

Wat kunnen we leren  
van

**'De omgekeerde toets'**

**'De omgekeerde toets'**



Maarten Rector  
Hans Pollen  
2019

Op deze uitgave staan kopierechten / copyrights

## Wat kunnen we leren van ‘De omgekeerde toets’

We zien met ‘De Omgekeerde Toets’ van **Stimulanz (2017)** ook een interessant instrument en denkwijze in het sociaal domein geïntroduceerd. Het gaat bij de Omgekeerde Toets om de wijze waarop professionals en ambtenaren geoorloofd zijn tot besluiten te komen en de wijze waarop men beleidsmatig naar casussen kan kijken.

De Omgekeerde Toets geeft ambtenaren de mogelijkheid om juridisch om te denken. Dit doet de toets door middel van een aantal simpele denkstappen. De simpelheid van het instrument en daarmee haar praktische relevantie maakt dat wij dit voorbeeld ook voor de thuiszittersproblematiek van waarde achten voor thuiszitterscasussen (en andere casuïstiek).

### Hoe werkt de Omgekeerde Toets?

We zullen de essentie en werking van de Omgekeerde Toets allereerst verhelderen aan de hand van een voorbeeld zoals beschreven in het Casusboekje Omgekeerde Toets’ (Stimulanz, 2017). Stimulanz is de instantie die de Omgekeerde Toets in het sociaal domein heeft geïntroduceerd.

De casus van een VSO-leerling van 17 jaar die toe is aan werk:

Een ambtenaar zit met een lastige afweging. Wat is het geval? Een VSO-leerling (leerling voortgezet speciaal onderwijs) van 17 jaar en dus nog geen 18 jaar (dat is belangrijk inzake de leerplichtwet) is toe aan doorstroming naar werk. De ambtenaar moet voor zijn beslissing ook rekening houden met de Participatiewet. Deze wet schrijft voor dat deze leerling pas een baan aangeboden kan en mag krijgen als hij 18 jaar oud is. Dit betekent dus dat er drie maanden gewacht moet worden voordat deze leerling op basis van de participatiewet een voorziening of een baan krijgt aangeboden. Dit is zoals deze ambtenaar ziet contraproductief voor de leerling omdat hij behoefte heeft aan structuur; structuur zoals deze nu nog door de VSO-school wordt geboden. Deze drie maanden betekenen daarmee voor de leerling een risico op grensoverschrijdend gedrag. Het is daarmee zoals deze ambtenaar ziet ook contraproductief voor ‘de samenleving’. Deze belemmering voor de leerling houdt in dat er uiteindelijk meer kosten gemaakt moeten gaan worden omdat hij langduriger begeleid zal moeten worden naar (begeleid) werk. Daarnaast betekent dit openthoud tegelijkertijd ook dat er kosten gemaakt zullen gaan worden voor een uitkering voor de leerling. Met de omgekeerde toets krijgt de ambtenaar het echter voor elkaar dat de gemeente de leerling toch een voorziening of een baan aanbiedt, ondanks dat hij nog 17 jaar oud is.

Hoe krijgt De Omgekeerde Toets dit voor elkaar? Allereerst is het belangrijk voor ons om te zien dat de werkwijze van de omgekeerde toets bestaat uit een aantal stappen. Deze stappen zijn de volgende:

- In de eerste plaats gaat het om het in beeld brengen van het *effect* van wat de ambtenaar wilt bereiken (dit is wat een ambtenaar doelmatigheid noemt). Het gaat hierbij bijvoorbeeld over het garanderen dat de VSO-leerling zo zelfstandig mogelijk kan blijven functioneren, ondanks de overgang van het VSO-onderwijs naar (begeleid) werk.
- Ten tweede wordt de vraag gesteld: valt het beoogde effect onder de *grondwaarde van de wet*, de reden waarom deze wet ooit is geschreven? De Participatiewet is een wet die ervoor moet zorgen dat meer mensen werk vinden ook als zij begeleiding nodig hebben. De grondwaarde van deze wet is zelfredzaamheid.
- Ten derde is het bij De Omgekeerde Toets belangrijk te kijken of het besluit *ethisch* voor de ambtenaar te *verantwoorden* is? De ambtenaar moet hierbij bijvoorbeeld rekening houden met dat er een formeel besluit volgt op basis van een gedegen omgevingsanalyse, de competenties van de betrokken burger en – heel belangrijk – of zijn besluit ook ‘zuiver’ is in bedoeling tot wat hij dient na te streven. Een ambtenaar is zo opgeleid dat hij vaak vanuit het algemeen belang redeneert. Dit betekent bijvoorbeeld dat hij soms afstand moet nemen zijn van eigen waarden en normen wat voor de ambtenaar niet altijd gemakkelijk is. In dit geval is het algemeen belang in ieder geval het meest gediend met het voorkomen van een terugval van de VSO-leerling.

- Tot slot gaat het om het organiseren van de *randvoorwaarden om* te komen tot een *rechtmatige* beslissing. Waarbij noodzakelijkheid en relevantie belangrijke voorwaarden zijn om te komen tot deze beslissing.

In dit geval is hier de *uitkomst* van de Omgekeerde Toets dat in deze specifieke casus ondanks de leeftijd van de leerling toch de Participatiewet wordt toegepast.

### Waardering: wat zijn de principes van De Omgekeerde Toets die voor ACT-inclusief interessant zijn?

- De intentie om mensen te helpen, door in dit geval de meest goedkope oplossing met het meeste voordeel voor de samenleving te organiseren (een utilitaristisch principe).
- De Omgekeerde Toets biedt een simpel stappenplan voor het professioneel handelen.
- Heel belangrijk is dat Stimulanz hiermee het voor elkaar heeft gekregen om een breekijzer te ontwikkelen/ te organiseren waarmee zij het complexe veld van het sociale domein nieuwe mogelijkheden tot handelen biedt.
- Stimulanz geeft met dit instrument een mogelijkheid om naast het algemeen belang tegelijkertijd ook casusgericht te kijken.
- De Omgekeerde Toets biedt hiermee tevens en allereerst ook een reflectie mechanisme voor het handelen van professionals.
- Het instrument faciliteert daarmee ten tweede een kans om te reflecteren op het eigen werkveld.
- Tot slot biedt De Omgekeerde Toets kansen tot ontkokering en integraal werken. Vaak sluiten wetten die consequenties hebben voor één casus niet naadloos op elkaar aan, ondanks de intentie van deze wetten.

Wat als we nu kritisch naar De Omgekeerde Toets gaan kijken? De Omgekeerde Toets geeft een kans om bij complexe casussen in het sociaal domein andere paden te bewandelen, maar bedient zich daarbij wel vooral vanuit één ethisch kader (ethische stroming). Dat is belangrijk omdat de ethiek ons meer zienswijzen biedt om tot 'juiste' (goede) beslissingen te komen. We kunnen ons bijvoorbeeld afvragen of het vooral gaat om de te maken kosten voor de samenleving, of dienen misschien ook andere aspecten – die kunnen leiden naar een oplossing van casussen – centraal te staan? Natuurlijk hebben we voordeel bij een maatschappelijk systeem waarbij een besluit maximaal bijdraagt aan het algemeen nut, maar zijn mensen (en dus ook kinderen) daarmee ook altijd geholpen?

### Het complexe veld waarin thuiszitters ongewild zitten

De situatie waar veel van de thuiszitters in zitten is bijzonder complex. De term complex verwijst hierbij voor ons naar het theoretische begrip complexiteit. Het gaat daarbij om (organisatorische) systemen waarbij zeer veel mechanismen tezamen de uitkomst van processen bepalen. Zo veel, dat deze uitkomsten eigenlijk niet via eenvoudige modellen te vinden en te voorspellen zijn. Dat we bij thuiszitters kunnen spreken over complexiteit wordt bevestigd door het beeld dat, ondanks vele waarborgen voor het onderwijs, de zorgbreedte onvoldoende tot gelding kan worden gemaakt voor alle leerlingen. Als we kijken naar het onderwijskundig systeem en al haar werkende onderdelen (professionals, regels, waarborgen, etc.) dan is het geen simpele kwestie van oorzaak en gevolg dat er thuiszitters ontstaan: thuiszitters ontstaan door onvoorziene bijeffecten. Hierdoor kan het voorkomen dat er 'handelingsverlegenheid' bij scholen ontstaat en dat er ondanks verschillende betrokken professionals nog steeds (voortijdig)uitvallers en thuiszitters bij komen.

De situatie van thuiszitters is ook complex doordat de onderwijswetgeving een samenspel van wetgevingen betreft die eenzelfde doel beogen: de kwalitatieve ontwikkeling van alle kinderen op school.

- Wet op primair-, voortgezet-, speciaal onderwijs (OCW)

- Wet Cursorisch beroepsonderwijs (OCW)
- Wet Passend onderwijs (OCW)
- Wet op het onderwijstoezicht (WOT; OCW)

Deze wetgevingen hebben een historische ontstaansgrond en zijn geschreven voor situaties zoals die zich vroeger en voordien hebben voorgedaan. Dit zijn dus situaties die wellicht niet overeenkomen met de actualiteit waarin mensen nu zitten, in ons geval kinderen die thuis komen te zitten. M.a.w. de wetgeving volgt op uitvoeringspraktijken en reguleert deze (bepalen onder welke condities iets wel/niet is toegestaan).

Ook spelen zoals beschreven in voorgaande paragrafen vele actoren en factoren een rol. Zodra docent(en), de IB-er, de zorgcoördinator, de remedial teacher, de opleidingsmanager, de directeur en de bestuurder(s) het nodig vindt zal een zorgarrangement worden geformuleerd. Deze zorgprofessionals die vervolgens in beeld komen handelen op basis van wetgevingen die domein specifiek zijn (hier zorg) en hanteren daarmee andere uitgangspunten dan in de onderwijswetten naar voren komen:

- Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (WMO; VWS)
- Jeugdwet (VWS)
- Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz)

Hoewel deze professionals aanvullend werken kunnen hierdoor tegelijkertijd tegenstrijdigheden zich openbaren.

Indien het basis zorgarrangement binnen een school onvoldoende soelaas biedt kan de school ook een beroep doen op het samenwerkingsverband dat extra expertise kan leveren door inzet van regionaal aanwezige knowhow en expertise. Zo wordt soms extra ondersteuning geboden door een orthopedagoog, of vergelijkbaar. Hiermee kan een kind blijven participeren aan onderwijs op school. Er zijn nogal wat professionals dus die binnen meerdere sectoren allemaal hun eigen professionaliteit inzetten en verbonden zijn aan instellingen die op hun beurt weer bekostigd worden door verschillende wet- en regelgevingen. De kans is hierdoor groot dat het probleem op een ander moment en via een omweg (n.a.v. bijvoorbeeld een doorverwijzing) weer terugkomt op het bordje van een professional die eerder het kind had doorverwezen. Deze stapeling van professies biedt aldus mogelijkheden én valkuilen. Zoals we in de inleiding hebben opgemerkt zien we dat zowel het juridisch kader (de wetgeving) en daarop gebaseerd beleid als de professionaliteit conform de beroepsgroep soms krachten kan genereren die in plaats van doelmatigheid slechts rechtmatigheid afdwingen.

## Hefboomfunctie

De omgekeerde toets is een goede opstap om verder te denken hoe we aan het thuiszittersprobleem kunnen gaan werken en uiteindelijk oplossen. Het is bij de thuiszittersproblematiek zowel noodzakelijk anders op wetgeving te kunnen concentreren – zoals bij De Omgekeerde Toets gebeurt – als tegelijkertijd ook meer te richten op het creëren van aanvullende handelingsperspectieven. Daarmee bedoelen we handelingsperspectieven die samenwerking tussen voor het kind noodzakelijke partijen (inclusief ouders met hun kind) faciliteren.

Ter illustratie hieronder het voorbeeld van de hefboomfunctie van de Omgekeerde Toets heeft en voor ACT-inclusief heeft geleid tot het opstellen van onderstaand oplossingsgericht script waarbij uitgegaan wordt van enkele specifieke waarden.

### Normatieve vooronderstellingen

*We zijn gelijkwaardig (radicale menselijkheid)*

*We zijn samen verantwoordelijk (we hebben een overeenkomend doel)*

*We voelen ons verantwoordelijk voor elkaar (ieder vanuit een andere rol)*

Hierbij ziet ACT-inclusief enkele criteria voor het succesvol oplossen van een casus:

- Er is een heldere kijk op de manier van samenwerken tussen betrokken partijen

- Het is duidelijk wie de regiehouder is en welke verantwoordelijkheden deze heeft
- Er is sprake van maximale transparantie, tenzij dit de casus juist beschadigt
- Deze beslissingen worden genomen door de casushouder i.o.m. andere partijen en daar waar nodig
- Er is sprake van een vorm van gezamenlijkheid en ook de verschillen zijn bekend
- Er is vanuit gelijkwaardigheid ruimte voor echte dialoog waarin volledig naar elkaar wordt geluisterd
- Communicatievormen zijn goed op elkaar afgestemd

Bovenstaande kan belangen overstijgend alleen door een onafhankelijke partij worden vastgesteld en interventies op worden gericht, in dit geval ACT-inclusief. Op basis van bovenstaande criteria wordt allereerst een creatieproces gestart. Dit betekent voor ACT-inclusief dat zij daarbij een proces ingaat waar zij faciliteert en daarvoor kwaliteitsvoorwaarden in acht neemt en waarborgt.

### Het creatie- en uitvoeringsproces

- Er wordt een gemeenschappelijk doel gedefinieerd voor het succesvol oplossen van een casus
- Uit het doel worden realistische scenario's afgeleid, waaruit acties voortkomen die partijen uitvoeren en daarover qua proces, afstemming en resultaat integraal rapporteren (weging meewerkende en tegenwerkende actoren en factoren)
- Eén of twee scenario's worden gekozen op basis van:
  - haalbaarheid (realiseerbaar op korte-/middellange-/lange termijn)
  - houdbaarheid (duurzaamheid)
  - wenselijkheid (kind krijgt een passend perspectief)
- Gekozen scenario's worden tegen het licht gehouden van 'de geest van de wet(ten)
- Er wordt een maat-besluit genomen alvorens definitief de maatwerkoplossing te realiseren

### 'Zes niveaus' van besluitvorming binnen groepsprocessen

Bij het ontstaan van schooluitval, het thuis komen te zitten, en bij initiatieven om kinderen weer in een ontwikkelingsperspectief te plaatsten, worden *besluiten* genomen. Vanuit onze praktijk komen we tot de volgende indeling:

Niet acceptabel

1. Niets doen, dan leg ik me neer bij een uitkomst (apathie-keuze)
2. Doordrukken: stemmen met voorkennis op gewenste uitkomst, macht, ongelegitimeerd gezag (autoritair)
3. Co-existentie: we hebben overlegd, en nu ga ik weer verder met mijn eigen werk (onverschilligheid)
4. Compromis: 2x half vol + 2x halfleeg = 2x niks (even er vanaf zijn)

Acceptabel

1. Consent: op zoek naar grenzen – ik ben er niet op tegen wat er nu ligt, maar weet mijn toegevoegde waarde er inhoudelijk nu nog niet aan te verbinden (Socratisch democratisch)
2. Synergie: de hoogst haalbare oplossing wordt geformuleerd en geeft richting aan het scenario van oplossen. Dit vraagt heel veel van betrokkenen en de procesbegeleider. Die laatste moet nl. actief aan perspectief relativering doen, aan aankoersen op zowel de grootste overeenkomsten als de meewegende tegenstellingen. Dit kan het best via een dialogische werkwijze.

Maarten Rector  
Hans Pollen  
2019