamenlijkheid een passende plek voor de leerling gezocht (dit wordt ook wel doorzettings*kracht* genoemd). 26% van de samenwerkingsverbanden heeft geen doorzettingsmacht georganiseerd, noch een vaste overlegstructuur waarin situaties van vastgelopen casuïstiek worden besproken.

Wanneer we de uitkomsten van dit onderzoek vergelijken met het onderzoek dat de Inspectie van het Onderwijs in 2018 uitvoerde, valt op dat het percentage samenwerkingsverbanden passend onderwijs met doorzettingsmacht (40%) in 2025 aanzienlijk lager is dan het percentage toen (66%). Een mogelijke verklaring voor het verschil is dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs het begrip doorzettingsmacht (ondanks de gegeven definitie) uiteenlopend interpreteren. Naast de aandacht die uitging naar doorzettingsmacht is in dit onderzoek expliciet gevraagd naar de aanwezigheid van een overlegstructuur voor plaatsing van leerlingen in complexe situaties. In het eerdere onderzoek werd dit niet gedaan. We achten het daarom mogelijk dat een deel van de samenwerkingsverbanden die destijds aangaven doorzettingsmacht te hebben georganiseerd, ditmaal aangaf een overlegstructuur te hebben georganiseerd en geen doorzettingsmacht.

Uiteenlopende interpretaties doorzettingsmacht
Dat doorzettingsmacht een complex begrip is, blijkt ook uit de verschillende termen die samenwerkingsverbanden toekennen aan vergelijkbare werkwijzen rondom plaatsingsprocedures. Zo zien we bijvoorbeeld dat sommige respondenten in de vragenlijst aangeven doorzettings*macht* te

[13] Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M., & Bomhof, M. (2017). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren.* Utrecht: Oberon.
[14] Inspectie van het Onderwijs (2019). *Schematisch overzicht vragenlijst doorzettingsmacht mei 2018 swv*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

hebben georganiseerd, terwijl hun toelichting in de focusgroepen vooral wees op de aanwezigheid van doorzettings*kracht*: het gezamenlijk zoeken naar een passende plek voor een leerling binnen een overlegstructuur. Dat deze overlegstructuur wordt uitgelegd als doorzettingsmacht, heeft te maken met de rol van de directeur-bestuurder in dit proces – die bepaalt namelijk wie deelneemt aan het overleg. Met andere woorden: de directeur-bestuurder oefent macht uit en dwingt een overleg af met verschillende onderwijspartijen. Deze neemt echter geen besluit over de plaatsing van de leerling waarover wordt gesproken.

Afstemming met gemeenten is nodig, maar blijft ingewikkeld
In iets meer dan de helft van de gevallen hebben samenwerkingsverbanden passend onderwijs met doorzettingsmacht hierover geen afspraken gemaakt met de betrokken gemeenten. Hoewel er duidelijk behoefte bestaat aan afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp, is dit in de praktijk nog ingewikkeld. De gescheiden werelden van onderwijs en jeugdhulp zijn lastig te verenigen, zowel op gebied van cultuur, terminologie als financiën. De ervaren schotten tussen onderwijs en jeugdhulp bemoeilijken het plaatsingsproces. Met name wanneer het niet lukt om een passende plek te vinden voor een leerling met ondersteuningsbehoeften in het zogenaamde 'grijze gebied' zijn de schotten ingewikkeld: is inspanning vanuit het onderwijs en/of de jeugdhulp nodig? Met andere woorden: wie is aan zet? Zeker in tijden waarin financiële tekorten spelen, leiden deze vragen tot discussie.

Respondenten lichtten toe dat het onderwijs geen bevoegdheid heeft om beslissingen te nemen over inzet vanuit de jeugdhulp en omgekeerd. Om die reden hebben sommige samenwerkingsverbanden ervoor gekozen doorzettingsmacht apart te regelen voor onderwijs en jeugdhulp en dus niet gezamenlijk. Dit lost de uitdagingen in het hierboven genoemde grijze gebied echter niet op.

Andere knelpunten die ervoor zorgen dat een leerling niet geplaatst kan worden op een passende plek, ongeacht de organisatie doorzettingsmacht, zijn de wachtlijsten in zowel het gespecialiseerd onderwijs als in de zorg. De wachtlijsten zorgen ervoor dat leerlingen soms lang moeten wachten op een passende plek. Doorzettingsmacht biedt in dergelijke situaties geen uitkomst en kan in deze situaties niet altijd voorkomen dat een leerling thuis komt te zitten.

Doorzettingsmacht met name georganiseerd binnen het onderwijs
In de meeste gevallen is doorzettingsmacht over de plaatsing van een leerling in het onderwijs belegd bij een samenwerkingsverband passend onderwijs, bijvoorbeeld bij de directeur-bestuurder of het bestuur. In veel gevallen kunnen naast het samenwerkingsverband, andere partijen, bij wie doorzettingsmacht niet is belegd, een beroep doen op doorzettingsmacht, zoals scholen of ouders. Hierover zijn doorgaans kaders vastgesteld.

Deze bevindingen wijzen erop dat de doorzettingsmacht vooral binnen het onderwijs is belegd, via het samenwerkingsverband. Hoewel dit kan bijdragen aan besluitvorming over plaatsing van een leerling binnen het onderwijs, blijft de afstemming over plaatsing van een leerling in de jeugdhulp complex. Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs met doorzettingsmacht gaf aan hier nog nooit gebruik van te hebben gemaakt.

Redenen om doorzettingsmacht niet in te zetten
De belangrijkste redenen om doorzettingsmacht niet in te zetten is dat er twijfels bestaan bij samenwerkingsverbanden over de effectiviteit van doorzettingsmacht, angst om de samenwerking tussen partijen te ondermijnen en de keuzevrijheid die ouders hebben. De keuzevrijheid die ouders

hebben in het kiezen van een school voor hun kind staat haaks op het inzetten van doorzettingsmacht. Ook geven veel samenwerkingsverbanden passend onderwijs aan dat het niet nodig is om doorzettingsmacht in te zetten, omdat bepaalde overlegstructuren in veel gevallen voldoende blijken te werken om tot plaatsing van een leerling te komen. Het willen voorkomen van inzetten van doorzettingsmacht – om bovengenoemde redenen – heeft daarmee al impact op de effectiviteit van overlegstructuren om tot plaatsing van een leerling te komen.

Wanneer bepaalde overlegstructuren (zoals het witte rook-overleg) niet voldoende werken om tot plaatsing van een leerling te komen, komt dit vaak doordat er geen passende plek beschikbaar is voor de leerling. Samenwerkingsverbanden lichten toe dat dit de aanleiding is om doorzettingsmacht in te zetten, maar dat dit ook niet tot een oplossing leidt. Het probleem ligt dan namelijk niet in de bereidheid tot plaatsing, maar in het ontbreken van de juiste ondersteuningsvoorzieningen. In die gevallen ligt de opgave eerder bij het samenwerkingsverband zelf: het creëren van een dekkend netwerk van onderwijs- en ondersteuningsmogelijkheden.

Bij het interpreteren van deze resultaten moeten de uiteenlopende interpretaties van de definitie van doorzettingsmacht echter in acht worden genomen.

Redenen om doorzettingsmacht niet te organiseren
Samenwerkingsverbanden passend onderwijs die geen doorzettingsmacht hebben georganiseerd noemen als voornaamste reden hiervoor dat overlegstructuren (zoals doorzettingskracht) voldoende blijken te werken of dat doorzettingsmacht nog niet nodig is geweest – redenen die ook genoemd werden om doorzettingsmacht niet in te zetten door samenwerkingsverbanden passend onderwijs mét doorzettingsmacht.

Er wordt ook gewezen op de zorgplicht van schoolbesturen. Zo lichten samenwerkingsverbanden toe dat het door zorgplicht onmogelijk is om doorzettingsmacht bij bijvoorbeeld de bestuurder van het samenwerkingsverband te beleggen, omdat het schoolbestuur de verantwoordelijkheid heeft om te onderzoeken of passende ondersteuning mogelijk is voor een aangemelde leerling en wanneer dat niet het geval is, een andere geschikte plek te vinden. Volgens sommige samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn afspraken rondom doorzettingsmacht niet nodig, omdat scholen (schoolbesturen) hun verantwoordelijkheid zouden moeten nemen vanuit de zorgplicht.

Vergelijkbare plaatsingsprocedures met en zonder doorzettingsmacht
De plaatsingsprocedures zien er vrijwel gelijk uit bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs met en zonder doorzettingsmacht. Zo wordt er binnen een overlegstructuur gezocht naar een passende plek voor een leerling. Bijvoorbeeld zogenoemde witte rook-overleggen, waarbij een aantal partijen (zoals schoolbesturen, scholen en/of jeugdhulp) bij elkaar gezet worden om gezamenlijk een oplossing te vinden voor de plaatsing van een leerling. Ook worden er gesprekken gevoerd met schoolbesturen om hen te wijzen op hun zorgplicht. Wanneer deze procedures echter niet leiden tot plaatsing van een leerling op een passende plek, kan bijvoorbeeld de directeur-bestuurder bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs met doorzettingsmacht plaatsing van een leerling afdwingen. Echter, bij samenwerkingsverbanden zonder doorzettingsmacht wordt in die gevallen ervaren dat men ‘vast’ zit.

Weinig draagvlak voor wettelijke verankering

Zoals in de inleiding geschetst, bestaat er sinds de invoering van de Wet passend onderwijs discussie over de noodzaak om doorzettingsmacht te organiseren. In de focusgroepen stonden we daarom stil bij een mogelijke wettelijke verankering van doorzettingsmacht. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs die daaraan deelnamen zijn van mening dat een wettelijke verplichting van doorzettingsmacht weinig zal bijdragen aan het daadwerkelijk oplossen van complexe plaatsingsvraagstukken. Volgens hen vraagt dit type casuïstiek vooral om goede samenwerking, het nemen van verantwoordelijkheid en het aanspreken op zorgplicht. Bovendien worden ervaren knelpunten rondom wachtlijsten of het ontbreken van een passende plek met het organiseren van doorzettingsmacht niet verholpen. Deze bevindingen sluiten aan bij eerdere onderzoeken: samenwerkingsverbanden staan overwegend negatief tegenover wettelijke verankering van doorzettingsmacht. Dat wil echt niet zeggen dat andere partijen hier hetzelfde tegen aankijken. Mogelijk kan vervolgonderzoek uitwijzen hoe andere partijen (betrokken bij passend onderwijs) denken over de huidige organisatie van doorzettingsmacht en eventuele wettelijke verankering hiervan.

Tot slot

Dit onderzoek laat zien dat doorzettingsmacht in de meeste gevallen vooral binnen het onderwijs is georganiseerd en minder in samenhang met gemeenten en jeugdhulp. Hoewel doorzettingsmacht kan bijdragen aan besluitvorming, wordt deze vaak niet ingezet vanwege twijfels over de effectiviteit, het belang van de rol van ouders en de effectiviteit van bestaande overlegstructuren. Knelpunten, zoals wachtlijsten en een gebrek aan passende ondersteuningsvoorzieningen beperken de mogelijkheden om leerlingen snel te plaatsen, ongeacht de aanwezigheid van doorzettingsmacht. Formele bevoegdheden alleen zijn niet genoeg; duurzame oplossingen vragen om gezamenlijke verantwoordelijkheid en een sterk netwerk van onderwijs- en zorgvoorzieningen.

Bijlage 1 Vragenlijst Doorzettingsmacht

Introductie

In opdracht van het Ministerie van OCW voert Oberon een onderzoek uit naar doorzettingsmacht binnen samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo. Om het gebruik van doorzettingsmacht in kaart te brengen, vragen we alle samenwerkingsverbanden om deze korte vragenlijst in te vullen.

We zijn geïnteresseerd in ervaringen van zowel samenwerkingsverbanden die (een vorm van) doorzettingsmacht georganiseerd hebben, als samenwerkingsverbanden die dit niet hebben georganiseerd (maar bijvoorbeeld werken met doorzettingskracht).

- Met doorzettings**kracht** wordt bedoeld dat betrokken partijen gezamenlijk afspraken maken over wie welke verantwoordelijkheid neemt als een situatie van vastgelopen casuïstiek zich voordoet. De partijen vinden in gezamenlijkheid binnen een overlegstructuur een passende plek voor het kind/de jongere.
- Met doorzettings**macht** wordt bedoeld dat een persoon of instantie beslist over de plaatsing van de leerling. Doorzettingsmacht (waarbij een functionaris/partij de bevoegdheid heeft om te bepalen over de plaatsing van een leerling op een onderwijs-/(zorg)plek) kan expliciet zijn vastgelegd in afspraken door het samenwerkingsverband (al dan niet samen met de gemeente).

Doorzettingskracht of doorzettingsmacht wordt ingezet bij stagnerende besluitvorming bij individuele casuïstiek.

Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 5 tot 10 minuten en kan tot vrijdag 4 juli 2025. De vragenlijst kan één keer per samenwerkingsverband worden ingevuld.

Heeft u een vraag over deze vragenlijst? Neem dan contact op met Janne de Roode (jderoode@oberon.eu).

Achtergrond

1. Welk bekostigingsmodel hanteert uw samenwerkingsverband?
   Bij een samenwerkingsverband met een (decentraal) schoolmodel wordt het geld verdeeld onder scholen (besturen) voor de begeleiding van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. De invulling van de begeleiding wordt aan de school overgelaten.
   Bij een leerlingmodel is geld beschikbaar voor scholen op basis van een aanvraag bij het samenwerkingsverband om een leerling te begeleiden.
   Bij een expertise model (centraal) organiseert het samenwerkingsverband de inzet van experts op scholen.
   Uw samenwerkingsverband kan ook verschillende modellen hanteren, dan spreken we van een hybride model.
   a. Schoolmodel
   b. Leerlingmodel
   c. Expertisemodel
   d. Hybride model

2. Op welke sector is uw samenwerkingsverband gericht?
   a. Primair onderwijs

b. Voortgezet onderwijs
c. Combinatie van primair en voortgezet onderwijs

3. Is er binnen uw samenwerkingsverband doorzettingsmacht en/of doorzettingskracht georganiseerd?
*Met **doorzettingskracht** wordt bedoeld dat betrokken partijen gezamenlijk afspraken maken over wie welke verantwoordelijkheid neemt als een situatie van vastgelopen casuïstiek zich voordoet. De partijen vinden in gezamenlijkheid binnen een overlegstructuur een passende plek voor het kind/de jongere.*
*Met **doorzettingsmacht** wordt bedoeld dat een persoon of instantie beslist over de plaatsing van de leerling. Doorzettingsmacht (waarbij een functionaris/partij de bevoegdheid heeft om te bepalen over de plaatsing van een leerling op een onderwijs-/(zorg)plek) kan expliciet zijn vastgelegd in afspraken door het samenwerkingsverband (al dan niet samen met de gemeente).*

Meerdere antwoorden mogelijk
a. Ja, doorzettingsmacht
b. Ja, doorzettingskracht
c. Nee (uitsluitend)

4. Optioneel: U kunt hieronder uw antwoord toelichten: Indien vraag 3 'nee' is geantwoord.
- Open vraag

Geen doorzettingsmacht

Vragen voor swv's die bij vraag 3 'nee' of alleen '**ja, doorzettingskracht' hebben geantwoord**

5. Heeft u concrete plannen om doorzettingsmacht te organiseren?
a. Ja
b. Nee
c. Weet ik niet

6. (indien vraag 5 = ja) Op welk termijn denkt uw samenwerkingsverband doorzettingsmacht georganiseerd te hebben?
a. Binnen 2 maanden
b. Binnen 6 maanden
c. Binnen 10 maanden
d. Binnen 12 maanden
e. Meer dan 12 maanden
f. Weet ik niet

7. Wat is de *voornaamste* reden dat uw samenwerkingsverband op dit moment geen doorzettingsmacht heeft georganiseerd?
a. Het concept past niet bij onze visie van plaatsing
b. Het is nog niet nodig geweest
c. De schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband komen er niet uit (dat/hoe doorzettingsmacht geregeld moet worden)
d. Doorzettingskracht werkt bij ons voldoende
e. Eerder hebben we hier geen goede ervaring mee gehad
f. Onvoldoende capaciteit (tijd, personeel)
g. Anders, namelijk: _____

Inrichting doorzettingsmacht

Vragen voor swv's die bij vraag 3 "ja, doorzettingsmacht" hebben geantwoord

8. (Indien swv gericht is op zowel po als vo) Hoe is doorzettingsmacht binnen uw samenwerkingsverband georganiseerd?
    a. Enkel voor het primair onderwijs
    b. Enkel voor het voortgezet onderwijs
    c. Voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs, maar gescheiden
    d. Voor het primair en voortgezet onderwijs gezamenlijk

9. Zijn er bindende afspraken gemaakt over doorzettingsmacht met de betrokken gemeente(n)?
    a. Ja, met alle betrokken gemeenten
    b. Met een deel van de betrokken gemeenten wel, met een deel (nog) niet
    c. Nee, met geen van de betrokken gemeenten

10. (Indien vraag 9 "met een deel nog niet" of "nee" is) Heeft uw samenwerkingsverband plannen om deze bindende afspraken te maken met de gemeente(n)?
    a. Ja
    b. Nee

11. (Indien vraag 10 "ja" is) Op welk termijn is uw samenwerkingsverband van plan deze afspraken te maken?
    a. Binnen 2 maanden
    b. Binnen 6 maanden
    c. Binnen 10 maanden
    d. Binnen 12 maanden
    e. Meer dan 12 maanden

12. Bij wie is doorzettingsmacht belegd?
    a. Bij het samenwerkingsverband passend onderwijs
    b. Het gemeentebestuur waar de leerling woont (indien vraag 9 = a of b)
    c. Bij de betrokken zorgpartij (jeugdprofessional, jeugdzorg) (indien vraag 9 = a of b)
    d. Anders, namelijk: _____

13. (indien vraag 12 = a) Bij wie binnen het samenwerkingsverband is doorzettingsmacht belegd?
    a. De directeur-bestuurder
    b. Een of een aantal van de schoolleiders binnen het samenwerkingsverband
    c. Een commissie
    d. Anders, namelijk

14. Heeft deze persoon/instantie met doorzettingsmacht daadwerkelijk het mandaat om een plaatsing af te dwingen?
    a. Ja
    b. Nee

15. Kan een van de partijen bij wie doorzettingsmacht *niet* belegd is, een beroep doen op doorzettingsmacht? Meerdere antwoorden mogelijk
    a. Het samenwerkingsverband passend onderwijs (indien niet gekozen bij vraag 12)

b. De gemeentebesturen (indien niet gekozen bij vraag 12)
c. De scholen in het gespecialiseerd onderwijs
d. De scholen in het regulier onderwijs
e. De betrokken zorgpartij (indien niet gekozen bij vraag 12)
f. Ouders
g. De leerplichtambtenaar
h. Leerling
i. Nee, andere partijen kunnen geen beroep doen op doorzettingsmacht (uitsluitend)

16. Zijn er kaders vastgesteld wanneer een beroep gedaan kan worden op doorzettingsmacht? (indien vraag 15 = niet i).
    a. Ja
    b. Nee
    c. Weet ik niet

Gebruik doorzettingsmacht

Vragen voor swv's die bij vraag 3 "ja, doorzettingsmacht" hebben geantwoord

17. Hoe vaak is er binnen uw samenwerkingsverband passend onderwijs de afgelopen jaren (sinds er doorzettingsmacht binnen uw samenwerkingsverband geregeld is) **gemiddeld per jaar** gebruikgemaakt van doorzettingsmacht?

    Het gaat hierbij om een zo goed mogelijke inschatting.
    a. Nooit
    b. 1-2 keer
    c. 3-5 keer
    d. 6-10 keer
    e. 11-15 keer
    f. Meer dan 15 keer

18. (Indien vraag 17 = niet a). Wanneer gebruikgemaakt is van doorzettingsmacht, komt de leerling dan daadwerkelijk op de passende plek terecht of valt de leerling toch weer uit?
    a. In de meeste gevallen valt de leerling op korte termijn (<1 jaar) weer uit.
    b. In de meeste gevallen valt de leerling op middellange termijn (1-2 jaar) weer uit.
    c. In de meeste gevallen valt de leerling op lange termijn (>2 jaar) weer uit.
    d. In de meeste gevallen valt de leerling niet uit en komt op de passende plek terecht.
    e. Weet ik niet

Focusgroepen

Vraag deelname focusgroepen

Begin juli (week 27 en 28) organiseren wij een aantal online focusgroepen waarin we verder ingaan op de beweegredenen van samenwerkingsverbanden om wel of niet voor een doorzettingsmacht te kiezen, hoe doorzettingsmacht geregeld is en wat doorzettingsmacht oplevert. Het gesprek zal ongeveer 1,5 uur in beslag nemen en biedt de mogelijkheid om te horen hoe andere samenwerkingsverbanden doorzettingsmacht aanpakken.

19. Mogen wij u benaderen voor deelname aan een van deze online focusgroepen?

a. Ja, dat mag op het volgende mailadres: _____
b. Nee

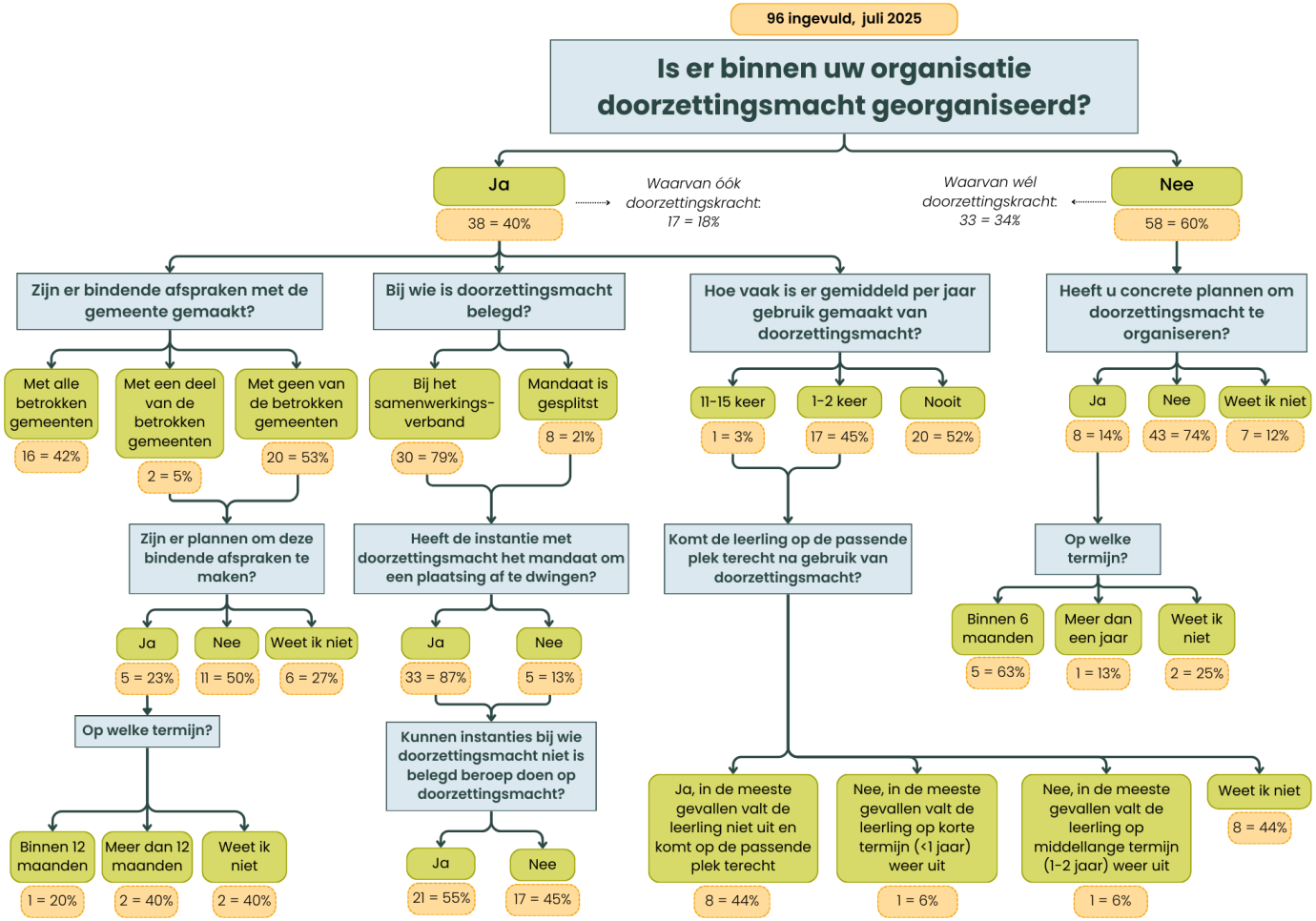
20. (Indien vraag 19 "ja" is) Op welke momenten bent u beschikbaar voor een online focusgroep?

Indien u op meerdere momenten beschikbaar bent, kunt u meerdere data selecteren

a. Maandag 30 juni – 15:30-17:00
b. Woensdag 2 juli – 14:00-15:30
c. Woensdag 2 juli – 15:30-17:00
d. Dinsdag 8 juli – 15:30-17:00
e. Donderdag 10 juli – 15:30-17:00
f. Ik wil graag deelnemen, maar ik ben niet beschikbaar op de genoemde data (uitsluitend)

Hartelijk dank voor deelname aan het onderzoek!

Bijlage 2 Schematisch overzicht uitkomsten vragenlijst



Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, 15 augustus 2025
In opdracht van het ministerie van OCW