



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Evaluatie projectsubsidie Onderwijsconsulenten

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Suna Duysak
Tessa van der Veen
Jacob van der Wel

Amsterdam, 20 februari 2023
Publicatienr. 22073

© 2023 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van OCW

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

0 Managementsamenvatting	1
0.1 Het werk van de onderwijs(zorg)consulent	1
0.2 Kernbevindingen	2
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Doel en onderzoeksvragen	8
1.3 Aanpak	9
1.4 Leeswijzer	11
2 De inzet van consulenten	13
2.1 De missie van Onderwijsconsulenten	13
2.2 De inzet van de consulent	15
2.3 De organisatie Onderwijsconsulenten	20
2.4 Onderwijsconsulenten in cijfers	22
3 De aanbevelingen naar aanleiding van de vorige evaluatie	27
3.1 De uitvoering van de verbeterplannen	27
3.2 De 'tweede fase' van de uitvoering van de verbeterplannen	28
4 Doeltreffendheid en doelmatigheid	31
4.1 Doeltreffendheid	31
4.2 Doelmatigheid	36
5 Toekomst en verbeterpunten	40
5.1 De positionering van Onderwijsconsulenten	40
5.2 De gevolgen voor Onderwijsconsulenten	41
5.3 Verbeterpunten en randvoorwaarden	42
6 Conclusie	45
6.1 De aanbevelingen naar aanleiding van de vorige evaluatie	45
6.2 De doeltreffendheid van de inzet van de consulenten	45
6.3 De doelmatigheid van de inzet van de consulenten	45
6.4 De toekomst van Onderwijsconsulenten	45
Bijlage 1 – Overzicht verbeteringen per focusgebied	48
Bijlage 2 – Twee voorbeeldcasussen	52
Voorbeeldcasus primair onderwijs	52
Voorbeeldcasus voortgezet onderwijs	53



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Management- samenvatting

0

0 Managementsamenvatting

De primaire taak van Onderwijsconsulenten is om ondersteuning te bieden aan ouders, scholen en instellingen van beroeps- en volwasseneducatie bij plaatsingsproblematiek van leerlingen. Om een indruk te geven van wat deze taak behelst, beginnen we deze managementsamenvatting met een beknopte samenvatting van de werkzaamheden van de onderwijs(zorg)consulent. Daarna bespreken we de kernbevindingen van de evaluatie van de projectsubsidie voor Onderwijsconsulenten. De conclusies zijn in deze rapportage opgenomen als een apart hoofdstuk ([hoofdstuk 6](#), p. 45-46).

0.1 Het werk van de onderwijs(zorg)consulent

Als ouders, leerlingen en andere betrokkenen uit het veld er niet samen uitkomen bij het vinden van een passende onderwijsplek voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte kunnen zij een beroep doen op een onderwijs(zorg)consulent. Ze kunnen ondersteuning van de onderwijs(zorg)consulent aanvragen wanneer er sprake is van (minimaal) één van de onderstaande situaties:

- De leerling zit langdurig thuis (langer dan vier weken en zonder uitzicht op een onderwijsplek op korte termijn).
- Het lukt niet om een geschikte onderwijsplek te vinden voor een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte, zoals gedrags-, leer- of gezondheidsproblemen.
- Het lukt de school niet om de juiste ondersteuning of begeleiding te bieden aan een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte, zoals gedrags-, leer- of gezondheidsproblemen.

De ondersteuning kan worden toegewezen als er een gesprek heeft plaatsgevonden tussen de ouders en de leraar, ouders en de schooldirectie én er contact is geweest met het samenwerkingsverband. Indien deze stappen niet geleid hebben tot een geschikte oplossing kan ondersteuning worden aangevraagd bij Onderwijsconsulenten.

De procedure van een casus en werkwijze van de onderwijs(zorg)consulent kan als volgt worden samengevat:

1. Aanmelding

- Ouders, wettelijk vertegenwoordigers, leerlingen zelf of andere betrokken professionals melden het kind aan via het digitaal aanmeldformulier op de website van Onderwijsconsulenten, via de mail of per telefoon. Een intake medewerker gaat vervolgens met de aanmelder in gesprek en bepaalt of dit in aanmerking komt voor een onderwijs(zorg)consulent.

2. Toewijzing en aanname of afwijzing (of eventueel her-aanmelding)

- De casusaanvraag wordt door de intake medewerker beoordeeld en indien de inzet van een onderwijs(zorg)consulent als noodzakelijk wordt bevonden, ingevoerd in het systeem en toegewezen aan een geschikte onderwijs(zorg)consulent. In de verdere toewijzing houdt de intake medewerker er rekening mee dat eerst alle partijen in de eerste lijn (ofwel school en samenwerkingsverband) hun verantwoordelijkheid hebben opgepakt. Zo niet, dan verwijst de intake medewerker de aanvrager terug naar de eerste lijn.

3. Bemiddelings-, begeleidings- en adviseringsfase

- De onderwijs(zorg)consulent neemt de casus aan en neemt een huisbezoek af bij de gezaghebbende(n) van de jeugdige, waarin de onderwijs(zorg)consulent het probleem eerst vanuit het perspectief van gezaghebbenden en leerling in kaart brengt.
- Vervolgens vult de onderwijs(zorg)consulent dit eerste beeld aan met informatie uit gesprekken met alle andere betrokken partijen en eventueel een documentenanalyse.
- De onderwijs(zorg)consulent rondt de probleemanalyse af en komt tot een voorlopige oplossingsrichting.
- Deze oplossingsrichting wordt besproken in een gezamenlijk gesprek met de gezaghebbenden, jeugdige en de belangrijkste betrokken partijen.
- Wanneer de betrokken partijen de oplossing accepteren en/of toe willen werken naar de oplossing volgen er mogelijk gesprekken waarin onder begeleiding van de onderwijs(zorg)consulent samenwerkings- en uitvoeringsafspraken worden gemaakt.

- Wanneer na uitputtende inspanning en bemiddeling van de onderwijs(zorg)consulent de betrokken partijen geen mogelijkheid zien om de oplossing uit te voeren, past de onderwijs(zorg)consulent de oplossingsrichting aan (maatwerk).
- Wanneer betrokken partijen geen mogelijkheid zien om de oplossing (eventueel in aangepaste vorm) uit te voeren, trekt de consulent zich na de toelichting terug uit de casus.

4. Afsluiting en eindverslag

- De onderwijs(zorg)consulent rondt de casus in overleg met de betrokken partijen af. Er worden eventuele afspraken gemaakt over de termijn van afronding. De onderwijs(zorg)consulent beoordeelt (in overleg met aanvrager) of aansluiting bij enkele overleggen nog gewenst is. De onderwijs(zorg)consulent sluit af wanneer hij/zij het vertrouwen heeft dat er een bestendige situatie is, er afspraken zijn gemaakt voor de lange termijn en regie over het verdere proces is belegd.
- De onderwijs(zorg)consulent sluit de casus officieel af door het opstellen van een eindverslag voor de administratie van het bureau en de aanvrager. Na het indienen van het eindverslag declareert de onderwijs(zorg)consulent de uren bij het bureau.
- De onderwijs(zorg)consulent monitort de afgesloten casus en houdt er rekening mee dat er mogelijk een korte/afgebakende interventie kan volgen (telefonisch contact/advies, aanschuiven bij een startgesprek etc.). De onderwijs(zorg)consulent bepaalt zelf in welke mate en vorm hij/zij nazorg verleent.

Bij de uitvoering van hun taken krijgen de onderwijs(zorg)consulenten veel vrijheid.

De inzet van Onderwijsconsulenten wordt geregeld door het bureau Onderwijsconsulenten. Het bureau ontvangt hiervoor een projectsubsidie van de ministeries van OCW en VWS. Op verzoek van het ministerie heeft RegioPlan een evaluatie van de projectsubsidie geëvalueerd. Hieronder presenteren we onze belangrijkste conclusies.

0.2 Kernbevindingen

Thema I: De aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie van 2018

In 2018 heeft een evaluatie van Onderwijsconsulenten plaatsgevonden. Naar aanleiding van de aanbevelingen uit die evaluatie is er een veranderplan opgesteld dat gericht was op kwaliteitsverbetering en verbetering voor medewerkers van Onderwijsconsulenten. In haar activiteitenplan 2019-2023 benoemde Onderwijsconsulenten drie focusgebieden. Hiermee wilde ze de volgende doelen bereiken.

- Bijdragen aan een doorlopende onderwijsloopbaan voor iedere leerling, door oplossingen te creëren die andere belangen overstijgen, uitgaande van het belang van de leerling en in verbinding met ouders en professionals.
- Ouders en scholen met problematiek rond plaatsing, schorsing of verwijdering van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte helpen door bemiddeling en advisering.
- Organiseren en zorgen voor bekostiging van onderwijszorgarrangementen en partijen ondersteunen om tot een goede invulling van (onderwijs)ondersteuning en zorg voor een leerling in schooltijd te komen.
- Inzetten op onderscheidende waarde: doen waar zij echt voor nodig zijn; niet overnemen van zaken die anderen zouden moeten doen, maar hen daarop aanspreken.
- Het aantal casussen stabiliseren, op lange termijn is een daling wenselijk. Inzet richting ketenpartners is daarvoor noodzakelijk, evenals duidelijke communicatie over de rol van een consulent (zowel vanuit Onderwijsconsulenten als vanuit OCW/VWS).
- Een grotere nadruk leggen op regionalisering in de werkzaamheden.
- De samenwerking tussen consulenten en samenwerkingsverbanden in de regio versterken en consulenten zetten zich in om het lerend vermogen van het samenwerkingsverband en andere veldpartners te versterken op basis van ervaringen in de casuïstiek. De samenwerking met organisaties als Gedragswerk en Ouders & Onderwijs wordt voortgezet en waar mogelijk geïntensiveerd. De landelijke sparringtafel van Gedragswerk, Onderwijsconsulenten, de Raad voor de Kinderbescherming en de Onderwijsinspectie wordt voortgezet.

- Meer aandacht voor de kwaliteitscyclus, waarmee de kwaliteit structureel wordt gemeten en gewaarborgd. Er wordt gestreefd naar een hogere kwaliteitsstandaard. Vanuit de organisatie worden specifiekere eisen gesteld aan wat er van een consulent wordt verwacht.
- Het ICT-systeem dient toekomstbestendig te zijn. De huidige organisatievorm wordt heroverwogen. De omvang van het kantoor is zo groot als nodig, zo klein als mogelijk.

De transitie gaat minder snel dan Onderwijsconsulenten voor ogen had. Dit komt door onvoorziene omstandigheden als uitval van bureaumedewerkers en de pandemie waardoor de uitvoering van de werkzaamheden onder druk kwam te staan, maar ook doordat het bureau moeite had om lijn in de uitvoering te brengen.

Toen duidelijk werd dat de doelen uit het veranderplan niet zouden worden gehaald, is er in juni 2022 een nieuw uitvoeringsplan opgesteld en er is een tijdelijke directeur Transitie aangesteld om het transitieproces eenvoudiger te maken. Het nieuwe transitieplan omvat zes deelprojecten:

- De ontwikkeling en implementatie van een SAS-procedure.¹
- Beschrijven van kwaliteitseisen en -wensen personeel.
- Ontwerpen van nieuw functiehuis en werving en selectie van onderwijs(zorg)consulenten.
- Herijken van de regio's.
- Beschrijven van eenduidige kwaliteitseisen en -wensen werkprocessen.
- Realiseren van een informatiemanagement.

Per 1 augustus 2023 moeten de deelprojecten zijn uitgevoerd.

Thema II: Doeltreffendheid

Uitvoering van hun taak

Jaarlijks behandelen de vijftig onderwijs(zorg)consulenten in totaal zo'n 1600 zaken. In algemene zin zijn zowel Onderwijsconsulenten als de betrokken stakeholders en beleidsmedewerkers van OCW en VWS tevreden over de doeltreffendheid van de inzet. De meerderheid van de adviezen van onderwijs(zorg)consulenten wordt opgevolgd. Personen en instellingen die gebruikmaken van onderwijs(zorg)consulenten zijn in sterke mate tevreden over het resultaat van het traject en de communicatie, de tevredenheid is zelfs iets toegenomen de afgelopen jaren. De onderwijs(zorg)consulenten slagen erin om veel casussen vlot te trekken. Hun kennis en expertise worden gewaardeerd en ze zoeken vaak naar oplossingen buiten de gebaande paden. Ze bieden voor ouders een luisterend oor en benaderen hen (en de andere betrokkenen) met een open en onbevooroordeelde houding. Vanuit hun externe en belangeloze positie zijn ze in staat om te komen tot een advies in het belang van de leerling dat door de partijen ook zo wordt ervaren (onafhankelijk). Ze bereiken dit zonder doorzettingsmacht.

Doelen in het activiteitenplan

Voorafgaand aan de subsidieperiode van 2018-2023 heeft Onderwijsconsulenten een activiteitenplan opgesteld. In het activiteitenplan worden drie focusgebieden benoemd: (1) focus op onderscheidende waarde; (2) samenwerking in het veld; (3) een toekomstbestendige organisatie. Op het gebied van *focus op onderscheidende waarde* kunnen we vaststellen dat Onderwijsconsulenten inspanning heeft geleverd heeft om eigen rol en die van ketenpartners te verduidelijken met enkele concrete maatregelen. De opbrengsten van verbeteracties zijn echter niet eenduidig vast te stellen omdat niet alle gegevens geregistreerd worden (o.a. hoe vaak wordt doorverwezen naar ketenpartners en de oorzaak voor het stabiliseren van het aantal casussen). Op het gebied van *samenwerking in het veld* zien we dat samenwerking met vaste samenwerkingspartners (o.a. Gedragswerk en NJi) goed verloopt. Andere organisaties – waar de samenwerking nog niet op gang is gekomen – zouden willen dat Onderwijsconsulenten zijn kennis vanuit de casuïstiek deelt om het lerend vermogen in de keten te bevorderen. Het organiseren van een *toekomstbestendige organisatie* bevindt zich nog in de planfase. Onvoorziene omstandigheden hebben de uitvoering vertraagd.

¹ Een SAS-procedure is een aanbestedingsprocedure voor sociale en specifieke diensten, die meer flexibiliteit biedt in het inrichten van een aanbestedingsprocedure dan een reguliere aanbestedingsprocedure. Onderwijsconsulenten voldeed onbedoeld niet aan de Europese aanbestedingsregels. Met een SAS-procedure voldoet Onderwijsconsulenten hier wel aan.

Tevredenheid

Over het algemeen zijn betrokkenen tevreden met de werkzaamheden die Onderwijsconsulenten doet. Onderwijsconsulenten wordt door betrokkenen gezien als een onafhankelijke organisatie die geen partij kiest, maar alle partijen bijstaat en bij elkaar brengen. Onderwijsconsulenten jaagt zowel inhoudelijk als organisatorisch het proces aan en heeft in vele casussen een doorslaggevende rol. Onderwijs(zorg)consulenten hebben veel kennis en expertise, ook regio-overstijgend, waardoor zij beter in staat zijn complexe problemen op te lossen. Ouders voelen zich gehoord door de onderwijs(zorg)consulent en waarderen dat de onderwijs(zorg)consulent handelt in het belang van de leerling. Ontevredenheid heeft met name betrekking op de lange wachtlijsten en de tijd die er overheen gaat voordat Onderwijsconsulenten contact opneemt (vier tot vijf weken).

Waarborging van de kwaliteit

Onderwijsconsulenten werkt met een handboek voor onderwijs(zorg)consulenten waarin stappen beschreven staan die onderwijs(zorg)consulenten doorlopen. Betrokkenen worden na afronding van een casus gevraagd deel te nemen aan een enquête over de betrokkenheid van de onderwijs(zorg)consulent. Er wordt scholing georganiseerd voor onderwijs(zorg)consulenten en er vinden evaluatiegesprekken plaats met onderwijs(zorg)consulenten om hun functioneren te evalueren.

Samenwerking en lerend vermogen

In de jaren na de laatste evaluatie is Onderwijsconsulenten vaker aangeschoven bij landelijke sparringtafels en heeft zijn ervaringen gedeeld in kennisbijeenkomsten. De regioteams werken in meer of mindere mate aan het versterken van de samenwerking en het kennisniveau in het regionaal netwerk. Sinds kort is er een vast budget voor kennisdeling met samenwerkingsverbanden, dit is nog in de opstartfase. Onderwijsconsulenten werkt veel samen met Ouders & Onderwijs (o.a. doorverwijzing naar elkaar en, sinds kort, een gezamenlijke hulplijn). In regio Noord zijn er positieve ervaringen opgedaan met de pilot Verlengde Intake waarmee Onderwijsconsulenten het onderwijs meer heeft kunnen aanspreken op zijn rol en verantwoordelijkheden. Dit heeft onder meer geleid tot minder casusdruk in de regio. In algemene zin ervaart men nog steeds dat Onderwijsconsulenten nog te vaak in casussen wordt betrokken waar andere partijen nog een rol te vervullen hebben.

Hoewel er gewerkt is aan het verbeteren van de samenwerkingen, vinden actoren binnen het onderwijsstelsel over het algemeen dat meer kennisdeling over de ervaringen van de consulenten in de casuïstiek en samenwerking gewenst is. Daarnaast vinden zowel de organisatie als de actoren waarmee is gesproken dat Onderwijsconsulenten nog niet voldoende bekend en vindbaar is voor ouders. Het bevorderen van het lerend vermogen ziet men als een gezamenlijke opdracht, waarin ook een stevigere rol van OCW en VWS wordt verwacht. Er zouden meer verbindingen gelegd kunnen worden in de kennis en vaardigheden die worden opgedaan in verschillende diensten en projecten gesubsidieerd door OCW/VWS. Het versterken van het lerend vermogen (ofwel dit faciliteren) zien de gesprekspartners ook als een taak voor de betrokken ministeries.

Thema III: Doelmatigheid

De mate waarin Onderwijsconsulenten doelmatig werkt of doelmatiger te werk kan gaan blijkt lastig te beoordelen. De afgelopen jaren is veel informatie verzameld over de inzet van de onderwijs(zorg)consulenten, onder meer door follow-up-enquêtes onder aanvragers en in de eigen (uren)registratiesystemen. Er zijn nog stappen te zetten om dergelijke informatie te verdiepen, bijvoorbeeld door oorzaken van klachten en ophogingen in casusuren te analyseren en de inzet binnen soortgelijke casussen met elkaar te vergelijken. In algemene zin zijn stakeholders van mening dat de positieve resultaten niet met minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden. In tegendeel, het standaard aantal uren voor een casus is vaak aan de krappe kant. Onderwijsconsulenten stelt dat de prioriteit ligt bij het vinden van de best passende oplossing. Soms vraagt dit meer tijdinvestering aan de voorkant (omwille van een goede relatie en vertrouwensband met betrokkenen). Wat op papier ondoelmatig lijkt, is niet altijd ondoelmatig in de praktijk.

Daarnaast zijn onderwijs(zorg)consulenten door de regionalisering en vorming van regioteams meer (doelmatiger) gaan samenwerken. Men bespreekt de casuïstiek met elkaar en beoordeelt de doelmatigheid van de inzet, daarnaast wordt meer gebruikgemaakt van elkaars expertise en naar elkaar doorverwezen wanneer blijkt dat een casus meer gebaat zou zijn bij de inzet van een onderwijs(zorg)consulent met bepaalde kennis of ervaring. In de tweede fase van het transitieplan wordt (verder) gewerkt aan het verbeteren en efficiënter maken van de werkprocessen.

Thema IV: Toekomst en verbeterpunten

Toekomstige rol van Onderwijsconsulenten

Stakeholders hebben veel waardering voor Onderwijsconsulenten en wijzen op het onafhankelijke karakter en de (regio-overstijgende) expertise van onderwijs(zorg)consulenten. Alle betrokkenen verwachten dat er ook in de toekomst complexe situaties zijn die niet door andere betrokkenen opgelost kunnen worden en waarbij de onafhankelijkheid van de consulent van meerwaarde is. Tegelijkertijd is het veld constant in beweging, waardoor de caseload zou kunnen veranderen in de toekomst. Zo kan de komst van ouder- en jeugdsteunpunten bij samenwerkingsverbanden er wellicht toe leiden dat er minder vaak een beroep wordt gedaan op onderwijs(zorg)consulenten. Het is bovendien voorstelbaar dat de meest complexe casussen voor de onderwijs(zorg)consulenten blijven liggen.

Het lopende transitieproces voorziet al in een deel van de gewenste verbeteringen. Zo zijn er deelprojecten van het verbeterplan gericht op informatiemanagement en de herijking van de regio's. Het proces richt zich verder voor een belangrijk deel op de interne organisatie. Aanvullende verbeterpunten zijn:

- Verbeter de bekendheid van Onderwijsconsulenten, ze worden pas laat gevonden.
- Geef vorm aan kennisdeling (op regionaal niveau en in relatie tot de samenwerkingspartners) en de signaalfunctie (landelijk).
- (eventueel) Verbreed de taakstelling: de primaire taak van Onderwijsconsulenten is de ondersteuning van ouders en andere betrokkenen, kennisdeling vraagt een structurele verbreding van de taak van Onderwijsconsulenten.

We kunnen ons echter voorstellen dat Onderwijsconsulenten zich eerst concentreert op de uitvoering van het transitieplan dat augustus 2023 afgerond moet zijn.

Onderwijsconsulenten ontvangt een projectsubsidie voor de uitvoering van de werkzaamheden van de onderwijs(zorg)consulenten. De evaluatie leverde geen indicaties op dat de relatie van Onderwijsconsulenten met de overheid op een andere manier moet worden ingevuld.



Inleiding

1

1 Inleiding

Wanneer ouders, scholen en samenwerkingsverbanden er niet samen uitkomen bij het vinden van een passende onderwijsplek voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte kunnen zij een beroep doen op een onderwijsconsulent. De inzet van onderwijsconsulenten wordt geregeld door de organisatie Onderwijsconsulenten. Het bureau, het bestuur en onderwijsconsulenten worden gesubsidieerd door de ministeries van OCW en VWS. Het ministerie van OCW heeft RegioPlan, mede namens het ministerie van VWS, gevraagd om een evaluatie uit te voeren van de projectsubsidie die Onderwijsconsulenten ontvangt. Met dit onderzoek wil het ministerie inzicht krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van Onderwijsconsulenten, voorwaarden voor de toekomstige rol van Onderwijsconsulenten verkennen en bekijken welke bekostigingsvorm vanaf 2024 passend zou zijn.

1.1 Achtergrond

De organisatie Onderwijsconsulenten heeft als missie ‘bij [te] dragen aan een doorlopende onderwijsloopbaan voor ieder kind’. In totaal zijn er ruim vijftig consulenten actief. Gemiddeld behandelen zij jaarlijks zo’n dertig zaken. Onderwijsconsulenten kunnen worden ingezet wanneer leerlingen langdurig thuis zitten (langer dan vier weken), er sprake is van plaatsingsproblematiek van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en/of problemen met betrekking tot de ondersteuning of begeleiding van een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte. Naast reguliere onderwijsconsulenten zijn er ook onderwijszorgconsulenten die kunnen worden ingezet bij problemen met betrekking tot het organiseren van het onderwijszorgarrangement voor een leerling (inzet van zorg op school). Onderwijs(zorg)consulenten kunnen worden ingezet in het primair en voortgezet onderwijs en in het mbo.²

Voorafgaande aan de subsidieperiode van 2019-2023 heeft Onderwijsconsulenten doelen geformuleerd naar aanleiding van aandachts- en verbeterpunten uit een eerdere evaluatie die RegioPlan in 2018 uitvoerde (zie kader).³

Doelen van de projectperiode 2019-2023 zoals vastgelegd in het activiteitenplan van Onderwijsconsulenten

- Bijdragen aan een doorlopende onderwijsloopbaan voor iedere leerling, door oplossingen te creëren die andere belangen overstijgen, uitgaande van het belang van de leerling en in verbinding met ouders en professionals.
- Ouders en scholen met problematiek rond plaatsing, schorsing of verwijdering van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte helpen door bemiddeling en advisering.
- Organiseren en zorgen voor bekostiging van onderwijszorgarrangementen en partijen ondersteunen om tot een goede invulling van (onderwijs)ondersteuning en zorg voor een leerling in schooltijd te komen.
- Inzetten op onderscheidende waarde: doen waar zij echt voor nodig zijn; niet overnemen van zaken die anderen zouden moeten doen, maar hen daarop aanspreken.
- Het aantal casussen stabiliseren, op lange termijn is een daling wenselijk. Inzet richting ketenpartners is daarvoor noodzakelijk, evenals duidelijke communicatie over de rol van een consulent (zowel vanuit Onderwijsconsulenten als vanuit OCW/VWS).
- Een grotere nadruk leggen op regionalisering in de werkzaamheden.
- De samenwerking tussen consulenten en samenwerkingsverbanden in de regio versterken en consulenten zetten zich in om het lerend vermogen van het samenwerkingsverband en andere veldpartners te versterken op basis van ervaringen in de casuïstiek. De samenwerking met organisaties als Gedragswerk en Ouders & Onderwijs wordt voortgezet en waar mogelijk geïntensiveerd. De landelijke sparringtafel van Gedragswerk, Onderwijsconsulenten, de Raad voor de Kinderbescherming en de Onderwijsinspectie wordt voortgezet.
- Meer aandacht voor de kwaliteitscyclus, waarmee de kwaliteit structureel wordt gemeten en gewaarborgd. Er wordt gestreefd naar een hogere kwaliteitsstandaard. Vanuit de organisatie worden specifiekere eisen gesteld aan wat er van een consulent wordt verwacht.
- Het ICT-systeem dient toekomstbestendig te zijn. De huidige organisatievorm wordt heroverwogen. De omvang van het kantoor is zo groot als nodig, zo klein als mogelijk.

² In dit rapport spreken we verder over de consulent/consulenten, waarmee we verwijzen naar onderwijs(zorg)consulenten. Als het specifiek gaat over onderwijszorgconsulenten of onderwijsconsulenten dan wordt het onderscheid wel gemaakt. Wordt er verwezen naar Onderwijsconsulenten, dan hebben we het over het ondersteunende bureau.

³ Lubberman, Bertling, Buers (2018). *Evaluatie inzet onderwijs(zorg)consulenten*. Amsterdam: RegioPlan.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiency (doelmatigheid) van de activiteiten van Onderwijsconsulenten. De ministeries van OCW en VWS willen weten in hoeverre er gewerkt is aan de aanbevelingen uit de evaluatie van Onderwijsconsulenten in 2018 en of de doelen uit het activiteitenplan behaald zijn of nog behaald zullen worden binnen de periode van de projectsubsidie. Door hier inzicht in te krijgen kan de toekomstige rol van Onderwijsconsulenten bepaald worden. De onderzoeksvragen hebben we onderverdeeld in vier hoofdthema's.

Thema I: Zijn de aanbevelingen uit eerder onderzoek van 2018 opgepakt en behaald?

- In welke mate zijn de aanbevelingen tot uitvoering gebracht? Is Onderwijsconsulenten verbeterd op de punten die zijn aangegeven in de evaluatie van 2018?
- Wat is de reden dat aanbevelingen eventueel niet zijn uitgevoerd?
- Hebben de aanbevelingen die zijn opgevolgd tot de gewenste effecten geleid? Waarom wel of niet?

Thema II: Doeltreffendheid

- In hoeverre zijn de beschreven taken daadwerkelijk uitgevoerd? Als er taken niet of slechts deels zijn uitgevoerd, wat zijn daarvan de redenen?
- Heeft Onderwijsconsulenten de doelen behaald zoals gesteld in het activiteitenplan van de projectsubsidie?
- In welke mate zijn actoren binnen het onderwijsstelsel tevreden over het uitvoeren van de taken? Wat vinden de stakeholders van het werk dat de Onderwijsconsulenten hebben geleverd? Wat voor toegevoegde waarde heeft de projectsubsidie gehad voor:
 - de onderwijsprofessionals betrokken bij het bieden van passend onderwijs (zoals IB'ers, zorgcoördinatoren, medewerkers van samenwerkingsverbanden etc.);
 - de kinderen en jongeren en/of hun ouders die een beroep doen op Onderwijsconsulenten;
 - de zorgmedewerkers en professionals bij gemeenten.
- Wat zijn de werkzame elementen uit de werkwijze van Onderwijsconsulenten?
- In het kader van de taak, hoe wordt de kwaliteit van de geleverde diensten beoordeeld?
- Hoe is het systeem van kwaliteitszorg vormgegeven?
- Hoe is de samenwerking met andere relevante partijen die ook een rol hebben in het oplossen van casuïstiek zoals samenwerkingsverbanden passend onderwijs, Gedragswerk, ouders en onderwijs?
- Hoe wordt ervoor gezorgd dat lessen die geleerd worden bij het oplossen van casuïstiek breder worden gedeeld met relevante partijen uit het veld opdat zij soortgelijke casussen volgende keer zelf kunnen oppakken?
- Wat is de relatie met de regionale expertteams uit de zorg? Wordt er over en weer gebruikgemaakt van elkaars expertise?

Thema III: Doelmatigheid

- Op welke wijze draagt de inrichting van ondersteuning aan scholen en ouders (organisatie, rollen, verantwoordelijkheden, afspraken, prikkels) bij aan de doelmatigheid van Onderwijsconsulenten?
- Hadden de prestaties (taakuitvoering door Onderwijsconsulenten) met minder middelen gerealiseerd kunnen worden of had meer gerealiseerd kunnen worden met dezelfde middelen? Waarom?
- In hoeverre beoordeelt Onderwijsconsulenten zelf zijn doelmatigheid?
- Welke bedrijfsinformatie (prestatiegegevens/beschrijving van bedrijfsprocessen) gebruikt Onderwijsconsulenten om de doelmatigheid te beoordelen?
- Hoe wordt er intern (door Onderwijsconsulenten) en extern (door bijvoorbeeld OCW/VWS) gestuurd op een efficiënte bedrijfsvoering?

Thema IV: Toekomst en verbeterpunten

- Wat zou de rol van Onderwijsconsulenten in het stelsel van onderwijs en zorg kunnen zijn?
- Zijn Onderwijsconsulenten als landelijke voorziening naar verwachting in de toekomst een toegevoegde waarde? En zou Onderwijsconsulenten een structurele en duurzame voorziening bieden?
- Hoe passen Onderwijsconsulenten in het systeem, bijvoorbeeld in relatie tot de ouder- en jeugdsteunpunten bij de samenwerkingsverbanden? Zit hier overlap in?
- Wat zijn verbeterpunten voor de toekomst?
- Wat zijn verbeterpunten in de werkwijze van Onderwijsconsulenten, wat kan beter?
- Welke randvoorwaarden zijn nodig om de rol van Onderwijsconsulenten in het vormgeven van passend onderwijsaanbod op het snijvlak van het onderwijs- en jeugddomein verder te ontwikkelen?
- Welke randvoorwaarden zijn nodig om Onderwijsconsulenten het lerend vermogen van het samenwerkingsverband en andere veldpartners (met wettelijke taken en verantwoordelijkheden) verder te laten versterken en bestendigen?
- Hoe zou de sturingsrelatie van de ministeries met Onderwijsconsulenten er idealiter uit moeten zien? En welke vorm van bekostiging past hierbij? Wat zijn voor- en nadelen van verschillende bekostigingsvormen?

1.3 Aanpak

Tijdens het onderzoek hebben we verschillende fases doorlopen. Op hoofdlijnen zag onze onderzoeks-aanpak er als volgt uit:



Start van de evaluatie

Interviews OCW en VWS

Tijdens de interviews met beleidsmakers van OCW en VWS hebben we gesproken over recente ontwikkelingen met betrekking tot de verbeterpunten uit de vorige evaluatie, hoe de beleidsmedewerkers de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van consulenten inschatten en welke ideeën er bij de ministeries leven ten aanzien van de toekomst van de consulenten. We hebben gesproken met vier beleidsmedewerkers.

Inventarisatie

Gesprekken met directeur en bedrijfsvoering van Onderwijsconsulenten

We hebben gesproken met de volgende medewerkers:

- de bureaudirecteur;
- de interim directeur;
- een regiocoördinator/beleidsmedewerker;
- twee intakemedewerkers.

Het merendeel van deze interviews was digitaal. Met beide intakemedewerkers is gesproken tijdens een bezoek aan Onderwijsconsulenten.

Deze gesprekken waren bedoeld om een beeld te krijgen van:

- de belangrijkste ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie;
- de aanpak van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie, eventuele wijzigingen daarin en wat er mee bereikt is;

- aspecten rondom doeltreffendheid (doelbereik, werkzame elementen, invulling van de kwaliteitszorg, samenwerking met andere relevante partijen als samenwerkingsverbanden, Gedragswerk en landelijke stakeholders);
- aspecten rondom doelmatigheid (doelrealisatie, beoordeling van doelmatigheid en wijze waarop deze beoordeling tot stand komt, sturing op bedrijfsvoering);
- de toekomstige inzet van consulenten (invulling van de toekomstige rol, plaats in het stelsel, verbeterpunten, visie op de sturingsrelatie met OCW en VWS).

Deskresearch en bestandsanalyse

Voor de deskresearch hebben we gebruikgemaakt van aangeleverde documenten van Onderwijsconsulenten waaronder jaarverslagen, statistische gegevens en het activiteitenplan en openbare bronnen als de website van Onderwijsconsulenten. Ook hebben we data gebruikt uit de enquêtes die Onderwijsconsulenten verspreid heeft onder professionals en gezaghebbenden die begeleiding en/of advies hebben gekregen van een consulent. Relevante gegevens hebben we vervolgens vertaald in figuren en tabellen die zijn opgenomen in de rapportage.

Uitvoering van het veldwerk

Interviews met landelijke stakeholders

Om ons perspectief op Onderwijsconsulenten te verbreden, hebben we digitale interviews gehouden met vertegenwoordigers van landelijke stakeholders. Samen met de opdrachtgever hebben we acht stakeholders geselecteerd; dit waren Gedragswerk, Ingrado, vereniging Balans, Ouders & Onderwijs, NJI, de PO-Raad, de VO-raad en de sectorraad samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs.

Met de stakeholders hebben we gesproken over de volgende onderwerpen:

- de belangrijkste ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie;
- wat er volgens de stakeholders bereikt is met de aanpassingen;
- aspecten rondom doeltreffendheid (tevredenheid, werkzame elementen, kwaliteit van de diensten, samenwerking met partijen als samenwerkingsverbanden, Gedragswerk en landelijke stakeholders);
- aspecten rondom doelmatigheid (doelmatigheid van de inrichting van de ondersteuning en van de inzet van middelen);
- de toekomstige inzet van consulenten (invulling van de toekomstige rol, plaats in het stelsel, verbeterpunten, visie op de sturingsrelatie met OCW en VWS).

Zes casussen in de regio

Om een beeld te krijgen van de ervaringen bij de inzet van consulenten in de praktijk hebben we zes regionale casussen uitgediept met elk drie tot vier digitale interviews. De interviews werden gehouden met:

- een consulent;
- de aanvrager en andere betrokkenen bij een aanvraag (ouders, scholen, besturen, samenwerkingsverbanden);
- eventueel relevante regionale stakeholders (bijvoorbeeld leerplicht, zorginstellingen).

De contactgegevens van consulenten kregen we via Onderwijsconsulenten. Via Onderwijsconsulenten hebben we ook de aanvragers benaderd voor een interview. Op deze wijze konden we de casussen vanuit verschillende perspectieven belichten en kregen we een goed beeld van wat er rond casussen speelt. Bij de keuze van de casussen hebben we gelet op spreiding over de regio's en de aard van de problematiek. Met de respondenten is gesproken over:

- de achtergronden bij de casus (voorgeschiedenis, reden waarom de consulent is benaderd);
- de aanpak van de consulent;
- de uitkomst van de inzet van de consulent (oplossing, tevredenheid);
- de toegevoegde waarde van het werk van de consulent;
- eventuele verbeterpunten.

Met consulenten is daarnaast gesproken over hun ervaringen in meer algemene zin, dus buiten de casus die met hen is besproken.

Reflectiesessie

Na het afronden van alle interviews met stakeholders en casussen hebben we een digitale reflectiesessie georganiseerd met als doel tot breed gedragen conclusies en verbeterpunten te komen. Bij de sessie waren, naast vertegenwoordigers van Onderwijsconsulenten, OCW en VWS, vertegenwoordigers van Ouders & Onderwijs, Balans, Gedragswerk en de VO-raad aanwezig. Tijdens de sessie hebben we de eerste bevindingen uit de onderzoeksactiviteiten met de aanwezigen besproken en zijn we ingegaan op de toekomst die de aanwezigen zien voor de onderwijsconsulenten. De bevindingen uit de sessie zijn verwerkt in dit rapport.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk bespreken we de werkwijze van consulenten en het ondersteunend bureau en geven we cijfers over de inzet van consulenten. In hoofdstuk 3 besteden we aandacht aan wat er is gebeurd met de aanbevelingen uit de eerdere evaluatie van 2018 (thema I). In hoofdstuk 4 gaan we in op de doelmatigheid (thema II) en doeltreffendheid (thema III) van Onderwijsconsulenten. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 5 onze bevindingen rondom de rol van Onderwijsconsulenten in de toekomst en mogelijke verbeterpunten (thema IV). In het laatste hoofdstuk presenteren we de conclusies.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

De inzet van consulenten

2

2 De inzet van consulenten

In dit hoofdstuk beschrijven we het werk van consulenten. We beginnen met een beknopte beschrijving van de missie van Onderwijsconsulenten. Daarna gaan we in op de werkwijze van de consulent. Hierbij bespreken we, beknopt, de verschillende fases die doorlopen worden van intake tot afronding van een casus. Vervolgens presenteren we de belangrijkste kwantitatieve ontwikkelingen in de uitvoering. Voor dit hoofdstuk hebben we gebruikgemaakt van documenten, waaronder de jaarverslagen van Onderwijsconsulenten. Verder hebben we de informatie benut uit de gesprekken met medewerkers van Onderwijsconsulenten en de gesprekken rond de zes casussen. Daarnaast ontvingen we aanvullende statistische gegevens van het bureau.

2.1 De missie van Onderwijsconsulenten

Als ouders, scholen en het samenwerkingsverband er niet samen uitkomen bij plaatsing, schorsing of verwijdering van een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte, kunnen zij een beroep doen op een consulent. Deze biedt ondersteuning bij het vinden van de best mogelijke onderwijsplek, waarbij rekening wordt gehouden met wat de leerling nodig heeft én wat mogelijk is.

De beleidscontext

De inzet van consulenten verloopt via de Stichting Ondersteuning Scholen en Ouders (SOSO).⁴ Onder het bestuur valt een bureau bestaande uit negen medewerkers (inclusief directeur) en een pool van circa 50 onafhankelijke consulenten.⁵ De stichting is opgericht in mei 2009 en ontvangt een projectsubsidie van het ministerie van OCW en (sinds 2015 ook van) VWS om haar activiteiten uit te voeren. De financiering is gebaseerd op een beleidsplan en de daaruit voortvloeiende begroting. De projectsubsidie is inmiddels twee keer verlengd. De laatste evaluatie vond plaats in 2018.⁶

In het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ (2017) deed het kabinet (onder meer) een beroep op Onderwijsconsulenten om het leerrecht van iedere leerling, beperkt en begaafd, maximaal te ontplooiën. Het kabinet wil dat ouders en scholen in een *gelijkwaardig gesprek* een *passende aanpak* afspreken, daarbij ondersteund door een consulent. In het meest recente regeerakkoord (2021) ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’ is het belang van passend onderwijs nogmaals benoemd. Het kabinet wil dat alle betrokkenen in het onderwijszorgstelsel (waaronder Onderwijsconsulenten) streven naar inclusief onderwijs waarbij leerlingen met en zonder een beperking of ziekte samen naar school gaan en het aantal onnodige thuiszitters teruggebracht wordt naar nul.

Visie en missie van Onderwijsconsulenten

De doelstelling van Onderwijsconsulenten is als volgt verwoord in de subsidiebeschikking van OCW en VWS:

“het bieden van ondersteuning aan ouders, scholen en instellingen van beroeps- en volwasseneducatie bij plaatsingsproblematiek van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben dan wel vier werken of langer thuis zitten zonder uitzicht op schoolplaatsing.”

In het activiteitenplan (en bestuursverslag) dat is opgesteld na de laatste evaluatie van 2018 is de visie en taakverdeling tussen en binnen het bestuur met het bureau herijkt. Volgens Onderwijsconsulenten heeft iedere leerling *recht op ontwikkeling* en (daarmee) onderwijs. Om dit recht te realiseren heeft iedere betrokken partij in het onderwijszorgstelsel een *gedeelde verantwoordelijkheid*. Onderwijsconsulenten zien zich *niet* als een *integraal onderdeel van het systeem* maar verhouden zich constructief tot het onderwijs- en zorgveld om hun *onafhankelijkheid* te bewaken. Ze vormen een *tweedelijns-voorziening* voor problemen rondom plaatsings- en ondersteuningsproblematiek in het primair en voortgezet

⁴ Consulenten zijn ondergebracht bij de Stichting Ondersteuning Scholen en Ouders (SOSO). Deze stichting heeft een algemeen bestuur bestaande uit zeven bestuursleden die allen zijn voorgedragen door een van de betrokken onderwijs- of ouderorganisaties. Het bestuur van SOSO houdt controle op de werkzaamheden van het bureau en geeft advies. Daarnaast stelt het bestuur organisatiebeleid vast, alsmede de jaarrapportages waarin het ontwikkelingen en trends signaleert. Het bureau presenteert zich als Onderwijsconsulenten. In het rapport hebben we het daarom over Onderwijsconsulenten als we verwijzen naar de organisatie.

⁵ Najaar 2022.

⁶ Lubberman, Bertling, Buers (2018). *Evaluatie inzet onderwijs(zorg)consulenten*. Amsterdam: Regioplan.

onderwijs (zowel regulier als speciaal) en het middelbaar beroepsonderwijs. Ze vervullen een rol wanneer een leerling tussen *wal en schip* dreigt te vallen ('gaten binnen het systeem'). Zij zetten dan in op *bemiddeling, advisering en begeleiding* bij het vinden van de beste mogelijke onderwijs- of zorgplek (of een combinatie daarvan), rekening houdend met reële mogelijkheden. Dit doen ze door partijen en oplossingen aan elkaar te verbinden op basis van hun eigen *expertise* en *netwerk in de regio*. Aan de andere kant rekent Onderwijsconsulenten ook het bijdragen aan het leerproces in de keten tot een van zijn taken. Dit doen ze door hun casuskennis en -ervaring om te zetten in een *leercyclus* die zowel aan de *voorkant (preventie en advies)* als aan de *achterkant (systemische verbeteringen)* rendeert voor het hele veld.

In het bestuursverslag (2017/2018) dat is toegevoegd aan het jaarverslag, zijn de doelstellingen van Onderwijsconsulenten opgesplitst naar drie operationele niveaus en verder geconcretiseerd met een specifieke taakopvatting (zie kader).

Doelstellingen opgesplitst naar drie niveaus

Onderwijsconsulenten tracht zijn doel te realiseren,

1) op individueel niveau, door:

- a. consulenten in te zetten voor directe begeleidings- en bemiddelingscontacten met onder andere ouders, scholen en instanties, zodat leerlingen/studenten (met een zorgbehoefte) passend onderwijs kunnen volgen;
- b. bij te dragen aan oplossingen van problemen rondom de toelating, passend onderwijs en aanpalende relevante regelingen;

2) op structureel niveau, door:

- a. bij te dragen aan oplossingen van structurele problemen rond de toelating, passend onderwijs en aanpalende relevante regelingen;
- b. een bijdrage te leveren om zowel de samenhang en samenwerking binnen het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs als tussen onderwijs en jeugdzorg te verbeteren;

3) op organisatorisch niveau, door:

- a. het bieden van een solide bestuurlijke en financiële basis voor het continueren van de huidige en toekomstige functies consulent in de ruimste zin;
- b. het geven van voorlichting;
- c. het formuleren en formaliseren van de adviesbevoegdheden van de stichting;
- d. het in stand houden van een landelijk uitvoeringsbureau.

Bron: Jaarverslag SOSO 2017/2018

De achtergrond van consulenten

De achtergrond van de consulenten is zeer divers. Consulenten hebben vaak een achtergrond op het snijvlak van onderwijs en zorg, waardoor zij zicht hebben op ontwikkelingen in zowel het onderwijsveld als de zorg. Consulenten waarmee we spraken werkten eerder als leerkracht en/of leerlingbegeleider in het (speciaal)onderwijs, als gedragskundige of als ambulante begeleider. Enkelingen werkten voorheen bij een samenwerkingsverband. Een deel van de consulenten heeft naast het werk als consulent ook nog een andere baan. Vaak is dat in het onderwijsveld.

Doelgroep van de consulenten

De doelgroep waarvoor consulenten worden ingeschakeld, bestaat uit jeugdigen in de leer- of kwalificatieplichtige leeftijd (5 tot 18 jaar) in het regulier basisonderwijs of voortgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, mbo, vavo en jongeren van 18 jaar en ouder in het vso, mbo of vavo. Consulenten kunnen worden ingeschakeld wanneer er sprake is van (minimaal) een van de onderstaande situaties:

- de leerling zit langdurig thuis (langer dan vier weken, zonder uitzicht op een onderwijsplek op korte termijn);
- plaatsingsproblematiek van een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte;
- problemen met betrekking tot de ondersteuning of begeleiding van een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte;
- problemen met betrekking tot het organiseren van het onderwijszorgarrangement voor een leerling (inzet van zorg op school).

Andere subsidielijnen

Naast de subsidie van het ministerie van OCW ontvangt de Onderwijsconsulenten ook sinds schooljaar 2015/2016 een subsidie van het ministerie van VWS voor de onderwijszorgconsulenten. Onderwijszorgconsulenten ondersteunen bij het organiseren van *onderwijszorgarrangementen*. Dit betekent concreet dat een onderwijszorgconsulent ondersteunt bij het maken van (meerjarige) afspraken tussen onderwijs en zorgpartners, zodat de leerling in kwestie in het onderwijs de ondersteuning/zorg kan krijgen die hij nodig heeft. De onderwijszorgconsulent wordt net zoals bij onderwijsvraagstukken ingeschakeld wanneer scholen en ouders dit gezamenlijk niet voor elkaar krijgen. In overleg met de ministeries van OCW en VWS is afgesproken dat op basis van de aanwezige zorgcomponent in (voldoende) reguliere casussen het gegrond is de twee subsidiestromen qua uitputting samen te voegen. Er zijn tien consulenten die casussen als onderwijszorgconsulent uitvoeren. Vaak doen zij daarnaast ook casussen als onderwijsconsulent.

Sinds 2019 zetten onderwijszorgconsulenten zich ook in als *zorgarrangeurs* op scholen voor het speciaal onderwijs (so/vso cluster 3 en 4). De zorgarrangeurs ondersteunen scholen bij het regelen van de financiering van *zorg in onderwijstijd*. Voor deze taak ontvangt Onderwijsconsulenten een aparte subsidie van het ministerie van VWS.

De doelstellingen alsmede de herijking van de taakverdeling en visie van Onderwijsconsulenten, zoals hierboven beschreven, zijn mede vastgesteld op basis van de verbeterpunten die naar aanleiding van de laatste evaluatie (2018) naar voren kwamen. In hoofdstuk 3 bespreken we de uitvoering van deze verbeterpunten. In de volgende paragrafen zetten we beknopt de algemene werkwijze van Onderwijsconsulenten uiteen alsook de algemene (kwantitatieve) ontwikkelingen in de uitvoering.

2.2 De inzet van de consulent

Ouders en scholen die een beroep willen doen op een consulent melden zich bij Bureau Onderwijsconsulenten. Het bureau handelt de intakes af en draagt de aanvragers – indien deze aan de voorwaarden voldoen – over aan een onafhankelijke consulent die vervolgens aan de slag gaat. Bij de uitvoering van hun taken krijgen de consulenten veel vrijheid. In het handboek van Onderwijsconsulenten worden de volgende fasen onderscheiden:

1. Aanmelding
2. Toewijzing en aanname of afwijzing (of eventueel her-aanmelding)
3. Bemiddelings-, begeleidings- en adviseringsfase
4. Afsluiting en eindverslag

We lopen de verschillende fasen langs maar gaan eerst kort in op de (regionale) organisatievorm om een beeld te schetsen van de inbedding van Onderwijsconsulenten in het land.

Onderwijsconsulenten opereert in vijf regio's⁷, te weten:

Noord: Friesland, Groningen, Drenthe

Midden: Utrecht, Flevoland, Noord-Holland

West: Zuid-Holland, Zeeland

Oost: Overijssel, (gedeeltelijk) Gelderland

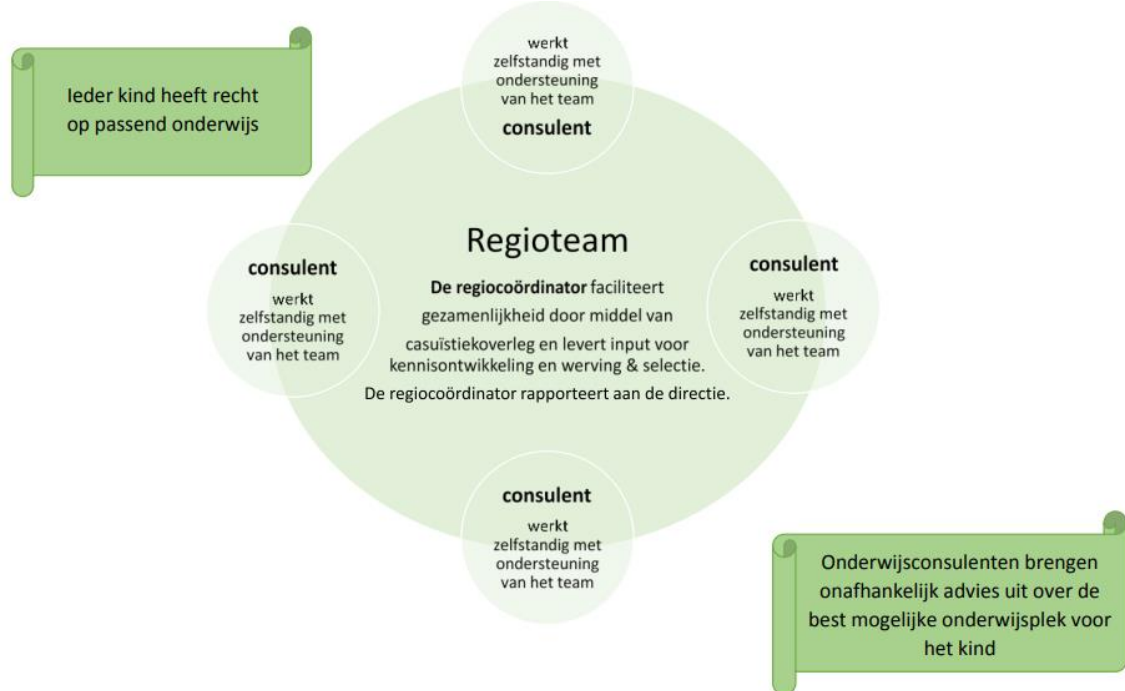
Zuid: Noord-Brabant, Limburg, (gedeeltelijk) Gelderland

Het bureau stelt de regionale uitvoering centraal. De achterliggende gedachte is dat de (aanwezige) expertise en het netwerk van consulenten optimaal gebruikt en verder versterkt worden op regionaal niveau. Casussen uit een specifieke regio worden toegewezen aan een consulent die werkzaam is in die regio. Daarbij wordt rekening gehouden met de mate waarin de expertise van de consulent aansluit op de hulpvraag. Na de vorige evaluatie (2018) was het versterken van de regionale aanwezigheid een belangrijk aandachtspunt. In de transitie van de organisatievorm (die na de evaluatie is ingezet) heeft dit verder vorm gekregen door meer te werken met zelfstandig opererende *regioteams*. Daarnaast is ingezet op het verkorten van de lijnen tussen het bureau (intakemedewerkers) en consulenten. In elke regio

⁷ Bij de transitie van de organisatievorm wordt de indeling van de regio's tegen het licht gehouden.

is een regiocoördinator aangesteld die de regiovergaderingen voorziet, deelneemt aan het landelijke coördinatorenoverleg en fungeert als klankbord voor het bureau (input levert voor de algemene kennisontwikkeling). Daarnaast is de regiocoördinator betrokken in de sollicitatieprocedure van nieuwe consulenten voor de regio waarin ze werkzaam zijn.

Figuur 2.1 Schematische weergave regionale organisatievorm



Bron: Activiteitenplan Onderwijsconsulenten (SOSO) 2019-2023

Fase 1: Aanmelding

De inzet van een consulent loopt via Onderwijsconsulenten. Aanmeldingen komen binnen bij het bureau (via het digitaal aanmeldformulier van hun website, mail of telefoon) en worden binnen vier tot vijf weken beoordeeld. Idealiter is dit twee weken, momenteel is het echter niet haalbaar vanwege de lange wachtlijsten. Daarna wordt, indien dit noodzakelijk wordt gevonden, een consulent ingezet. Hierbij wordt gekeken of het een casus is voor de onderwijsconsulent of onderwijszorgconsulent. Wanneer er zowel een ondersteuningsbehoefte is op het gebied van onderwijs als zorg kan de onderwijszorgconsulent worden ingezet. Dit is veelal het geval wanneer het niet lukt om afspraken te maken over een onderwijszorgarrangement. Onderwijszorgconsulenten kunnen daarnaast ook worden ingezet bij reguliere trajecten.

Ouders, wettelijk vertegenwoordigers, leerlingen zelf en andere betrokken professionals, zoals school, leerplicht, stichting MEE en samenwerkingsverbanden kunnen een aanmelding doen. Een intake medewerker gaat vervolgens met de aanmelder in gesprek en bepaalt of de hulpvraag in aanmerking komt voor een consulent of dat er eerst nog andere partijen aan zet zijn. Als iemand anders dan de ouder(s) of gezaghebbende de aanmelding doet, dan moeten zij een akkoord hebben van de ouder(s) of gezaghebbende.

Fase 2: Toewijzing en aanname

De consulent komt in beeld als alle voorliggende stappen genomen zijn. Indien er bijvoorbeeld nog geen contact is gelegd met de leraar, schooldirectie en het samenwerkingsverband (n.v.t. in het geval mbo), dan dienen de aanvragers hun vraag eerst neer te leggen bij de school of het samenwerkingsverband. Pas als die er samen niet meer uitkomen, kan een consulent worden ingeschakeld.

De intake medewerker bepaalt vervolgens om wat voor soort casus het gaat (minicasus, standaardcasus, casus voor de onderwijsconsulent of onderwijszorgconsulent) en plaatst de casus op de toewijzingslijst van

de betreffende regio. De regio-intaker wijst de casus vervolgens toe aan een van de consulenten. De intake medewerker houdt daarbij zoveel mogelijk rekening met de expertise van individuele consulenten. De casussen worden geregistreerd in Compas, waarna de consulent een e-mail ontvangt over de nieuwe casus. De consulent kan de casus vervolgens inzien en deze aannemen of afwijzen (bijvoorbeeld vanwege een hoge caseload of belangenverstrengeling). Voor een standaard *onderwijs*casus en *onderwijszorg*casus krijgt de consulent respectievelijk 15 uur en 20 uur, voor een mini *onderwijs*casus en *onderwijszorg*casus respectievelijk 5 uur en 10 uur. De uren van de casussen mogen opgehoogd worden wanneer het niet lukt om binnen de gegeven duur tot een oplossingsrichting te komen. Het komt ook wel eens voor dat er een tweede consulent aan een casus wordt toegewezen om expertise 'aan te vullen'.

Hernieuwde ondersteuningstrajecten

Het kan voorkomen dat een jeugdige opnieuw vastloopt in het onderwijs nadat deze jeugdige al eens ondersteund is door een consulent en dat er weer contact wordt gezocht met Onderwijsconsulenten. Meestal nemen gezaghebbende(n) zelf contact op met de consulent. Deze verwijst dan door naar het bureau, waar opnieuw getoetst wordt of er nogmaals een consulent ingeschakeld dient te worden.⁸

Verwijzing naar het samenwerkingsverband

Een enkele keer blijkt dat, ondanks de afwegingen die daaraan voorafgingen, een casus te snel wordt doorgestuurd naar de consulent. Zo hebben we een ouder gesproken die doorverwezen was naar een consulent, maar waarbij het samenwerkingsverband nog niet op de hoogte was van de plaatsingsproblematiek. De consulent heeft de ouder doorverwezen naar het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft gezorgd voor een passende oplossing. Ondanks dat de consulent de ouder had doorgestuurd naar het samenwerkingsverband, was de ouder heel tevreden over de (korte) betrokkenheid van de consulent en het contact dat gelegd was met het samenwerkingsverband.

Fase 3: Bemiddelings-, begeleidings- en adviseringsfase

Huisbezoek

Als de consulent de casus heeft aangenomen, neemt de consulent eerst contact op met de gezaghebbende(n), veelal de ouders. De consulent gaat als eerst op huisbezoek bij de gezaghebbende(n) en spreekt en observeert daarbij ook de jeugdige om wie het gaat (indien daar akkoord voor is gegeven).

Consulenten dienen altijd eerst contact op te nemen met de gezaghebbende(n) voordat zij contact kunnen opnemen met andere betrokkenen. Consulenten mogen alleen contact opnemen met andere betrokkenen wanneer de gezaghebbende(n) daartoe toestemming hebben verleend. Voor de inzet van een consulent dient een van de gezaghebbenden een toestemmingsovereenkomst te tekenen.

Twee van de consulenten die we hebben geïnterviewd benadrukken dat het – voor een goed verloop van het proces – van groot belang is dat de betrokken partijen een eenduidig en helder beeld hebben van wat de consulent wel én niet kan doen. Ze beginnen daarom altijd met een zakelijk gesprek, waarin ze hun taakstelling en werkrelatie met de betrokkenen schetsen en expliciet maken wat ze wel en niet kunnen doen (verwachtingsmanagement). Als dit op voorhand niet duidelijk is voor de betrokkenen kan dit volgens consulenten later tot problemen en teleurstellingen leiden. Volgens deze consulent gaan zij een zakelijke relatie aan met de betrokkenen en hebben zij dus uitsluitend een zakelijke betrokkenheid binnen de casus (“wij zijn er niet om belangen te behartigen”). Zo zijn er soms aanvragers die aanvankelijk veronderstellen dat de consulent alleen maar vanuit hun belang opereert (zoals een advocaat dat zou doen). Ze willen bijvoorbeeld niet dat er met een van de partijen wordt gesproken of verwacht dat de consulent hen onvoorwaardelijk steunt in de oplossing die zij zelf voor ogen hebben. Dergelijke misvattingen over de rol en betrokkenheid van de consulent worden in het eerste gesprek aan de orde gesteld en bijgesteld. Consulenten benadrukken dat het eerste gesprek (hierover) zorgvuldig gevoerd moet worden, mede om ingewikkelde situaties (door onduidelijkheid over de taakstelling van de consulent) in een later stadium te voorkomen (en daarmee uitloop van de casus).

⁸ In de bijlage hebben we een voorbeeldcasus opgenomen van een leerling (en haar ouders) waarbij voor de tweede keer een consulent is ingeschakeld.

Het belang van de leerling staat centraal

Consulenten vinden het van groot belang om de jeugdige te spreken. Betrokkenen ervaren dit ook als een meerwaarde van de consulent. Zo vertelde een ouder dat de consulent de eerste was die de leerling gezien had voordat ze mogelijke oplossingen aandroeg. Er was daarvoor niemand geweest die haar kind had gesproken of geobserveerd. De consulent benadrukte zelf "dat de leerling geen papieren leerling moet worden". Daarnaast licht een andere consulent toe dat het voor de uitvoering en acceptatie van de oplossingsrichting van groot belang is dat de consulent een goede inschatting kan maken van de wensen en motivatie van de leerling. Ouders/gezaghebbenden hebben ideeën over welke oplossing het best passend is; de leerling moet echter ook gemotiveerd zijn om daarmee aan de slag te gaan. Om hierover een objectieve inschatting te kunnen maken (over bijvoorbeeld motivatie en belastbaarheid) is een gesprek met de leerling zeer wenselijk. Volgens de consulent kan dan een betere maatwerkoplossing bedacht worden en is de kans groter dat de uitvoering van de oplossing tot succes leidt.

Algemene probleemanalyse

Nadat de consulent de gezaghebbenden heeft gesproken, bestudeert de consulent, waar mogelijk, de meest relevante papieren documenten (onderzoeken, ontwikkelperspectief, afspraken e.d.) en gaat de consulent in gesprek met de andere betrokkenen om hun kant van het verhaal te horen. Zo ontstaat er een duidelijk beeld van de situatie en het probleem.

Een van de consulenten licht toe dat ze in de rol van de onderzoeker treedt. De consulent probeert zonder onderliggende aannames (met een open blik) de juiste onderzoeksvragen te stellen en te komen tot een zo objectief mogelijke probleemanalyse. Vrijwel alle geïnterviewde consulenten merken op dat een zorgvuldige probleemanalyse helpt om de focus van de vastgelopen gesprekken weer terug te leggen naar de inhoud (i.p.v. emoties en onderlinge meningsverschillen). Zo kan er weer vanuit de kern van het probleem toegewerkt worden naar een oplossing.

Bespreken van de oplossingsrichting

Op basis van de bevindingen uit de algemene probleemanalyse en de gesprekken met de betrokkenen volgt er een voorlopige oplossingsrichting. De stappen die daarna volgen zijn veelal maatwerk. In algemene zin zien we dat de consulent dan een aantal gesprekken voert met de betrokkenen. Dit zijn gezamenlijke gesprekken met de ouders/leerling, school of het samenwerkingsverband, onder meer om eventuele oplossingsrichtingen te toetsen en na te gaan of er specifieke drempels zijn die in overleg opgelost kunnen worden. Tijdens dit proces ondersteunen consulenten de ouders bijvoorbeeld tijdens gesprekken met andere betrokkenen. Ze overleggen met externe organisaties en houden de contacten warm met alle betrokkenen. De consulent zorgt er ook voor dat alles in gang blijft en dat er zo snel als mogelijk een duurzame oplossing komt. Zo vertelde een zorgcoördinator van een school dat het samenwerkingsverband wel meedacht aan een oplossing, maar dat daar soms weken overheen gaan. Door de betrokkenheid van de consulent kwam er meer schot in en is er veel sneller een geschikte plek gerealiseerd.

De definitieve oplossingsrichting licht de consulent aan alle betrokken partijen toe. Naast een schriftelijke toelichting, gebeurt dit vaak weer in een gezamenlijk gesprek. De adviezen hebben geen bindend karakter maar in de praktijk zien we dat de consulent wel het nodige voorwerk doet om de betrokkenen mee te krijgen in de oplossing. Onder meer door oplossingsrichtingen te toetsen, te mediëren in de gesprekken tussen ouders en school en heel duidelijk (waar nodig een-op-een in een persoonlijk gesprek) te beargumenteren waarom de specifieke oplossingsrichting het best passend is.

Wanneer de betrokken partijen het advies willen opvolgen zien we dat de consulent vaak nog een korte periode betrokken blijft. Samen met de consulent en betrokkenen worden concrete afspraken gemaakt over het vervolg en de eerste stappen die gezet moeten worden voor de uitvoering van de oplossing. De consulent is niet betrokken in de uitvoering maar zorgt ervoor dat de betrokkenen de nodige handvatten hebben om er zelf mee aan de slag te gaan (door bijvoorbeeld verdere advisering en korte regie op het aanloopproces).

Fase 4: Afsluiting en eindverslag

Afwegingen bij de afsluiting van een casus

Een casus wordt vaak in overleg met de ouders afgesloten. De betrokkenheid van de consulent wordt geleidelijk 'afgebouwd' na het geven van het advies. De consulent is niet verantwoordelijk voor de uitvoering van het advies, maar behoudt na deze fase soms nog wel een bemiddelende rol.

Een van de onderwijszorgconsulenten vertelde dat zij na een tot drie weken na plaatsing nog een keer belt om te polsen of de leerling op de juiste plek zit. Daarnaast dragen ze er zorg voor dat de afspraken duidelijk zijn bij de betrokken partijen en iedereen zijn verantwoordelijkheid kent. In sommige gevallen nemen consulenten tijdelijk een bepaalde verantwoordelijkheid op zich, die ze daarna weer overdragen aan de verantwoordelijke partij.

Een andere consulent licht verder toe dat, in de ideale situatie wanneer de oplossingsrichting wordt opgevolgd, er wordt afgerond op basis van onderling overleg met de betrokken partijen. De consulent sluit de casus af wanneer hij de indruk heeft dat de betrokkenheid van de partijen structureel is belegd (d.w.z. de oplossing wordt opgepakt en er is een regievoerder) en alles in de startblokken staat. Men beoordeelt of er een bestendige situatie is die ook houdbaar is op lange termijn. Is alles is weer rechtgetrokken en zijn er afspraken gemaakt over de vervolgstappen? De meerderheid van de consulenten met wie gesproken is, gaat bij de aanvrager (vaak ouders) na of er afgesloten kan worden (of zij zich daar prettig bij voelen). Vervolgens wordt een termijn afgesproken voor het eindgesprek ofwel de afsluiting. Met enige regelmaat komt het voor dat ouders na afsluiting toch vragen om aan te sluiten bij een eerste overleg (bv. bij het begin van het schooljaar wanneer er afspraken zijn gemaakt om de ondersteuning te beginnen). Een consulent merkt op dat dit vaak voorkomt bij ouders die weinig vertrouwen meer in de school hebben. Daar houden vrijwel alle consulenten met wie gesproken is rekening mee.

In de minder ideale situatie, wanneer de oplossingsrichting niet wordt opgevolgd, dan "moet je je verlies accepteren", licht een van de consulenten toe. De consulent sluit dan af door zijn advies bij alle betrokken partijen (eventueel individueel) toe te lichten en vervolgens te melden dat hij zich terugtrekt.

Hoewel de werkwijzen van consulenten van elkaar afwijken, komt het afsluiten van een casus vrijwel altijd voort uit een natuurlijk proces en gebeurt dit in goed overleg met de betrokkenen. De consulenten met wie gesproken is, hanteren een vergelijkbaar afwegingskader. De consulent moet het vertrouwen hebben dat de betrokken partijen er weer samen uit kunnen komen, dat de afspraken worden nageleefd en dat het proces weer in de startblokken staat.

Eindverslag

Na afronding schrijft de consulent een eindverslag van de bemiddelingsfase. Hierin beschrijft de consulent de aanleiding, probleemstelling, gevolgde procedure, overwegingen, benodigde en beschikbare voorzieningen en resultaten. Nadat het concept-eindverslag is ingediend bij het bureau wordt het nagekeken door een intakemedewerker en met feedback teruggestuurd naar de consulent die het verslag definitief maakt. Het verslag wordt gedeeld met de gezaghebbende(n). Die kan het verslag vervolgens doorsturen naar andere betrokkenen indien gewenst. Nadat het concept-eindverslag is ingediend bij het bureau kunnen consulenten de gemaakte uren declareren.

Nazorg

'Nazorg' wordt door consulenten verschillend ingevuld. Consulenten onderschrijven dat iedere consulent dat op een andere manier vormgeeft maar dat elke consulent wel enige tijd de afgesloten casus monitort.

Een consulent licht toe dat het niet zijn standaard werkwijze is om contact op te nemen met de aanvrager na het afronden van een casus. Hij zegt dat dit soms kan leiden tot een herstart van de casus. De balans bewaken tussen 'hulpverlener' (langer contact houden vanuit menselijkheid) en 'zakelijke dienstverlener' (opdracht ophouden) blijkt een lastige opgave voor de consulenten met wie gesproken is. Sommigen kiezen voor een meer hulpverlenende houding met het risico om meer uren kwijt te zijn aan de casus. Aanvullend merkt een consulent op dat na contactopname, wanneer er problemen zijn in de

uitvoering van de oplossing, de aanvrager de consulent kan gebruiken om weer een doorbraak te krijgen in de oplossing die zij zelf wensen. Dergelijke situaties wil men uit de weg gaan.

Een andere consulent vertelt dat het verlenen van nazorg afhangt van de situatie van de aanvrager. De consulent geeft aan dat bij casussen waar de problematiek complex is en waar de veerkracht van ouders niet optimaal is, ze langer monitort en betrokken blijft. Dit gaat dan om casussen waar er sprake is van bijvoorbeeld een kwetsbare alleenstaande ouder of casussen waarin de leerling te maken heeft met een vechtscheiding. Soms vraagt de aanvrager expliciet zelf aan de consulent om langer betrokken te blijven. Vaak gaat dit om ouders die veel hebben meegemaakt en niet het vertrouwen hebben dat zonder de aanwezigheid van de consulent de afspraken worden nageleefd.

Na afronding van de casus ontvangen aanvragers een uitnodiging om een algemeen tevredenheidsonderzoek in te vullen. In de enquête wordt gevraagd in hoeverre men tevreden is over de inzet van de consulent en de oplossingsrichting. De resultaten van deze enquête worden in de algemene jaarverslagen van Onderwijsconsulenten teruggekoppeld aan consulenten (op een algemeen niveau) en op individueel niveau aan de betreffende consulent.

2.3 De organisatie Onderwijsconsulenten

Om een beeld te krijgen van de algemene bedrijfsvoering en de samenwerking tussen het bureau en consulenten zijn enkele interviews gehouden met de bureaumedewerkers. Daarnaast zijn aan Onderwijsconsulenten vragen voorgelegd over de samenwerking en algemene tevredenheid over de sturingsrelatie met het bureau. Hieronder gaan we verder in op de ervaringen met de bedrijfsvoering.

Algemene samenwerking- en sturingsrelatie

Het bureau bestaat uit een directeur, beleidsmedewerkers, intakemedewerkers, een secretaresse, een klachtenfunctionaris, een officemanager en een intake-coördinator. Bij het bureau kunnen consulenten terecht voor het bespreken van casuïstiek en signalering van structurele problemen en over vragen die betrekking hebben op o.a. intakes, eindverslagen, declaraties, scholingsbijeenkomsten, Conpas en Zivver, klachten en de Meldcode Kindermishandeling. Consulenten zijn zelf verantwoordelijk voor het onderhouden van hun netwerk en deskundigheid. Wel worden er door het bureau twee keer per jaar scholingsdagen georganiseerd en zijn er een of meerdere keren per jaar deelsessies voor deskundigheidsbevordering. Van consulenten wordt verwacht dat zij hierbij aanwezig zijn.

Korte(re) lijnen

Over het algemeen ervaren consulenten de aansturing en ondersteuning vanuit het landelijk bureau als positief. Consulenten zien dat het landelijk bureau in ontwikkeling is. Het aannemen van nieuwe consulenten gebeurt gezamenlijk met de regiocoördinator en de nieuwe medewerkers draaien een dag mee op het kantoor. Hierdoor wordt de kwaliteit van consulenten meer gewaarborgd. Daarnaast hebben consulenten een vast contactpersoon in de regio waardoor de lijnen kort zijn. Na de laatste evaluatie (2018) wordt er meer gekeken naar wie welke expertise heeft en wordt gevraagd aan consulenten of een casus bij ze past, zowel qua tijd als thematiek. Één consulent geeft echter wel aan dat de sturing vanuit het landelijk bureau nu iets minder is, omdat er veel ziekten zijn, maar dat deze normaal gesproken altijd goed is. In regio Noord werken consulenten aan de uitvoering van een pilot genaamd de Verlengde Intake. Voor ze een casus die aan hen is toegewezen in behandeling nemen, kijken ze of de casus al dan niet terugverwezen kan worden naar het samenwerkingsverband. In hoofdstuk 3 en 4 gaan we hier verder op in.

Voor- en nadelen zzp-constructie

De zzp-constructie heeft volgens consulenten zowel voor- als nadelen. Ze geven aan het fijn te vinden flexibele uren te hebben. "Het voordeel is dat ik zelf kan kijken of ik een casus kan aannemen, of ik er tijd voor heb of niet". Sommige consulenten hebben naast hun functie als consulent ook nog een andere baan. Voor één consulent is dat de reden dat ze niet in dienst wil komen bij Onderwijsconsulenten.

Daarnaast geven consulenten aan dat ze door deze constructie écht onafhankelijk kunnen zijn, omdat ze niet in dienst zijn van een bedrijf waar je te maken hebt met bedrijfsbelangen. Een nadeel van de zzp-constructie die benoemd werd door consulenten is dat het ontbreekt aan gezamenlijke verantwoordelijkheid. Er worden bijvoorbeeld landelijke cursusdagen georganiseerd, maar niet iedereen voelt de verantwoordelijkheid om daaraan deel te nemen. Bovendien kun je de kwaliteit beter waarborgen. “Als je met zzp’ers werkt, heeft iedereen eigen belangen en als je in dienst bent van een organisatie kun je ook meer aan algemene richtlijnen werken”.

Collegiale consultatie en scholingsbijeenkomsten

Consulenten zijn verdeeld in regio’s. Een paar keer per jaar is er een regionaal overleg voor collegiale consultatie (interview) en om regionale knelpunten te bespreken. Iedere regio heeft een regiocoördinator die deelneemt aan landelijke overleggen en als klankbord fungeert voor het bureau. Regiocoördinatoren komen om de zes tot acht weken bijeen, samen met de directeur en/of beleidsmedewerkers. De regiocoördinator wordt aangesteld voor de duur van drie jaar, met uitzicht op een eenmalige verlenging. Na deze periode wordt er een andere regiocoördinator aangesteld door de directeur.

Consulenten werken zelfstandig in de regio met eventuele ondersteuning vanuit hun regioteam. Periodiek zijn er mogelijkheden tot regio- en sub-regio-overleggen waarin casuïstiek besproken wordt. Daarnaast wordt per jaar aan de regio een extra besteedbaar budget toegekend voor o.a. scholing in de regio en interview. Dit komt bovenop de standaard landelijke scholingsbijeenkomsten die tweemaal per jaar door het bureau worden georganiseerd. Dit zijn bijeenkomsten gericht op de bevordering van de deskundigheid van consulenten en op het stimuleren van een efficiëntere en meer uniforme uitvoering van de werkzaamheden. In de gesprekken met de bedrijfsvoering wordt opgemerkt dat er de afgelopen vier jaar veel is ingezet op scholing (zowel landelijk als regionaal).

Kennisuitwisseling en interview binnen de organisatie

Naast het contact met het landelijk bureau, wisselen consulenten ook onderling ervaringen uit. Dit is veelal tussen consulenten die werkzaam zijn binnen éénzelfde (sub-)regio. De mate waarin en wijze waarop dit handen en voeten krijgt, lijkt erg te verschillen tussen regio’s.

Volgens Onderwijsconsulenten is in de afgelopen vier jaar veel ingezet op scholing (zowel landelijk als regionaal). Er zijn verschillende landelijke scholingsdagen geweest waarin naast het bevorderen van gesprekstechnieken (bijvoorbeeld mediator skills) ook informatie- en interviewbijeenkomsten zijn georganiseerd (bijvoorbeeld over de juridisering van de casussen, nieuwe wet- en regelgeving van de inspectie, omgang met de meldcode en klachtencommissies e.d.). Op het niveau van de bedrijfsvoering is de indruk dat binnen de regio’s meer in sub-regioverband wordt overlegd op casusniveau. Dit heeft er volgens het bureau toe geleid dat er binnen de regio’s meer kennis wordt gedeeld en de lijnen met andere regionale partijen in het onderwijszorgstelsel korter zijn. Zo illustreert een consultant dat in haar regio de interviewmomenten hebben geleid tot het opnemen van een passend aanbod voor hoogbegaafde leerlingen als speerpunt in de verbeterplannen van samenwerkingsverbanden in haar regio.

De gesprekken met de consulenten schetsen een divers beeld als het gaat om het onderling delen van ervaringen en kennis. Sommige consulenten hebben positieve ervaringen als het gaat om het onderling bespreken van casuïstiek: ze ervaren dat ze leren van de ervaringen van anderen en kunnen daarover constructief in gesprek. Anderen kijken er minder positief tegenaan en ervaren dergelijke bijeenkomsten, door gebrek aan sturing en begeleiding tijdens de bespreking, als kritiek op het eigen handelen. In algemene zin is er op het niveau van de consulenten wel overeenstemming over dat het bureau dit beter kan faciliteren. Momenteel ontvangen de regio’s een standaard regiobudget om dit zelf in te vullen. Door de omvang en gelaagdheid in sommige regio’s is dit budget niet altijd toereikend om dergelijke professionaliseringsbijeenkomsten te kunnen organiseren.

Delen van kennis met andere partijen

Een van de doelen van de Onderwijsconsulenten is bijdragen aan het lerend vermogen in het onderwijszorgstelsel. Zoals omschreven in hun visie, willen ze dit doen door hun casuskennis en -ervaring om te

zetten in een leercyclus die zowel aan de voorkant (preventie en advies) als aan de achterkant (systemische verbeteringen) rendeert voor het hele veld. De mate waarin casuskennis wordt gedeeld met het veld is echter (nog) beperkt. Samenwerkingspartners van de Onderwijsconsulenten merken op dat dit nog niet structureel vorm krijgt in de bestaande regionale samenwerkingen en met de landelijke koepelorganisaties. Het landelijk bureau van de Onderwijsconsulenten onderschrijft dit. Onderwijsconsulenten richten zich (op individueel niveau) met name op hun primaire taak en zijn minder bezig met kennisdeling. Het bureau alsook de samenwerkingspartners lichten toe dat in de urenbelegging van een casus geen ruimte zit om kennisdeling met het veld verder vorm te geven. De samenwerkingspartners merken op dat een duidelijke aansturing vanuit zowel het landelijke bureau als de betrokken ministeries hier in zou kunnen helpen. Dit zou dan vorm kunnen krijgen door uren te oormerken voor de kennisdeling (bovenop de standaarduren van een casus). Voorheen bestond bijvoorbeeld de subsidie Onderwijsconsulenten-plus, waar kennisdeling in de subsidieopdracht was meegenomen (en waar dus ook uren voor waren bestemd in de middelen).

Onderwijsconsulenten en de samenwerkingspartners waarmee we hebben gesproken, verwachten hierin ook een stevigere rol van OCW en VWS. Men ervaart dat er veel wisselende gezichten zijn bij de ministeries; er worden veel projecten 'in de lucht gegoid' maar er wordt minder opgehaald wat dergelijke projecten opleveren. Er zouden meer verbindingen gelegd kunnen worden in de kennis en vaardigheden die worden opgedaan in dergelijke projecten en aanverwante subsidieopdrachten. Het versterken van het lerend vermogen (ofwel dit faciliteren) zien de gesprekspartner ook als een taak voor de betrokken ministeries. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld de landelijke sparringtafels worden benut.⁹

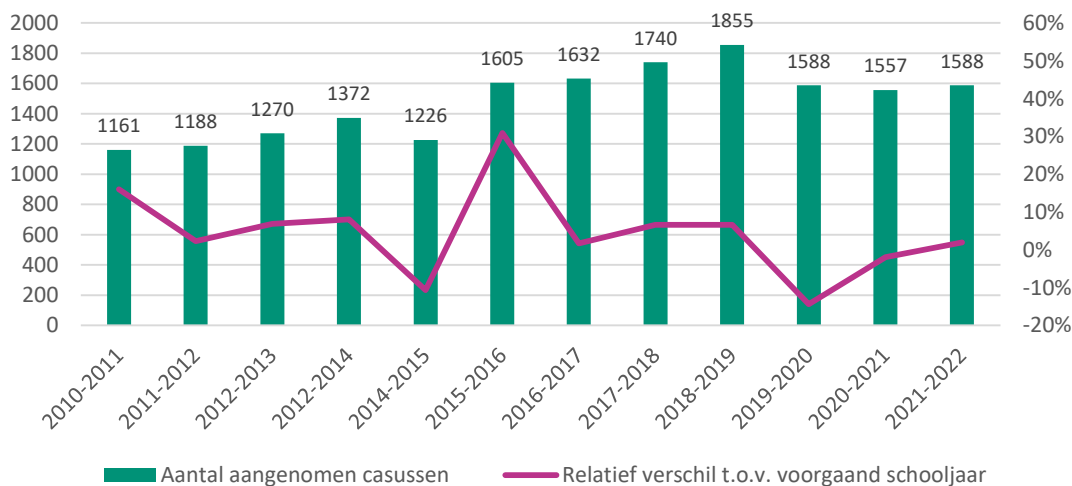
2.4 Onderwijsconsulenten in cijfers

In de volgende paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen in het aantal casussen van Onderwijsconsulenten. We staan onder meer stil bij de regionale ontwikkelingen, bestede uren en casuïstiek van de afgelopen jaren.

Het aantal behandelde casussen stabiliseert

Figuur 2.1 geeft de ontwikkeling vanaf schooljaar 2010-2011 weer met het relatieve verschil ten opzichte van het voorgaande schooljaar. In de gehele periode zijn er in totaal 16.194 casussen in behandeling genomen door consulenten. Met uitzondering van 2014-2015 zien we dat het aantal casussen tot het schooljaar 2018-2019 toeneemt tot ruim 1800. In de drie daaropvolgende jaren ligt het aantal casussen op ongeveer 1600. In schooljaar 2021-2022 zijn 1.588 in behandeling genomen.

Figuur 2.1 Ontwikkelingen in het aantal casussen vanaf schooljaar 2010-2011



⁹ Aan een sparringtafel kunnen organisaties die dagelijks bezig zijn met het oplossen van complexe gevallen hun ervaringen delen en waar mogelijk hun aanpak aanscherpen.

Bron: Statistische gegevens jaarverslagen van 2019-2022

De stabilisatie van het aantal casussen in de afgelopen jaren zou met name verband houden met de pandemie. Aan het begin van de eerste lockdown is het bureau tijdelijk dicht geweest. In deze periode zocht het bureau ook naar een manier waarop men zich het best aan deze situatie kon aanpassen. Daarnaast heeft het bureau de indruk dat niet alle problemen bij leerlingen werden opgemerkt door scholen en dat er mogelijk sprake was van een dempend effect door het thuisonderwijs: leerlingen zaten thuis en deden zo goed en zo kwaad als het ging mee. Het is op dit moment onduidelijk of het aantal casussen op termijn weer toeneemt.

Ruim vijftig actieve consulenten

Door de jaren heen is het aantal consulenten toegenomen (tabel 2.1). Het aantal casussen per consulent is daarentegen iets afgenomen. Volgens het bureau is dit te wijten aan het vertrek van enkele consulenten met een hogere caseload. Zij hebben de indruk dat de populatie consulenten op dit moment jonger is dan voorheen. Qua achtergrond en ervaring is de verdeling in grote lijnen wel gelijk gebleven, aldus het bureau: “Het is diverse groep mensen met veel ervaring in zorg én onderwijs”.

Tabel 2.1 De verhouding tussen het aantal consulenten en het aantal casussen vanaf schooljaar 2016-2017

	Aantal consulenten	Aantal casussen per consulent
2016-2017	48	34
2017-2018	51	34
2018-2019	54	34
2019-2020	54	29
2020-2021	55	28
2021-2022	54	29
2022-2023	56	Nog niet bekend

Bron: Statistische gegevens jaarverslagen van 2019-2022

Relatief veel zaken in Overijssel en Flevoland

Het aantal casussen dat is aangenomen verschilt per provincie (tabel 2.2). Tussen de schooljaren 2019-2020, 2020-2021 en 2021-2022 waren er weinig verschillen in de verdelingen van het aantal casussen per provincie. Over de hele periode bezien waren er relatief veel casussen in Zuid-Holland (1.266) en Gelderland (717). In Friesland, Groningen en Zeeland werden juist relatief weinig casussen aangenomen. De index geeft weer hoe het aantal casussen zich verhoudt tot het aantal leerlingen. In verhouding tot het aantal leerlingen kennen met name Overijssel en Flevoland relatief veel casussen, terwijl het aantal casussen in Groningen, Friesland en Noord-Holland juist relatief laag is. De oorzaak voor de regionale verschillen is echter onduidelijk. Mogelijk heeft de Verlengde intake een invloed op het lage aantal casussen in regio Noord. Hier een causaal verband uit trekken is echter lastig, omdat ook andere zaken een rol kunnen spelen, zoals de leerlingpopulatie en het aanbod van passend onderwijs in de regio.

Tabel 2.2 Het aantal aangenomen casussen per provincie in de periode 2019-2020, 2020-2021 en-2021-2022

	Leerlingaantallen*	Aantal casussen	Index
Groningen	79.702	99	0,67
Friesland	96.859	89	0,49
Drenthe	67.190	115	0,92
Overijssel	183.529	537	1,57
Flevoland	71.264	188	1,42
Gelderland	310.060	717	1,24
Utrecht	209.020	346	0,89
Noord-Holland	408.149	493	0,65
Zuid-Holland	557.394	1266	1,22
Zeeland	51.627	94	0,98
Noord-Brabant	365.730	563	0,83
Limburg	135.435	213	0,84
Totaal aantal casussen	2.535.959	4719	1,00

* Gemiddelde leerlingaantallen tussen 2019-2021, bron: www.waarstaatjegemeente.nl

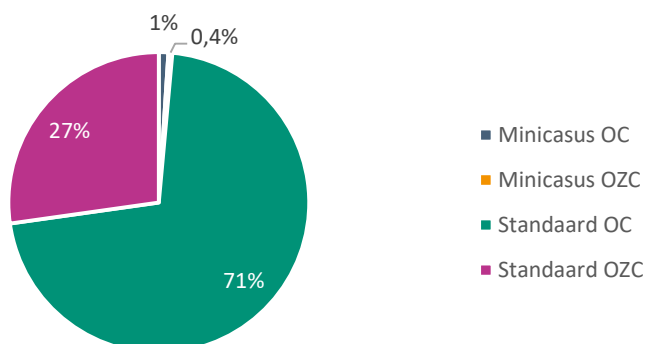
Bron: Statistische gegevens jaarverslagen van 2019-2022

Vooraf casussen voor onderwijsconsulenten

Van de aangenomen casussen in de schooljaren 2019-2020, 2020-2021 en 2021-2022 werd ongeveer drie vierde afgehandeld door onderwijsconsulenten (respectievelijk 72%). De rest werd afgehandeld door onderwijszorgconsulenten (respectievelijk 28%). Figuur 2.2 geeft de verdeling weer van het aantal casussen in de schooljaren 2019-2020, 2020-2021 en 2021-2022. Minicasussen besloegen enkel een klein deel van het totaal aantal casussen voor zowel de onderwijsconsulenten als voor de onderwijszorgconsulenten.

Voor standaardcasussen kunnen onderwijsconsulenten maximaal vijftien uur declareren en voor minicasussen maximaal vijf uur.¹⁰ Onderwijszorgconsulenten kunnen voor standaardcasussen maximaal twintig uur declareren en voor minicasussen maximaal tien uur. Bij aanmelding bepaalt de intake medewerker om wat voor soort casus het gaat en of deze casus door een onderwijsconsulent of onderwijszorgconsulent behandeld wordt. Onderwijs(zorg)consulenten kunnen een verzoek doen voor ophoging van het aantal uren.

Figuur 2.2 Verdeling in soort casus in de schooljaren 2019-2020, 2020-2021 en-2021-2022



Het aantal beschikbare uren is niet altijd toereikend

Consulenten kunnen een verzoek tot ophoging van het aantal uren doen indien zij meer tijd nodig hebben om een casus op te lossen. Hiervoor dienen zij een ophogingsverzoek in bij het bureau. Casussen bleken niet altijd behaald te worden binnen de standaard tijd. Tabel 2.3 geeft het aantal casussen weer dat niet was afgerond binnen de standaard tijd (OZC 20 uur; OC 15 uur) van schooljaar 2020-2021 en 2021-2022. De standaard tijd voor een onderwijsconsulent is vijftien uur en de standaard tijd voor een onderwijszorgconsulent is twintig uur. In schooljaar 2020-2021 werd de standaard tijd vaker overschreden in vergelijking met schooljaar 2021-2022. Voor onderwijsconsulenten gold zelfs voor een vijfde van de casussen dat de standaard tijd niet voldoende was. De vergelijking is echter lastig, omdat een deel van de casussen in het schooljaar 2021-2022 nog niet was afgerond. Voor een relatief groot aantal casussen waarbij de standaard tijd niet toereikend was, bleek 150 procent van de standaard tijd ook niet toereikend te zijn.

Tabel 2.3 Het aantal casussen dat binnen de standaard tijd werd afgerond in de schooljaren 2019-2020, 2020-2021 en-2021-2022

		Totaal afgeronde casussen*	Niet afgerond binnen de standaard tijd		>150% van de standaard tijd nodig	
			Abs.	%	Abs.	%
2020-	OC	637	127	20%	91	14%
2021	OZC	688	68	10%	26	4%
2021-	OC	599	73	12%	34	6%
2022	OZC	164	9	5%	3	2%

* Dit was het totaal afgeronde casussen op peildatum 1 augustus 2022.

Bron: aangeleverde gegevens door Onderwijsconsulenten

¹⁰ Bron: Handboek Onderwijsconsulenten, augustus 2022.

Voor minicassussen van zowel de onderwijsconsulent als de onderwijszorgconsulent werd de standaard tijd in bijna alle gevallen wel gehaald. In de schooljaren 2020-2021 en 2021-2022 werden er 25 minicassussen behandeld, waarbij slecht één casus niet werd afgerond binnen de standaard tijd. De oorzaak hiervoor is dat een minicasus wordt omgezet in een standaard casus wanneer blijkt dat de casus meer uren vraagt van de onderwijs(zorg)consulent en dus complexer is dan vooraf gedacht.

In sommige casussen wordt een tweede consulent ingezet. Dit gebeurt echter maar in een heel klein aantal gevallen. In schooljaar 2020-2021 werd er achttien keer een tweede consulent ingezet en in schooljaar 2021-2022 zeven keer. Dit komt neer op één procent.

Vooral casussen in po en vo

In de schooljaren 2019-2020, 2020-2021 en 2021-2022 was ongeveer de helft van de casussen thuiszittend en de andere helft schoolgaand (respectievelijk 49% en 51%). Sinds 2016 is deze verdeling relatief stabiel gebleven. Als we kijken naar het aantal casussen per onderwijstype (tabel 2.4) dan zien we dat de meeste casussen afkomstig zijn uit het primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn er wat aanmeldingen uit het mbo en overige aanmeldingen (niet direct aan een sector gerelateerd). De verdeling over de onderwijstypen was in de schooljaren 2019-2020, 2020-2021 en 2021-2022 vergelijkbaar.

Tabel 2.4 Het aantal casussen per onderwijstype in de schooljaren 2019-2020, 2020-2021 en 2021-2022

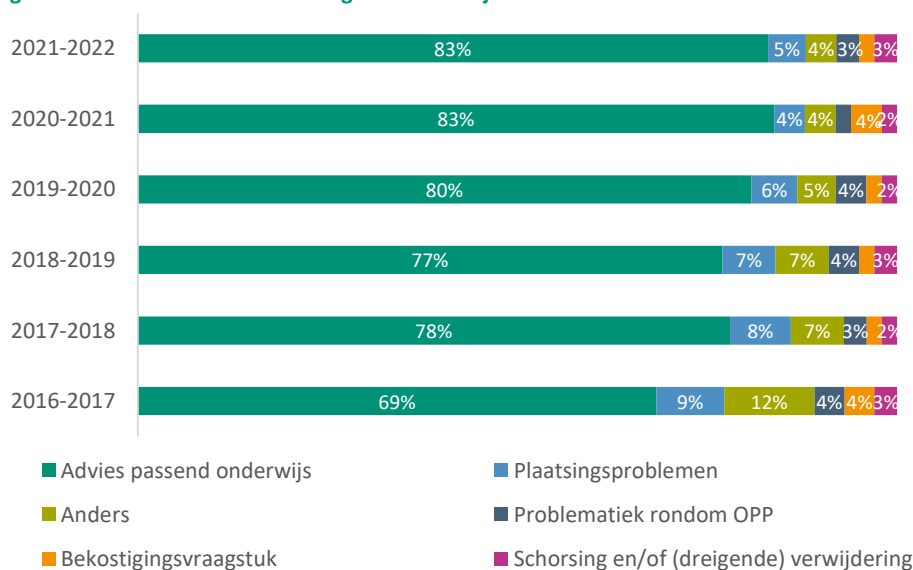
	Aantal casussen	Percentage
Toeleiding PO	40	1%
Po (bao, sbo, so)	2446	52%
Vo (vo, vso, vavo)	2005	42%
Mbo (inclusief extraneï)	111	2%
Anders	127	3%
Totaal	4727	

Bron: Statistische gegevens jaarverslagen van 2019-2022

Advies voor passend onderwijs is vaker dan voorheen de reden voor aanmelding

In de reden van aanmelding zien we een lichte verschuiving (figuur 2.3). Vanaf het schooljaar 2020-2021 is de reden voor aanmelding vaker advies voor passend onderwijs. Minder vaak gaat het om plaatsingsproblemen. Als het gaat om plaatsingsproblemen, worden er volgens het bureau, landelijk vaker problemen gezien bij leerlingen met een indicatie voor speciaal (voortgezet) onderwijs die niet terechtkunnen op een school voor speciaal onderwijs.

Figuur 2.3 Reden van aanmelding vanaf schooljaar 2016-2017



Bron: Jaarverslagen van 2016-2019 en statistische gegevens jaarverslagen van 2019-2022



De aanbevelingen naar aanleiding van de vorige evaluatie

3

3 De aanbevelingen naar aanleiding van de vorige evaluatie

Voor de projectperiode 2018-2023 heeft Onderwijsconsulenten (het bureau) een aantal verbeterpunten geformuleerd. Deze punten zijn mede geformuleerd op basis van de bevindingen uit de evaluatie over de subsidieperiode 2014-2018. In dit hoofdstuk bespreken we de aanpak van deze verbeterpunten (Thema I van de onderzoeksvragen). De informatie voor dit hoofdstuk is afkomstig uit gesprekken met vertegenwoordigers van Onderwijsconsulenten en de stukken over het transitieproces die het bureau ons ter beschikking heeft gesteld.

3.1 De uitvoering van de verbeterplannen

De evaluatie van de subsidieperiode van 2014 tot 2018 (Lubberman, Bertling, Buers, 2018) leerde ons dat de inzet van consulenten erg wordt gewaardeerd. Driekwart van de aanvragers beoordeelt de inzet van de consulent als goed of zeer goed. Betrokkenen stellen dat consulenten er vaak in slagen om zaken die vastzitten in beweging te krijgen. Uit de evaluatie kwamen de volgende aandachts- en verbeterpunten naar voren:

- bewaak de continuïteit van de pool van consulenten;
- geef meer duidelijkheid over de werkwijze van consulenten;
- deel meer kennis uit de casuïstiek zodat een lerend vermogen in de regio's ontstaat.

De verbeterpunten naar aanleiding van de vorige evaluatie

Na de evaluatie is voor de periode 2018-2023 opnieuw een projectsubsidie verstrekt aan Onderwijsconsulenten. Het bureau kreeg daarbij de opdracht mee om met de aandachts- en verbeterpunten uit de evaluatie aan de slag te gaan. Het bestuur stelde zich daarbij onder meer ten doel om meer grip te krijgen op de groei van de casuïstiek. Het evaluatieonderzoek wees uit dat daling van de casuïstiek onder meer afhangt van lerend vermogen bij veldpartijen en versterking van het lokale onderwijs- en zorgaanbod door samenwerkingsverbanden (c.q. schoolbesturen) en gemeenten. Voor 2019-2022 heeft het bestuur een strategisch plan opgesteld dat bestaat uit drie pijlers waarop men wilde inzetten:

- focus op onderscheidende waarde;
- samenwerking in het veld;
- een toekomstbestendige organisatie.

Onderwijsconsulenten nam zich op grond hiervan voor om casussen zoveel mogelijk terug te leggen bij partijen die verantwoordelijk zijn voor een oplossing. Daarnaast wilde het bureau inzetten op het leren uit de ervaringen opgedaan in de casuïstiek van de consulenten, op verdere professionalisering en op een passende organisatiestructuur. Een en ander leidde tot de onderstaande doelen:

Doelen van de projectperiode 2019-2023 zoals vastgelegd in het activiteitenplan van Onderwijsconsulenten

- Bijdragen aan een doorlopende onderwijsloopbaan voor iedere leerling, door oplossingen te creëren die andere belangen overstijgen, uitgaande van het belang van de leerling en in verbinding met ouders en professionals.
- Ouders en scholen met problematiek rond plaatsing, schorsing of verwijdering van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte helpen door bemiddeling en advisering.
- Organiseren en zorgen voor bekostiging van onderwijszorgarrangementen en partijen ondersteunen om tot een goede invulling van (onderwijs)ondersteuning en zorg voor een leerling in schooltijd te komen.
- Inzetten op onderscheidende waarde: doen waar zij echt voor nodig zijn; niet overnemen van zaken die anderen zouden moeten doen, maar hen daarop aanspreken.
- Het aantal casussen stabiliseren, op lange termijn is een daling wenselijk. Inzet richting ketenpartners is daarvoor noodzakelijk, evenals duidelijke communicatie over de rol van een consulent (zowel vanuit Onderwijsconsulenten als vanuit OCW/VWS).
- Een grotere nadruk leggen op regionalisering in de werkzaamheden.
- De samenwerking tussen consulenten en samenwerkingsverbanden in de regio versterken en consulenten zetten zich in om het lerend vermogen van het samenwerkingsverband en andere veldpartners te versterken op basis van ervaringen in de casuïstiek. De samenwerking met organisaties als Gedragswerk en Ouders & Onderwijs wordt voortgezet en waar mogelijk geïntensiveerd. De landelijke sparringtafel van Gedragswerk, Onderwijsconsulenten, de Raad voor de Kinderbescherming en de Onderwijsinspectie wordt voortgezet.

- Meer aandacht voor de kwaliteitscyclus, waarmee de kwaliteit structureel wordt gemeten en gewaarborgd. Er wordt gestreefd naar een hogere kwaliteitsstandaard. Vanuit de organisatie worden specifiekere eisen gesteld aan wat er van een consulent wordt verwacht.
- Het ICT-systeem dient toekomstbestendig te zijn. De huidige organisatievorm wordt heroverwogen. De omvang van het kantoor is zo groot als nodig, zo klein als mogelijk.

Onder begeleiding van een organisatie- en adviesbureau is er een veranderplan opgesteld dat gericht was op kwaliteitsverbetering en verbetering voor de medewerkers van Onderwijsconsulenten (2019). Afgelopen voorjaar (2022) stelde Onderwijsconsulenten echter vast dat de transitie minder snel ging dan het bureau wenselijk vond. De oorzaak daarvoor ligt in een combinatie van factoren. Het bureau had moeite om de juiste aanvullende begeleiding te vinden, er was veel uitval op het bureau en de uitvoering van de plannen kwam bovenop de taken die door de medewerkers moesten worden verricht. Vervolgens kwam de pandemie waardoor de uitvoering van de werkzaamheden onder druk kwam te staan. Achteraf gezien is bovendien de indruk dat de focus van de plannen te breed was en dat er daarvoor ook moeilijk lijn in te brengen was.

Desondanks is er ook wel iets gerealiseerd.¹¹ Hieronder geven we enkele voorbeelden. In 2017 is in regio Noord gestart met een pilot Verlengde intake. In deze pilot probeert de consulent, wanneer blijkt dat het samenwerkingsverband nog niet of onvoldoende betrokken is geweest, de casus te koppelen aan een medewerker van het betreffende samenwerkingsverband. Uitgangspunt is dat ouder, school en samenwerkingsverband eerst proberen om samen tot een oplossing te komen. Als dit niet lukt, dan pakt de consulent de casus alsnog zelf op. De lichtere casuïstiek wordt in deze regio inmiddels opgepakt door het samenwerkingsverband.

Onderwijsconsulenten stelt dat de samenwerking met organisaties als Ouders & Onderwijs en Gedragswerk de afgelopen subsidieperiode is geïntensiveerd. Een voorbeeld hiervan is de recente koppeling van de telefoonlijnen van Ouders & Onderwijs en Onderwijsconsulenten. Ouders met vragen komen zoveel mogelijk eerst bij Ouders & Onderwijs binnen. Als de inschatting is dat de inzet van een consulent wellicht nodig is, dan neemt Onderwijsconsulenten contact op met de ouders. Volgens Onderwijsconsulenten wordt er ook in de regio meer samengewerkt, bijvoorbeeld met samenwerkingsverbanden, al lijkt de mate waarin dat gebeurt per regio te verschillen.

Ten slotte zijn er stappen gezet om meer uit de beschikbare informatie te halen. Zoals eerder opgemerkt kan hierbij overigens nog een verdiepingsslag worden gemaakt.

3.2 De 'tweede fase' van de uitvoering van de verbeterplannen

Toen duidelijk werd dat de doelen van het veranderplan niet zouden worden gehaald, is in overleg met het bestuur besloten dat het transitieproces eenvoudiger zou worden ingericht en dat daarbij de uitgangspunten van het veranderplan uit 2019 zouden worden gehandhaafd omdat deze nog steeds relevant zouden zijn voor de toekomstige organisatie van Onderwijsconsulenten. Een en ander kreeg zijn beslag in een nieuw uitvoeringsplan (Fase 2) dat in juni 2022 is gepresenteerd. Voor de duur van de uitvoering van het proces is een tijdelijke directeur Transitie aangesteld. Ze begeleidt het transitieproces in principe tot augustus 2023 als de belangrijkste stappen zijn uitgevoerd.

Een van de uitgangspunten is dat Onderwijsconsulenten meer continuïteit wil realiseren door over te gaan naar vaste dienstverbanden in plaats van het inzetten van zzp'ers. Het bureau streeft hierbij naar een verhouding van ongeveer 60/40. De bedoeling is dat in elke regio een vaste kern actief is met daaromheen een flexibele schil. Consulenten kunnen hun voorkeur uitspreken voor een vast dienstverband of flexibel. Onderwijsconsulenten probeert consulenten mee te nemen in het proces.

¹¹ In bijlage 1 geven we een overzicht van de mate waarin de doelen uit het activiteitenplan zijn gehaald.

Het nieuwe transitieplan ‘Fase 2’ omvat zes deelprojecten:

1. **De ontwikkeling en implementatie van een SAS-procedure.**¹² De inhuur van de consulenten via een zzp-constructie lag, bij elkaar opgeteld, boven het drempelbedrag voor Europese aanbestedingen.¹³ Onderwijsconsulenten bleek, onbedoeld, onrechtmatig opdrachten te hebben aanbesteed. Met de invoering van de SAS-procedure wordt dit opgelost.
2. **Beschrijven van de kwaliteitseisen en -wensen personeel.** Dit deelproject leidt tot een eenduidige beschrijving van wat er van medewerkers, consulenten (vast en flexibel) en bestuur gevraagd wordt.
3. **Ontwerpen van een nieuw functiehuis** (dat aansluit bij de toekomstige organisatie) en **werving en selectie van consulenten**.
4. **Herijken van de regio’s.** Op basis van criteria die relevant zijn voor de praktijk van het werk door consulenten wordt gezocht naar een passende regio-indeling. De verantwoordelijkheden worden op regionaal niveau beschreven en de capaciteitsbehoefte wordt op regionaal niveau geïnventariseerd.
5. **Beschrijven van eenduidige kwaliteitseisen en -wensen werkprocessen.** Op basis van al gevormde verbetervoorstellen worden de kwaliteitseisen en -wensen beschreven die Onderwijsconsulenten stelt aan de primaire en secundaire werkprocessen.
6. **Realiseren van een informatiemanagement.** Er wordt in kaart gebracht wat er nu is aan informatie-beheer en kennisdeling. Vervolgens wordt vastgesteld waaraan het informatiemanagement en de kennisdeling in de toekomst moet voldoen en wordt dat gerealiseerd.

Per 1 augustus 2023 moeten de zes deelprojecten (grotendeels) uitgevoerd zijn (informatie gebaseerd op *Uitvoeringsplan Transitie OC. Fase 2 (3 juni 2022)*).

Het vernieuwde verbeterplan maakt volgens de directeur Transitie duidelijker waar Onderwijsconsulenten naar toe moet. Ze stelt dat de activiteiten meer bij elkaar komen en dat de plannen beter uitvoerbaar zijn.

De deelprojecten zijn voor het merendeel in eerste instantie gericht op de verbetering van de interne organisatie. Zo zijn deelprojecten 1, 2 en 3 gericht op de aanpassing van het personeelsbeleid. Met deelproject 4 (herijken van de regio’s) wordt onder meer beoogd de teamvorming en de ontwikkeling van expertise in de regio te stimuleren, bijvoorbeeld door intervisie en informatie-uitwisseling binnen het team te faciliteren. Daarnaast wil Onderwijsconsulenten hiermee de uitwisseling met de relevante partijen in de regio stimuleren. Het verbeteren van informatiemanagement (deelproject 6) moet bijdragen aan het lerend vermogen van de organisatie): door meer inzicht te krijgen in de werkprocessen (via een beter kwaliteitsregistratiesysteem en het voeren van meer verdiepende analyses) kunnen leerpunten uit dergelijke analyses weer teruggelegd worden in de regio’s of op landelijk niveau. Het biedt Onderwijsconsulenten ook meer kansen om het inzicht in de doeltreffendheid van de organisatie te vergroten. Deelproject 5 (beschrijven van kwaliteitseisen en -wensen werkprocessen) vergroot vervolgens de mogelijkheden voor Onderwijsconsulenten om hierop te sturen.

¹² Een SAS-procedure is een aanbestedingsprocedure voor sociale en specifieke diensten en biedt meer flexibiliteit in het inrichten van de aanbestedingsprocedure naar eigen inzicht.

¹³ Voor sociale en andere specifieke diensten (SAS-diensten) geldt een drempelbedrag van € 750.000,-.



Doeltreffendheid en doelmatigheid

4

4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

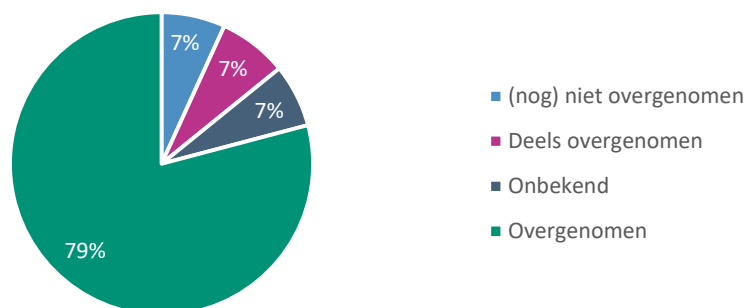
In dit hoofdstuk rapporteren we over de mate waarin Onderwijsconsulenten doeltreffend (Thema II van de onderzoeksvragen) en doelmatig (Thema III) te werk gaat. Dit doen we onder meer door inzicht te geven in de algemene tevredenheid over de inzet van consulenten, de werkzame elementen in de werkwijze en de mate waarin er gestuurd wordt op een efficiënte(re) inzet in de casussen. Hierbij maken we gebruik van verschillende informatiebronnen. Naast informatie uit de jaarverslagen benutten we de resultaten van de tevredenheidsenquête die Onderwijsconsulenten jaarlijks uitzet onder aanvragers. Daarnaast benutten we inzichten die naar voren zijn gekomen uit de interviews met de bureaumedewerkers van Onderwijsconsulenten, stakeholders in het onderwijszorgstelsel en de gesprekken met professionals en ouders rondom de zes casussen.

4.1 Doeltreffendheid

De meeste adviezen van de consulent worden overgenomen

Op basis van het aandeel adviezen dat wordt opgevolgd concluderen we dat consulenten in de meeste gevallen een doeltreffend advies geven. In bijna 80 procent van de casussen wordt het advies van de consulent opgevolgd door de betrokken partijen (figuur 4.1). Tussen 2019 en 2022 zien we hierbij weinig verschillen.

Figuur 4.1 Opgvolging van de adviezen van consulenten in de periode 2019-2022



Bron: statistische gegevens jaarverslagen van 2019-2022

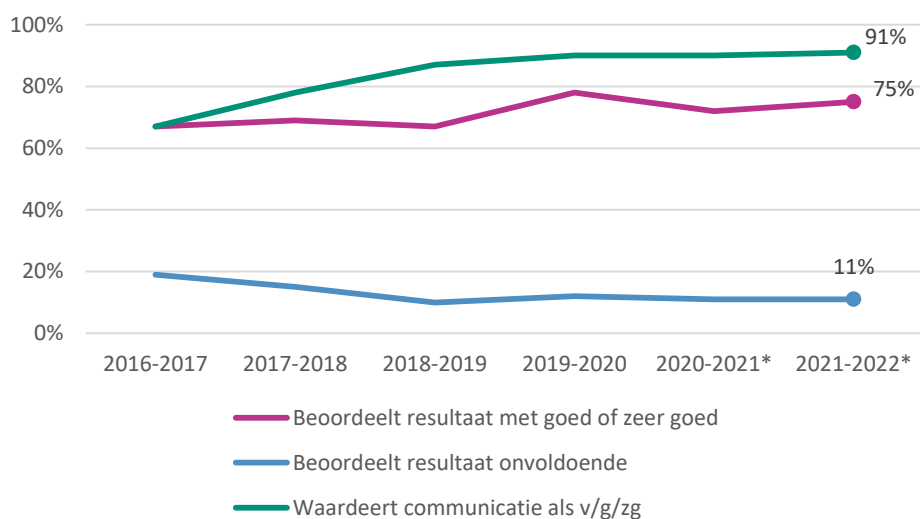
Aanvragers en andere betrokken zijn over het algemeen tevreden

Onderwijsconsulenten zet jaarlijks een enquête uit onder professionals en ouders/gezaghebbenden die advies en/of begeleiding hebben gehad van een consulent. In de enquête wordt gevraagd hoe zij het resultaat van het traject beoordelen en hoe ze de communicatie hebben ervaren.

In figuur 4.2 hebben we de uitkomsten per schooljaar weergegeven. Er is een lichte stijging van de tevredenheid met het resultaat over de jaren en een kleine daling van het aantal respondenten dat ontevreden is met het resultaat. Over het algemeen zijn respondenten heel tevreden over het resultaat dat bereikt is met de consulent.

De waardering voor de communicatie is ook licht gestegen over de jaren. Drie kwart van de respondenten is tevreden met de communicatie. Uit de antwoorden op de open vragen van de enquête blijkt dat ouders/gezaghebbenden zich gehoord voelen en dat zij het prettig vinden dat Onderwijsconsulenten het belang van de leerling voorop zet en niet die van andere partijen.

Figuur 4.2 Oordeel van ouders/gezaghebbenden en professionals over inzet van consulenten



De vragenlijst is in 2019-2020 niet ingevuld door professionals en de respons was laag (n=40).

* De vraagstelling van de enquête in 2020-2021 en 2021-2022 week in vraagstelling licht af van voorgaande jaren. De vraag was of ze het eens waren met de stelling dat de inzet van de OC resultaat heeft gehad. Hier hebben we de som van een beetje eens en helemaal eens weergegeven.

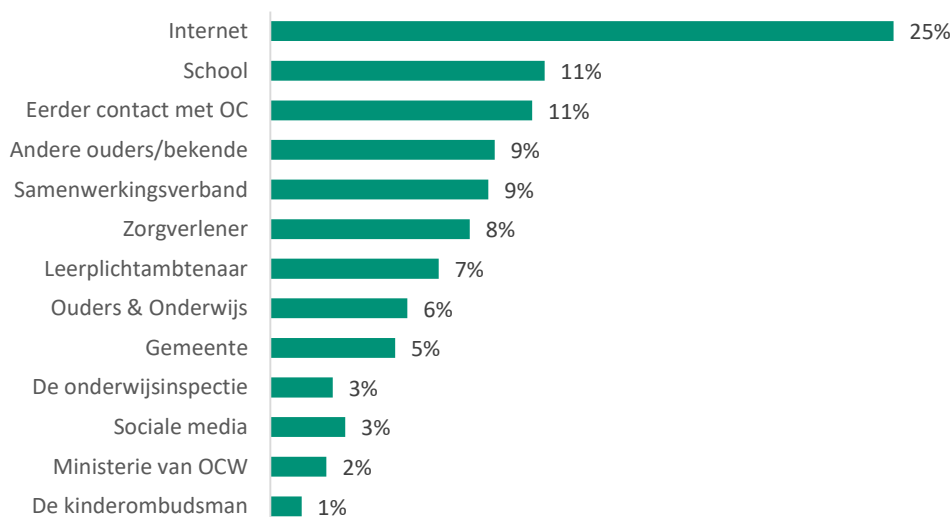
Bron: enquête schooljaar 2019-2022 ouders/gezaghebbenden en professionals en jaarverslagen van 2016-2019

Suggesties voor verbetering hebben over het algemeen betrekking op de vindbaarheid van Onderwijsconsulenten. Ouders geven in de enquête op dat ze bijvoorbeeld eerder in contact hadden willen komen met Onderwijsconsulenten. Daarnaast geven ouders en gezaghebbenden aan dat het afsluiten van een dossier te snel gebeurt. Zij zouden later ook nog de mogelijkheid willen hebben om Onderwijsconsulenten te raadplegen. Volgens professionals gaat het voornamelijk om de bekendheid van Onderwijsconsulenten, het is voor hen soms onduidelijk welke rol consulenten precies kunnen spelen. Ze zouden hierin een sterkere positie kunnen innemen.

Een kwart van de ouders vindt Onderwijsconsulenten via internet

In figuur 4.3 is te zien hoe ouders en gezaghebbenden Onderwijsconsulenten gevonden heeft. Opvallend is dat veel ouders Onderwijsconsulenten gevonden hebben via internet; meer dan twee keer zo vaak als via de school van hun kind.

Figuur 4.3 Hoe ouders/gezaghebbenden de Onderwijsconsulenten hebben gevonden (n=355)



Bron: enquête schooljaar 2021-2022 ouders/gezaghebbenden

De tevredenheid bij stakeholders

De mate waarin Onderwijsconsulenten zijn doelstelling van de subsidieopdracht haalt is volgens de overgrote meerderheid van de samenwerkingspartners waarmee is gesproken ruim voldoende. In algemene zin zijn de gesprekspartners van mening dat de dienstverlening van Onderwijsconsulenten goed wordt beoordeeld (door hun doelgroep).

Samenwerking in het uitvoeringsveld is beperkt

De meerderheid van de landelijke stakeholders heeft geen eenduidig beeld van de ontwikkelingen in de uitvoering van Onderwijsconsulenten. Dit ligt onder meer aan het gegeven dat de samenwerking met Onderwijsconsulenten (in het uitvoeringsveld) beperkt is. Een deel van de stakeholders zegt dat de samenwerking zich hooguit beperkt tot het periodiek uitwisselen van signalen uit het veld. Dit dient op de eerste plek het doel van bevestiging van signalen die de stakeholders ook observeren. De samenwerking met Gedragswerk lijkt ten opzichte van de andere stakeholders iets meer op het niveau van intermediair en sparringpartner. Ze vinden elkaar in de uitvoering (bijvoorbeeld in overleggen met samenwerkingsverbanden) en wisselen ook gezamenlijk informatie uit richting de ministeries. Met het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) is er een samenwerking op het niveau van kennispartner. Het NJI ondersteunt Onderwijsconsulenten bij de scholingsbijeenkomsten. De betrokkene vanuit het NJI merkt daarbij op dat hij de kennis en expertise van consulenten fors heeft zien groeien de afgelopen jaren (niet alleen kennis over procedures, wet- en regelgeving, maar ook de beheersing van gespreksvaardigheden en mediation skills). Met Ouders & Onderwijs wordt er een algemene telefoonhulplijn opgezet. Ze verwijzen ouders op de hulplijn naar elkaar door. Zodoende komen ouders met een specifieke hulpvraag terecht bij de meest geschikte partij.

De meerderheid van de stakeholders zegt dat ze hun achterban ofwel ouders met enige regelmaat doorverwijzen naar Onderwijsconsulenten. Enkele stakeholders merken daarnaast op dat ouders hen bereiken met vragen (of klachten) over Onderwijsconsulenten.

Onderwijsconsulenten wordt laat betrokken door samenwerkingspartners

In de gesprekken met de bureaumedewerkers van Onderwijsconsulenten wijzen zij erop dat ze regelmatig te laat in beeld komen. De samenwerkingspartners in de eerste lijn betrekken consulenten pas in de casus wanneer het probleem ver is geëscaleerd. De afgelopen jaren heeft Onderwijsconsulenten hier wel meer aandacht voor door bijvoorbeeld op pilotbasis de samenwerking te versterken in verschillende regio's (bijvoorbeeld met het oudersteunpunt van een samenwerkingsverband in Amsterdam). Daarnaast is er sinds kort een vast budget voor kennisuitwisseling met samenwerkingsverbanden. In de regio Noord en Oost wordt hier veel gebruik van gemaakt. Verder werkt Onderwijsconsulenten aan het versterken van de samenwerking door op verschillende landelijke bijeenkomsten en sparringtafels aan te schuiven. Ze worden soms ook door partners uitgenodigd om te spreken op kennisbijeenkomsten.

Meerwaarde volgens samenwerkingspartners

Stakeholders menen dat Onderwijsconsulenten een belangrijke verbindende rol heeft tussen leerling, ouders en professionals. Onderwijsconsulenten jaagt zowel inhoudelijk als organisatorisch het proces aan en heeft in vele casussen bewezen een doorslaggevende rol te kunnen spelen bij het bij elkaar brengen van partijen en het vinden van een oplossing. Deze rol kan volgens de meerderheid van de stakeholders waarmee is gesproken nog onvoldoende worden opgepakt door andere betrokkenen uit het veld. Het gegeven dat Onderwijsconsulenten niet *in* het stelsel opereert maar zich constructief verhoudt tot het veld maakt dat ze door de betrokken partijen wordt gezien als een onafhankelijke partij.

De stakeholders benadrukken deze onafhankelijke positie van Onderwijsconsulenten. Volgens hen is dat het werkzaamste element in de aanpak. Alle andere betrokkenen in een casus hebben een belang, de positie van Onderwijsconsulenten stelt hen in staat om puur en alleen vanuit het belang van de leerling een passende oplossing te zoeken. Dit zou hun ook meer ruimte geven om buiten de (gangbare) kaders te zoeken naar oplossingen. In complexe casussen die zijn vastgelopen voeren emoties vaak de boventoon. De ervaring is dat de consulent de focus weer kan terugleggen naar de inhoud. Daarbij helpt het dat ze een zakelijke relatie hebben met de betrokkenen en niemand 'te vriend hoeven te houden'. Daar-

naast zien de stakeholders dat consultants een luisterend oor kunnen bieden voor ouders die (in vastgelopen casussen) vaak het gevoel hebben niet serieus genomen te zijn (door de school of het samenwerkingsverband).

Een andere kwaliteit die door de stakeholders wordt genoemd is dat consultants over veel kennis en expertise beschikken. Ze hebben een overkoepelend inzicht in welke voorzieningen en oplossingen mogelijk zijn in de regio. Deze kennis is vaak breder en uitputtender aanwezig dan bij bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden en scholen zouden meer gericht zijn op de voorzieningen die zij al ter beschikking hebben en zijn vaak geneigd om te zoeken naar oplossingen binnen hun bereik.

Ontevredenheid en wachtlijsten

Enkele stakeholders merken op dat ze soms klachten ontvangen over consultants, maar stellen dat dergelijke klachten incidenten zijn en geen representatief beeld geven van de algemene tevredenheid. Het gaat dan bijvoorbeeld over problemen in de communicatie, teleurstelling over het niet opvolgen van de oplossingsrichting e.d.

Een punt dat wel regelmatig ter sprake komt is de lange wachttijd bij de intake. De stakeholders merken op dat de lange wachtlijsten (vier tot vijf weken) een negatief effect hebben op de algemene tevredenheid over de dienstverlening van Onderwijsconsulenten. Dit punt kwam ook ter sprake in de gesprekken met de bedrijfsvoering van Onderwijsconsulenten. Onderwijsconsulenten spant zich op verschillende manieren in om de wachtlijsten te verminderen, door bijvoorbeeld meer intakemedewerkers te werven en door in samenwerking met Ouders & Onderwijs een hulplijn te onderhouden waardoor de zaken voor consultants kunnen worden gescheiden van andere zaken.

Daarnaast zeggen sommige consultants dat ze meer dan voorheen inhoudelijk betrokken blijven bij een casus, wat leidt tot meer ophogingen van de casusuren. Dit zou liggen aan complexere problematiek, toename in het aantal betrokken partijen, lange wachttijden in de zorg en het gegeven dat consultants in veel gevallen (te) laat worden ingeschakeld (en door lange wachtlijsten bij Onderwijsconsulenten gaat hier nog meer tijd overheen). Daarnaast staan op de wachtlijst altijd mensen met een hulpvraag die eigenlijk niet bij Onderwijsconsulenten hoort. De wachtlijst wordt dus deels gevuld met zaken die om een andere oplossingsroute vragen. Onderwijsconsulenten schat dat dit voor zeker twee derde van de aanmeldingen gaat.

De mate van tevredenheid van professionals en ouders en/of jeugdigen

Uit de gesprekken rond de zes casussen kwamen drie onderscheidende elementen in de werkwijze van Onderwijsconsulenten naar voren. Deze zijn vergelijkbaar met de punten die ook door stakeholders zijn genoemd: onafhankelijkheid, het voorop stellen van het belang van de leerling (de belangen van de leerling staan centraal) en de mogelijkheid om ook buiten de eigen regio te kijken.

De consulent stelt zich onafhankelijk op

Betrokkenen bij de casussen voelen zich zonder uitzondering gehoord door de consulent. Consultants proberen betrokkenen weer dichterbij elkaar te brengen en tot een gezamenlijke oplossing te laten komen. De casussen die consultants behandelen zijn vaak complex met soms wel zes verschillende betrokken partijen (o.a. ouders, samenwerkingsverband, leerplichtambtenaar, scholen en zorginstanties) die allemaal een mening hebben over wat het beste zou zijn voor de leerling. De consulent probeert deze meningen naast elkaar te leggen en te kijken welke stappen al genomen zijn, wat de leerling écht nodig heeft en welke stappen er gezet kunnen worden om dat te bereiken.

Hoewel partijen lijnrecht tegenover elkaar kunnen staan, weet de consulent een partner te zijn voor alle partijen. In een van de casussen was er bijvoorbeeld een conflict ontstaan tussen ouders en het samenwerkingsverband. Beide partijen voelden zich gehoord en begrepen. Voor het samenwerkingsverband was het fijn dat er iemand was die daadkrachtig was en zorgde voor concrete afspraken. Voor de ouders was het fijn dat er iemand écht naar hun kind keek en in het belang van de leerling handelde.

Een vertegenwoordiger van een (ander) samenwerkingsverband stelde dat het samenwerkingsverband deze rol niet op dezelfde wijze kunnen vervullen als de consulent: “Wij hebben trajectbegeleiders, dat zijn onafhankelijke mensen die bijvoorbeeld een mediatoropleiding hebben gedaan, maar dat wordt door andere partijen toch anders ervaren”. Zij worden niet gezien als onafhankelijke partij. Naar een externe onafhankelijk persoon wordt toch anders gekeken.

De consulent treedt op in het belang van de leerling

Onderwijsconsulenten stellen het belang van de leerling centraal. Betrokkenen wijzen erop dat de consulent écht oog heeft voor de leerling. Soms is er nog niemand geweest die met de leerling in gesprek is gegaan en/of de leerling geobserveerd heeft. De consulent gaat bij de leerling en de ouders op huisbezoek om een zo compleet mogelijk beeld van de leerling te krijgen en zo tot een duurzame oplossing te komen.

De consulent kan eventueel ook buiten het samenwerkingsverband een oplossing zoeken

De consulent kent vaak ook het aanbod aan passend onderwijs buiten het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden hebben vaak goed zicht op het aanbod binnen de regio's, maar voor het oplossen van complexe casussen kan het soms van belang zijn buiten de regio te kijken. Bij een van de casussen kon een leerling niet geplaatst worden op een school binnen de regio, maar vond de consulent een passende plek buiten de regio.

Er zijn grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Zo zijn er binnen samenwerkingsverbanden die werken volgens het voorliggend schoolmodel, waarbij de middelen voor passend onderwijs worden verdeeld onder scholen (besturen). Binnen dergelijke samenwerkingsverbanden ligt veel verantwoordelijkheid bij scholen (en besturen). In een van de casussen was er binnen zo'n samenwerkingsverband een conflict tussen ouders en de school. Buiten de consulent was er geen andere partij die het probleem had kunnen oplossen.

Knelpunten in de uitvoering

In de casussen lopen consulenten tegen knelpunten in het onderwijszorgstelsel aan. Dergelijke knelpunten spelen soms een rol in de mogelijkheden om te komen tot de best passende oplossingsrichting (ofwel doeltreffend resultaat).

Zo zien consulenten en stakeholders vanuit hun eigen praktijk een verschuiving van de casuïstiek naar steeds meer systeemgerichte vragen. De casussen gaan minder over het (correct) vaststellen van diagnoses en ondersteuningsbehoeften van leerlingen en steeds meer over het vinden en organiseren van een passend aanbod binnen een complex(er geworden) onderwijs-zorgstelsel. Volgens de stakeholders is deze trend zichtbaar sinds (en mogelijk ook mede veroorzaakt door) de invoering van de Wet Passend Onderwijs en de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten. De stakeholders spreken over een verzwaring van de casuïstiek door complexere problemen bij de jongeren zelf (stapelings van problemen binnen verschillende leefdomeneinen) én door complexer geworden wet- en regelgeving, wat het organiseren van een passende oplossing bemoeilijkt (zoals het beleggen van taken en verantwoordelijkheden tussen professionals, regelen van onderwijs-zorgbudgetten etc.). De problemen worden daarenboven versterkt door lange wachtlijsten in de zorg (waterbedeffecten).

Aan de andere kant is de ervaring dat het veld zich de afgelopen jaren beter heeft georganiseerd; er is meer samenwerking tussen gemeenten, onderwijs en zorginstellingen, men is beter geïnformeerd over wie welke rol heeft in het stelsel en wie ze kunnen inschakelen voor het organiseren van oplossingen. Desondanks komt het idee (de doelstelling) van het passend onderwijs volgens de meerderheid van de gesprekspartners (nog) niet voldoende tot zijn recht. Er zijn veel aanmeldingen voor het speciaal onderwijs en lange wachtlijsten in de zorg. Leerlingen met een ondersteuningsbehoefte behouden voor het reguliere onderwijs lukt nog niet zoals verwacht. Het beroep op consulenten is volgens de gesproken stakeholders niet minder geworden.

In de gesprekken met de bureaumedewerkers en consulenten komen enkele specifieke knelpunten in de uitvoering naar voren:

- Plaatsingsproblemen in so/vso en sbo (door een gebrek aan plek en lange wachtlijsten in het so/vso).

- Samenwerking in de regio is gebrekkig ('hokjesdenken' en schotten in de financiering). Gemeenten, instellingen en afdelingen kijken naar elkaar en nemen geen verantwoordelijkheid (er ontbreekt regie en men is niet flexibel als het gaat om gezamenlijke financieringsvraagstukken).
- Er zijn veel afwijzingen in cluster 2 bij comorbiditeit (het probleem lijkt wel iets minder na gezamenlijke gesprekken met het so).
- Veel problemen in de doorloop van een casus door vechtscheidingen (ouders zijn het niet met elkaar eens, terwijl de consulenten als voorwaarde stellen dat beide ouders instemmen).
- Het ontbreken van doorzettingsmacht (dit is vooral een wens van (sommige) ouders).
- Geen dekkend aanbod voor hoogbegaafdheid in de meeste regio's.

4.2 Doelmatigheid

Het werk dat Onderwijsconsulenten doet sluit aan bij de vraag uit het veld en de ministeries van OCW en VWS horen daarover positieve geluiden. Om zicht te krijgen op de doelmatigheid van de besteding van het subsidiebedrag is het van belang te kijken in hoeverre de wijze waarop de ondersteuning is ingericht bijdraagt aan de efficiëntie, of ingezette middelen efficiënt worden ingezet en hoe er sturing is op efficiënte bedrijfsvoering, zowel vanuit Onderwijsconsulenten zelf als vanuit externe zoals het ministerie van OCW en VWS.

Efficiënte wijze van ondersteuning aan scholen en ouders

Hoewel elke consulent een iets andere werkwijze hanteert, is op basis van de gesprekken en cijfers uit de jaarverslagen grofweg vast te stellen dat een casus gemiddeld genomen een doorlooptijd heeft van twee maanden. Consulenten besteden ongeveer 15-20 uur per casus (15 uur voor onderwijscasus, 20 uur voor onderwijszorgcasus). Gemiddeld duurt het twee maanden om te komen tot een advies, maar alles bij elkaar genomen is er ruim een halfjaar nodig tot de casus daadwerkelijk wordt afgesloten. Consulenten polsen regelmatig (telefonisch) wat er is gebeurd met het advies (zowel bij ouders als bij de school). Dergelijke uren rekenen consulenten niet tot de standaard casusuren (15-20 uur). Volgens de consulenten met wie is gesproken is de afweging om de casus af te sluiten gevoelsmatig (en op basis van ervaring) bepaald. Men wil betrokken blijven om de oplossing te borgen of om direct te kunnen ingrijpen als er zich problemen voordoen, maar wil tegelijkertijd voorkomen in de rol van een ambulante begeleider geduwd te worden.

Doelmatigheidsvisie

In hoofdstuk 2 is in grote lijnen gerapporteerd over de stappen die een consulent zet in een casus. Consulenten proberen doelmatig te werk te gaan (paragraaf 2.2). De bureaumedewerkers van Onderwijsconsulenten en consulenten vinden dat ze een duidelijke handelingsvisie hebben en de werkwijze in grote lijnen met elkaar hebben afgestemd. Ze zijn er in eerste instantie voor de leerling. De gedachte hierachter is dat leerlingen de meeste ondersteuning nodig hebben in het huidige (complexe) systeem. Ze ervaren dat ouders van de leerlingen vaak het gevoel hebben tegen het systeem te vechten. Ook al is de aanvrager een andere partij dan de gezaghebbenden, consulenten gaan altijd eerst in gesprek met de ouder en waar mogelijk de leerling.

Ze trekken tijd uit om in het eerste contact het vertrouwen van de ouder/leerling te winnen. Dit is een noodzakelijke tijdsinvestering en kan soms een halve dag in beslag nemen. Aan de voorkant werken aan een goede vertrouwensband zou in het vervolg van het proces tijd schelen. Je zou partijen makkelijker mee kunnen nemen in de keuzes die in het proces gemaakt moeten worden (doelmatigheidsvisie). De casus begint dan ook met een probleemanalyse, waar de consulent in eerste instantie een luisterend oor biedt voor de ouder en waar nodig toelichting geeft op de eerste vragen die spelen bij ouders (bijvoorbeeld het toelichten van onderzoeksresultaten, eerdere adviezen e.d.). Vervolgens gaan ze in gesprek met de andere betrokken partijen, wederom met een open houding. In de probleemanalyse is het van belang dat de consulent helder krijgt wat het probleem is en wat de onderliggende oorzaken van het probleem zijn. Licht het bijvoorbeeld aan verschillen in visie of zijn het onduidelijkheden gecreëerd door gebrekkige communicatie?

Efficiëntie van ingezette middelen

Consulenten hebben 15-20 uur per casus. Volgens consulenten en bureaumedewerkers is dat krap. Ook stakeholders en de beleidsmedewerkers van de ministeries hebben de indruk dat consulenten meer uren steken in een casus dan de standaarduren. Ophoging in de uren van een casus is altijd mogelijk, consulenten lijken daar ook geen problemen mee te ervaren. In het verleden zijn de standaarduren voor een casus in overleg met OCW en VWS al eens verhoogd.

Beleidsmedewerkers van de ministeries merken op dat ze het belangrijk vinden dat consulenten tot een goed resultaat komen en zijn zich ervan bewust dat dit soms meer tijd kost. De beleidsmedewerkers begrijpen dat in sommige casussen meer tijd nodig is om een vertrouwensband op te bouwen dan gemiddeld. Wat op papier niet zo doelmatig lijkt, kan in de praktijk juist heel goed werken.

Zoals eerder benoemd in dit hoofdstuk (*Ontevredenheid en wachtlijsten*) zeggen consulenten dat ze meer inhoudelijk betrokken zijn dan voorheen door complexere problematiek door o.a. toename in het aantal betrokken partijen, lange wachttijden in de zorg en het gegeven dat consulenten in veel gevallen (te) laat worden ingeschakeld. De casussen zouden mogelijk minder complex zijn (en daarmee minder lang hoeven duren) wanneer consulenten eerder betrokken worden. Sommige consulenten merken op dat hun late betrokkenheid samenhangt met hun lage bekendheid in het veld.

Stakeholders vinden het lastig om in te schatten of de inzet van consulenten doelmatiger had gekund. Over het algemeen bestaat de indruk dat het geboekte resultaat niet met minder uren en middelen gerealiseerd had kunnen worden (de huidige bestede uren zijn immers mogelijk ook een onderschatting, de indruk is dat consulenten niet alle uren declareren). Dit is, zoals eerder beschreven, een algemene aanname die door de partijen waarmee is gesproken wordt gedeeld, maar niet in cijfers is te vatten. De bureaumedewerkers van Onderwijsconsulenten vinden dit lastig is om te evalueren omdat elke consulent op een eigen manier te werk gaat. De beschikbare data en het verschil in de wijze van de urenregistratie door consulenten maken het daarnaast complex om verdiepende analyses uit te voeren op de doelmatigheid. Analyses zoals het vergelijken van de oplossingsrichtingen en stappen die zijn gezet in casussen met vergelijkbare problematiek worden nog niet systematisch gedaan.

Doelmatigere inzet van expertise door regionalisering

Consulenten en bureaumedewerkers zeggen wel dat er vaker intervisiemomenten zijn georganiseerd in sommige (sub)regio's na het vormen van de regioteams. In deze bijeenkomsten bespreken consulenten de casuïstiek en evalueren ze de stappen die zijn gezet om te komen tot een oplossingsrichting. Hoe en wat er vervolgens gebeurt met de uitkomsten van dergelijke intervisiemomenten is aan de regio's zelf. De organisatie heeft er bewust voor gekozen om de invulling hiervan aan de regio's over te laten. In de gesprekken met de bureaumedewerkers is verder aangekaart dat consulenten meer dan voorheen voelen dat ze een beroep kunnen doen op elkaars expertise. Door het vormen van regioteams is de onderlinge samenwerking tussen consulenten (binnen een team) versterkt. Consulenten beoordelen soms in samenspraak wie de casus, op basis van expertise en ervaring, kan oppakken. Er wordt eerder dan voorheen met elkaar geschakeld als consulenten zich realiseren dat ze niet de geschiktste persoon zijn voor de casus of kennis missen (een consulent kan dan vragen om hulp of de casus overdragen aan de collega). Dit alles zorgt voor een doelmatigere inzet van de aanwezige kennis en expertise.

Sturing op effectieve bedrijfsvoering

Interne sturing

Een andere invalshoek om de mate van efficiëntie in de werkwijze te beoordelen is na te gaan in hoeverre het bureau stuurt op een effectievere bedrijfsvoering en de borging van kwaliteit.

De betrokkenen van het bureau van Onderwijsconsulenten lichten toe dat ze werken volgens een standaardhandboek voor consulenten. Hierin staan algemene afspraken over de rol en taken van consulenten en wat er minimaal van hen verwacht wordt (ook wat betreft de registratie van de casus). Jaarlijks vinden er evaluatiegesprekken met de directeur plaats. Dit doen ze onder meer aan de hand van de input uit de tevredenheidsenquêtes en signalen die ze rechtstreeks of via hun samenwerkingspartners

ontvangen over hun werk. Intern en met de betrokken ministeries wordt onder meer het aantal casussen en ophogingen onder de loep genomen. Om deskundigheid (en daarmee efficiëntie) te bevorderen houden ze twee keer per jaar landelijke scholingsmomenten. Zo hopen ze ook meer eenduidigheid (en een gelijk kennisniveau) tussen consulenten te stimuleren. Daarbovenop ontvangen de regio's ook een regionaal budget voor scholing (dat ze naar eigen invulling kunnen besteden).

Werk in uitvoering

Onderwijsconsulenten verzamelt meer informatie uit de casussen, maar zegt dat ze nog geen verdiepende analyses uitvoeren op de beschikbare data om meer inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de inzet van de consulenten. De bedrijfsvoering van Onderwijsconsulenten meent dat de middelen goed worden besteed. De resultaten zijn positief, veel zaken worden goed afgerond. Het verbeteren van de werkprocessen gebeurt gestaag en is nog een proces in uitvoering. Onderwijsconsulenten benadrukt dat ze nog niet zijn waar ze willen zijn als het gaat om het efficiënter en doelmatiger inrichten van de werkprocessen. Ze zouden bijvoorbeeld meer kunnen doen met informatie uit de follow-up-enquêtes die ze uitzetten onder aanvragers, binnengekomen klachten en de heropeningen. Analyses naar onderliggende oorzaken van de klachten en heropeningen behoren nog niet tot de informatie die ze gebruiken om hun inzet te evalueren.

In de tweede fase van het transitieplan (zie paragraaf 3.2) wordt meer aandacht besteed aan het analyseren van de werkprocessen (en doelmatigheid hierin) door te investeren in een informatiemanagement systeem. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het beschrijven van eenduidige kwaliteitseisen en -wensen voor het personeel en de werkprocessen.

Externe sturing

Volgens de betrokken beleidsmedewerkers van OCW en VWS is het bespreken van de doelmatigheid van de inzet van Onderwijsconsulenten geen standaard gespreksonderwerp in de verantwoordingsmomenten. Er wordt vrijwel altijd op een operationeel niveau verantwoord over de cijfers. In de kwartaalgesprekken krijgen de beleidsmedewerkers daardoor geen goed inzicht in de doelmatigheid. Er zijn wel gesprekken geweest over het aantal uren dat consulenten steken in een casus. De afsluiting van een casus ('wanneer houdt jouw taak op?') is een terugkerend onderwerp geweest in de verantwoordingsmomenten, maar is beperkt geconcretiseerd met de betrokken ministeries.

Beperkte rol in sturing

De beleidsmedewerkers vinden, zoals eerder beschreven, het met name belangrijk dat consulenten komen tot een zo goed mogelijke oplossing. Ze hebben niet de indruk dat de consulenten ondoelmatig te werk gaan. Volgens de betrokkenen van de ministeries is doelmatigheid moeilijk te beïnvloeden omdat elke consulent zijn eigen werkwijze heeft. Dit maakt het eveneens lastiger om doelmatigheid te beoordelen. De consulent zou zelf moeten beoordelen of de inzet doelmatiger had gekund door bijvoorbeeld intervisie (zelfreflectie, professionalisering). Idealiter leert men van elkaar sterke kwaliteiten (professionalisering op eigen niveau). Volgens de beleidsbetrokkenen met wie is gesproken moeten sturing op professionalisering en de beoordeling van het kwaliteitskader met name vanuit de managementlaag worden ingezet.

Sturing van de ministeries naar een doelmatiger inzet is er vrijwel niet. Wel zijn duidelijke verwachtingen uitgesproken over de gewenste regionalisering, het delen van kennis met stakeholders (onder meer om het netwerk te versterken en hun zichtbaarheid te vergroten) en het verminderen van het aantal casussen. Eisen aan hoe deze verwachtingen vertaald worden naar de uitvoering zijn niet gesteld.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Toekomst en verbeterpunten

5

5 Toekomst en verbeterpunten

In dit hoofdstuk bespreken we de rol die Onderwijsconsulenten eventueel in de toekomst kan innemen en de verbeterpunten (thema IV bij de onderzoeksvragen). We baseren ons hierbij op de gesprekken met Onderwijsconsulenten, met landelijke stakeholders en medewerkers van OCW en VWS. Daarnaast maken we gebruik van de inbreng van de personen die hebben deelgenomen aan de reflectiesessie.

5.1 De positionering van Onderwijsconsulenten

De aanpak van plaatsingsproblemen

Het doel van passend onderwijs is dat leerlingen een plek krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en hun mogelijkheden. Soms lukt het niet om de juiste plek voor een leerling te vinden of is er discussie over wat de juiste plaats is voor een leerling. Er zijn verschillende organisaties die zich bezighouden met problemen rond plaatsing, op het niveau van de individuele leerlingen (Onderwijsconsulenten, Balans) of meer gericht op de werking van het stelsel (Gedragswerk¹⁴, NJi). Daarnaast kunnen ouders met vragen over onderwijs zich melden bij organisaties als Ouders & Onderwijs en, opnieuw, Balans. Deze twee organisaties treden ook op als vertegenwoordigers van de belangen van ouders.

Het veld is voortdurend in beweging. Bestaande organisaties reageren daarop door zich aan te passen aan veranderende vragen. Daarnaast verschijnen er op gezette tijden ook nieuwe spelers. Zo zijn de samenwerkingsverbanden passend onderwijs sinds schooljaar 2021-2022 verplicht om een ouder- en jeugdsteunpunt in te richten. Bij het steunpunt kunnen ouders en jeugdigen informatie krijgen over hun rechten, de plichten van de school en het aanbod van passend onderwijs in hun regio.

De ouder- en jeugdsteunpunten

Sinds 2014 is de Wet passend onderwijs in werking getreden waarbij samenwerkingsverbanden en schoolbesturen het passend onderwijs op regionaal niveau zijn gaan regelen met als doel leerlingen zo passend mogelijk onderwijs te kunnen bieden. Ondanks dat de Wet passend onderwijs tot verbetering heeft geleid, zijn er nog altijd zorgen. Voor ouders en jeugdigen blijkt het vaak een hele zoektocht om de juiste plek te vinden in het onderwijs.¹⁵ Om verbetering te weeg te brengen heeft minister Slob van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media 25 voorstellen gedaan voor maatregelen.¹⁶ Het verplicht stellen van een steunpunt bij elk samenwerkingsverband passend onderwijs is een van de maatregelen.

Het ministerie van OCW heeft in samenwerking met andere partijen een leidraad gemaakt waar het steunpunt aan moet voldoen en waarin staat wat de taken van het steunpunt zijn.¹⁷ De leidraad bestaat uit de volgende drie pijlers en bijbehorende bouwstenen:

➤ **Pijler 1: Informeren**

- het bij elkaar brengen van informatie van bestaande bronnen (door het opzetten van een website);
- informatie toegankelijk, leesbaar en begrijpelijk maken voor ouders en jeugdigen;
- informatie aanvullen met de ervaringen van ouders en jeugdigen.

➤ **Pijler 2: Steunen**

- het is duidelijk voor ouders en jeugdigen waar ze terecht kunnen;
- het actief bieden van steun aan ouders en jeugdigen voor passend onderwijs;
- om de behoefte in kaart te brengen werkt het steunpunt samen met ervaringsdeskundigen (ouders en jeugdigen).

➤ **Pijler 3: Signaleren**

- de ondersteuning en informatie evalueren;
- ervaringen van ouders en jeugdigen uit de praktijk van passend onderwijs ophalen en daarmee het steunpunt verder ontwikkelen.

De drie pijlers gelden voor alle samenwerkingsverbanden. Verder zijn ze vrij in hoe ze het steunpunt vormgeven.

¹⁴ Zie Bergen, van, Duysak en Lubberman (2020) *Evaluatie subsidie Gedragswerk*. Amsterdam, Regioplan.

¹⁵ *Eindrapport Evaluatie passend onderwijs*, Kohnstamm Instituut, mei 2020. <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/>

¹⁶ Kamerbrief Evaluatie en Verbeteraanpak Passend Onderwijs, minister Slob (4 november 2020).

¹⁷ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2021/10/Leidraad-Samen-bouwen-aan-ouder-en-jeugd-steunpunten.pdf>

Hoewel ze nog betrekkelijk nieuw zijn, kan door de komst van de steunpunten het beroep dat op consultants wordt gedaan mogelijk kleiner zijn in de toekomst. Het is voorstelbaar dat de steunpunten een deel van de zaken oppakken die voorheen bij consultants zouden komen. Per saldo zou dit dus kunnen leiden tot minder zaken voor consultants. Tegelijkertijd zou een gevolg kunnen zijn dat de meer complexe zaken overblijven voor consultants. Welke gevolgen dit precies heeft voor de inzet van consultants is nog niet duidelijk.

5.2 De gevolgen voor Onderwijsconsulenten

De positie van de Onderwijsconsulent

Stakeholders waarderen de rol die door Onderwijsconsulenten wordt vervuld. In een groot aantal casussen worden er met een relatief kleine tijdsinvestering problemen opgelost waar andere partijen niet aan zijn toegekomen, niet zijn uitgekomen of veel meer tijd voor nodig hebben om tot een oplossing te komen.

Alle betrokkenen menen dat volledige overbodigheid van Onderwijsconsulenten niet haalbaar is. Er zullen altijd complexe situaties bestaan waarin de betrokkenheid van een consulent noodzakelijk is. Een 'vangnet' als Onderwijsconsulenten blijft dus nodig. Stakeholders merken op dat ouders hechten aan de onafhankelijkheid van consultants en dat het kan helpen als er meer afstand is tussen 'de ondersteuning' en het systeem. De steunpunten hebben deze positie niet en stakeholders vragen zich af of steunpunten dat ook zullen bereiken.

Samenwerking met andere partijen

Er zijn veel 'spelers' in het veld die zich bezighouden met onderwerpen die dicht bij elkaar liggen. Dit betekent dat er altijd enige discussie zal zijn over de vraag waar welke taken het beste kunnen worden belegd. Hoewel een enkeling wijst op mogelijke concurrentie tussen de verschillende partijen, lijken de gevolgen daarvan in de praktijk mee te vallen. Belangrijker is dat er een vangnet is voor die leerlingen die in het gedrang komen. Stakeholders wijzen er daarom op dat het wenselijk is dat er verschillende 'vluchtroutes' zijn, ook al ligt de taakstelling van verschillende partijen op onderdelen soms dicht bij elkaar. De indruk van de stakeholders is wel dat ouders pas laat de weg vinden naar ondersteuning door bijvoorbeeld consultants. Vaak hebben ze lang 'aangemodderd' voor zij passende ondersteuning vinden.

Stakeholders menen dat de verschillende partijen die betrokken zijn bij de ondersteuning bij plaatsingskwesties meer werk kunnen maken van het delen van kennis en ervaringen. Dit geldt niet exclusief voor Onderwijsconsulenten maar ook voor de andere partijen. Juist omdat de taakstelling soms zo dicht bij elkaar zit, is het nuttig om van elkaars kennis gebruik te kunnen maken. Er kan dan makkelijker geschakeld worden naar de 'juiste' ondersteuning en mogelijke oplossingsrichtingen komen, doordat ze breder worden gedeeld, eerder in beeld.

Wat heeft Onderwijsconsulenten hiervoor nodig?

Een aantal zaken kan Onderwijsconsulenten zelf oppakken. Hierbij denken we in de eerste plaats aan het beter benutten van de informatie waarover het bureau al beschikt. Deze kan worden verrijkt met een gerichte aanvullende verzameling van informatie. Hiermee kan Onderwijsconsulenten zijn mogelijkheden vergroten om meer sturing te geven aan de uitvoering van het werk van consultants, maar kan zij ook informatie verkrijgen over de casuïstiek die zij kan delen met de samenwerkingspartners. Daarnaast kan via vaste contacten met samenwerkingsverbanden, meer invulling worden gegeven aan de uitwisseling met samenwerkingsverbanden. Op regionaal niveau gebeurt dat deels al, bijvoorbeeld door afspraken te maken over welke zaken ze zelf kunnen oppakken.

De primaire taak van Onderwijsconsulenten is het bieden van ondersteuning van Ouders & Onderwijsinstellingen. Het bureau is er dan ook in belangrijke mate op ingericht om deze taak uit te voeren. Het delen van informatie vraagt om een bredere taakopvatting. Uitvoering van deze taken vraagt erom dat er capaciteit voor wordt vrijgemaakt.

In de gesprekken met betrokkenen is doorzettingsmacht van consulenten regelmatig ingebracht als een mogelijke aanpassing. In de praktijk lijkt het, ook gezien het grote aantal casussen waarin het advies van de consulent wordt opgevolgd, niet nodig om doorzettingsmacht te verlenen aan consulenten. De betrokkenen menen ook dat consensus, door in samenspraak afspraken te maken, veruit te verkiezen is.

Stakeholders wijzen er verder op dat de scheiding tussen de middelen voor onderwijsondersteuning en zorg oplossingen in de weg kan staan. De ontschotting die nodig is om dit te voorkomen krijgt overigens al veel aandacht in het publieke debat.¹⁸

Wat betekent een en ander voor de relatie van Onderwijsconsulenten met de overheid?

Gesprekken met beleidsmedewerkers van OCW en VWS en met stakeholders leverden geen aanwijzingen op dat de relatie van Onderwijsconsulenten met de overheid op een heel andere manier moet worden ingevuld. Onderwijsconsulenten ontvangt momenteel een projectsubsidie voor de uitvoering van de werkzaamheden van consulenten. Er lijkt geen noodzaak om dat anders in te vullen. Gezien het verloop van het transitieproces is het voorstelbaar dat OCW en VWS met Onderwijsconsulenten afspreken dat ze goed op de hoogte worden gehouden over de voortgang van de implementatie van het nieuwe transitieplan.

5.3 Verbeterpunten en randvoorwaarden

Het lopende transitieproces voorziet al in een deel van de gewenste verbeteringen. Zo zijn er deelprojecten van het verbeterplan gericht op informatiemanagement en de herijking van de regio's. Het proces richt zich verder voor een belangrijk deel op de interne organisatie. Hieronder benoemen we een aantal mogelijke verbeterpunten. We kunnen ons echter voorstellen dat Onderwijsconsulenten zich eerst concentreert op de uitvoering van het lopende transitieplan.

Verbeter de bekendheid van Onderwijsconsulenten

Volgens stakeholders hebben ouders vaak moeite om met hun hulpvraag bij het juiste loket terecht te komen. Ouders komen dus vaak pas in een laat stadium bij Onderwijsconsulenten. Het vermoeden is dat een deel van de ouders ook helemaal niet bij Onderwijsconsulenten terechtkomt. Betrokkenen menen dat het vergroten van de bekendheid van Onderwijsconsulenten en daarmee van het bereik onder de doelgroep een speerpunt zou moeten zijn. Vooral de zichtbaarheid van Onderwijsconsulenten bij scholen en samenwerkingsverbanden kan effectief zijn.

Overigens geldt de onbekendheid ook voor andere partijen. Tijdens de reflectiesessie stelde een van de stakeholders voor om een stappenplan te ontwikkelen waarin beschreven staat waar ouders en andere betrokken met welke vraagstukken terechtkunnen.

De invulling van kennisdeling en de signaalfunctie

De betrokken ministeries (OCW en VWS) en stakeholders verwachten meer van Onderwijsconsulenten als het gaat om hun rol als kennismakelaar in het veld. We kunnen kennisdeling op drie niveaus onderscheiden:

- kennisdeling met partijen in de regio;
- kennisuitwisseling met andere partijen die zich bezighouden met plaatsingsvraagstukken als Ouders & Onderwijs, Gedragswerk, Balans, NJi;
- op landelijk niveau (invulling van de signaalfunctie).

Door de ervaringen met regionale casuïstiek met elkaar te delen, kan antwoord worden gegeven op vragen als: wat kunnen de regionale partijen (consulenten, samenwerkingsverbanden, scholen, rmc) leren van de casussen in de regio? Welke problemen spelen er in de regio? Welke oplossingen zijn er? Welke

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de Kamerbrief van de toenmalige ministers De Jonge en Slob (dd. 18 juni 2020): <https://open.overheid.nl/repository/rnl-f3e918a9-8af0-4b45-9f35-0999ad20777c/1/pdf/commissiebrief-inzake-reactie-op-motie-van-meenen-over-ontschotting-van-de-middelen-voor-onderwijs-ondersteuning-en-zorg.pdf>

lessen kunnen scholen en samenwerkingsverbanden hieruit trekken? Hoe kunnen zij helpen problemen te voorkomen?

Partijen die zich bezighouden met plaatsingsvraagstukken zouden graag beter op de hoogte zijn van de ervaringen die consulenten opdoen tijdens de uitvoering van hun casussen. De interesse gaat bijvoorbeeld uit naar de oplossingsrichtingen die consulenten vinden bij veel voorkomende onderwijszorgcasussen. Inzichten zouden benut kunnen worden om problemen te voorkomen (preventie) en betere kennis van elkaars werk kan helpen om ouders sneller bij het juiste loket te krijgen. Partijen hebben al contact met elkaar maar deze inhoudelijke uitwisseling vindt nog niet structureel plaats.

Enkele stakeholders merken op dat ze de aandacht voor het lerend vermogen van Onderwijsconsulenten op landelijk niveau missen. Het gaat hierbij om de vraag wat de casussen ons kunnen leren over het stelsel. Zijn er problemen die structureel en landelijk voorkomen? Welke aanpassingen zijn er op landelijk niveau nodig om dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen?

Naar een bredere taakstelling?

Onderwijsconsulenten is nog erg gericht op hun primaire taakstelling (namelijk de casussen weer op de rit krijgen). Vanuit de bedrijfsvoering is kennisdelen en het versterken van het lerend vermogen (nog) geen expliciet uitgedragen doelstelling. De huidige organisatievorm vraagt veel organisatiekracht (intake, matchen consulenten, administratie en declaratie zzp-uren). Volgens Onderwijsconsulenten is er daardoor minder ruimte om aan de slag te gaan met andere ontwikkelingen buiten de primaire taak, hoewel deze in het veld wel als wenselijk worden gezien. Met andere woorden: eigenlijk is het budget niet toereikend om de taken rond kennisdeling goed uit te voeren.



Conclusies

6

6 Conclusie

6.1 De aanbevelingen naar aanleiding van de vorige evaluatie

Na de vorige evaluatie (2018) is door OCW en VWS voor de periode 2018-2023 opnieuw een projectsubsidie verstrekt aan Onderwijsconsulenten. Het bureau kreeg daarbij van de ministeries de opdracht mee om met de aandachts- en verbeterpunten uit de evaluatie aan de slag te gaan. In het strategisch plan benoemde het bestuur vervolgens drie pijlers waarop ze wil inzetten:

- focus op onderscheidende waarde;
- samenwerking in het veld;
- een toekomstbestendige organisatie.

Het transitieproces leverde in eerste instantie onvoldoende op. De oorzaak daarvan was een combinatie van factoren: uitval van medewerkers en corona, maar ook een gebrek aan lijn in de uitvoering van het verbeterplan. In het voorjaar van 2022 is er daarom een nieuwe impuls gegeven aan het transitieproces. Voor de uitvoering van het vernieuwde verbeterplan is een directeur Transitie benoemd. De plannen zijn vooral gericht op het verbeteren van de organisatie en moeten voor augustus 2023 zijn uitgevoerd.

6.2 De doeltreffendheid van de inzet van de consulenten

Het belang van de inzet van de consulent staat niet ter discussie. De ruim vijftig consulenten behandelen jaarlijks 1600 zaken, per consulent gemiddeld zo'n 30 zaken per jaar. In tachtig procent van de zaken wordt het advies van de consulenten opgevolgd. Aanvragers en andere betrokkenen zijn tevreden over het werk van de consulenten. Dat geldt ook voor de landelijke stakeholders. De sterke punten van de consulenten zijn dat ze het belang van de jeugdige centraal zetten en dat ze een onafhankelijke positie innemen in een situatie die zich vaak kenmerkt door verstoorde relaties. Consulenten slagen er vaak in om complexe zaken weer in beweging te brengen en te komen tot oplossingen waarin de meeste betrokkenen zich kunnen vinden. Ze bereiken dit zonder doorzettingsmacht.

In vergelijking met de vorige evaluatie wordt er meer samengewerkt met andere landelijke en regionale organisaties die zich bezighouden met plaatsingskwesties. Deze samenwerking is soms nog pril en, op regionaal niveau, afhankelijk van de contacten die er zijn met de verschillende samenwerkingsverbanden. Samenwerking en kennisdeling met externe partijen vormen nog steeds een aandachtspunt voor Onderwijsconsulenten. Een ander aandachtspunt is de wachtlijst, waarbij overigens niet alle zaken voor de Onderwijsconsulenten zijn.

6.3 De doelmatigheid van de inzet van de consulenten

In de meeste zaken slagen consulenten erin om binnen een korte tijd een complexe situatie vlot te trekken. In principe hebben ze daarvoor 15 tot 20 uur ter beschikking. Vaak redden de consulenten het binnen die tijd, al merken stakeholders, en Onderwijsconsulenten zelf, op dat deze tijd krap is gezien de complexiteit van veel zaken die de consulenten voor zich krijgen. Hoewel Onderwijsconsulenten de cijfers beter in beeld heeft dan tijdens de vorige evaluatie, kan zij hier nog wel wat winst behalen. In het nieuwe transitieplan is informatiemanagement dan ook terecht een van de aandachtspunten. Dit kan meer inzicht geven in de kwaliteit van het werk en van de werkprocessen en daarmee in de doelmatigheid van de inzet van de consulenten. Tegelijkertijd zijn we ons ervan bewust dat het werk van de consulenten nooit helemaal is uit te drukken in opbrengsten, buiten dat de consulenten jaarlijks een groot aantal zaken tot een oplossing brengen.

6.4 De toekomst van Onderwijsconsulenten

Hoewel de ouder- en jeugdsteunpunten van de samenwerkingsverbanden wellicht een deel van het beroep dat op Onderwijsconsulenten wordt gedaan kunnen opvangen, verwachten stakeholders dat er altijd zaken blijven waarin de inzet van een consulent nuttig en noodzakelijk is. Het is voorstelbaar dat de

complexere zaken overblijven voor de consulenten. Stakeholders wijzen in dit verband op het belang van de onafhankelijke positie die de consulent inneemt.

Er zijn veel organisaties die zich bezighouden met plaatsingsvraagstukken. Deels richten zij zich meer op vraagstukken die betrekking hebben op het systeem. Andere organisaties houden zich, net als Onderwijsconsulenten, bezig met problemen van individuele jeugdigen, ouders of andere betrokkenen. Stakeholders ervaren het als positief dat er meerdere organisaties zijn die zich buigen over dergelijke kwesties, het vergroot immers de kans dat jeugdigen en andere partijen die hulp zoeken deze hulp ook vinden. Enige concurrentie die hierbij mogelijk speelt nemen zij voor lief. Wel hebben alle partijen behoefte aan uitwisseling van ervaringen. Stakeholders willen graag dat Onderwijsconsulenten de lessen deelt die getrokken kunnen worden uit zijn casuïstiek. Op zijn beurt zou Onderwijsconsulenten profijt kunnen hebben van de ervaringen van de andere organisaties.

De primaire taak van Onderwijsconsulenten is het bieden van ondersteuning aan jeugdigen, ouders en andere mogelijke betrokkenen bij plaatsingsvraagstukken. Kennisdeling komt bovenop deze taak en er is binnen het bureau weinig ruimte om hieraan invulling te geven.

Jeugdigen en ouders melden zich dikwijls laat bij Onderwijsconsulenten. Vaak hebben ze lang 'aangemodderd' voordat ze zich bij Onderwijsconsulenten melden. De indruk is dat late melding deels is toe te schrijven aan onbekendheid met Onderwijsconsulenten. De bekendheid van het werk van de consulent is dus een aandachtspunt. Een duidelijke taakverdeling tussen organisaties die zich bezighouden met plaatsingsvraagstukken kan hieraan mogelijk een bijdrage leveren, jeugdigen en ouders kunnen dan sneller naar de juiste organisatie worden doorverwezen.

Zoals gesteld richt het lopende transitieproces zich met name op de interne organisatie. Het proces loopt tot augustus 2023. De aandacht van Onderwijsconsulenten moet zich eerst richten op dit transitieproces. Vervolgens kan Onderwijsconsulenten zich focussen op zijn bekendheid en de kennisdeling.

Momenteel ontvangt Onderwijsconsulenten een projectsubsidie voor de uitvoering van de werkzaamheden van de consulenten. De evaluatie leverde geen aanwijzingen op dat de relatie van Onderwijsconsulenten met de overheid op een andere manier moet worden ingevuld.



Bijlagen

B

Bijlage 1 – Overzicht verbeteringen per focusgebied

In de onderstaande kaders geven we de verbeteringen per focusgebied beknopt weer. Op basis van de input uit de interviews en documenten is beoordeeld in hoeverre in hoeverre de doelen uit het activiteitenplan zijn behaald. Dit is gedaan door na te gaan welke concrete acties zijn ondernomen om te werken aan de beoogde doelen en welke resultaten dat heeft opgeleverd. Vervolgens is op basis van de gerealiseerde inzet en resultaten een algemeen eindoordeel gegeven over de mate waarin de doelen zijn bereikt. Opgemerkt moet worden dat sommige resultaten bijdragen aan de doelen van meerdere focusgebieden. Er zit dus enige overlap tussen de focusgebieden.

Focusgebied 1: Focus op onderscheidende waarde

Doelen

- *Datgene doen waar ze echt nodig zijn (wanneer de verantwoordelijkheid bij een andere partij ligt spreekt Onderwijsconsulenten die partij aan).*
- *Het aantal casussen stabiliseren op korte termijn. Daling van het aantal casussen op lange termijn is wenselijk. Een randvoorwaarde is de inzet van ketenpartners en duidelijke communicatie van de rol van Onderwijsconsulenten (zowel vanuit Onderwijsconsulenten zelf als vanuit OCW/VWS).*
- *Grotere nadruk op regionalisering.*

Verbeteracties

- Halverwege 2017 is gestart met de pilot **Verlengde Intake** in één van de vijf Onderwijsconsulentenregio's (Noord).
- **Algemene vragen** van ouders worden actief doorverwezen naar **Ouders & Onderwijs**. Er wordt gewerkt aan een gezamenlijk telefoonmenu om dit beter te faciliteren.
- De intakemedewerkers besteden **extra aandacht** aan het **verduidelijken van de rol en taken** van consulent wanneer ouders/aanvragers contact opnemen.
- In samenspraak met het ministerie van OCW en VWS is een **plafond** in het aantal casussen afgesproken.
- Er zijn **regioteams** aangesteld waarin een regiocoördinator aanstuurt op gezamenlijkheid (in werkwijze en afspraken met regionale ketenpartners).
- In samenhang met de ontwikkelingen rondom de regionalisering en inbedding van Onderwijsconsulenten in de regio's worden er netwerk**gesprekken** gevoerd tussen de regio-coördinatoren en **samenwerkingsverbanden**. In de gesprekken worden samenwerkingsafspraken gemaakt en kennis en ervaringen rondom casuïstiek gedeeld. In de gesprekken worden ook de verwachte taken en verantwoordelijkheden besproken. De mate waarin dit in alle regio's structureel is opgepakt en uitgerold verschilt.
- **Verbeteracties in het onderwijszorgstelsel**: sinds 2020 zijn samenwerkingsverbanden verplicht een **ouder- en jeugdsteunpunt**¹⁹ in te richten, om zo ouders en leerlingen beter (en laagdrempelig) te kunnen helpen wanneer ze vastlopen in het systeem van Passend Onderwijs.

Resultaten

Op basis van informatie uit (financiële) jaarverslagen (2017-2018 t/m 2020-2021)

- De bevindingen rondom de Verlengde intake (in Noord) zijn 'positief'.
- In regio Noord (Friesland, Groningen en Drenthe) is er sprake van een lichte afname van het aantal casussen in het jaar dat is gestart met de pilot, terwijl in alle andere regio's er sprake is van een lichte toename van het aantal casussen in dezelfde periode.
- Het aantal casussen is in de afgelopen drie jaar gestabiliseerd (van gemiddeld 1.800 naar 1.600).
- Consulenten hebben 'positieve ervaringen' met samenwerkingsverbanden die functionarissen in dienst hebben die een vergelijkbare rol hebben als consulenten en waar ouderloketten in het leven zijn geroepen. Ouders worden door deze samenwerkingsverbanden beter geholpen t.o.v. samenwerkingsverbanden die dit niet hebben en een 'passievere' taakopvatting hanteren (bv. alleen TLV's afgeven).

Op basis van informatie uit interviews

- Zowel op het niveau van de bedrijfsvoering als op het niveau van consulenten wordt ervaren dat ze nog te vaak worden betrokken in casussen waarin andere partijen nog een verantwoordelijkheid hebben.
- De bedrijfsvoering merkt op dat twee derde van alle vragen die worden gesteld (in de intake) niet op het terrein van Onderwijsconsulenten ligt.
- De afname en stabilisatie van het aantal casussen wordt in verband gebracht met het mogelijk dempend effect van de coronamaatregelen in het onderwijs.
- De Verlengde Intake is voornamelijk in regio Noord uitgerold en nog geen standaardwerkwijze. De ervaringen van consulenten in die regio zijn positief. De meerderheid van de casussen die ze via de methodiek van de Verlengde Intake behandelen kunnen ze afronden binnen vijf uur, hierdoor hebben ze meer ruimte en zijn ze vaker betrokken in de casussen waar ze écht nodig zijn. Ze hebben door de methodiek beter gesignaleerd

¹⁹ Verbeteraanpak Passend Onderwijs, Minister Slob (4 november 2020).

Focusgebied 1: Focus op onderscheidende waarde

welke samenwerkingsverbanden hun ondersteuningsstructuur niet op orde hadden en konden hen daar vaker op aanspreken.

- Om de Verlengde Intake in de andere regio's te introduceren is volgens consultants in Noord meer sturing vanuit het bureau noodzakelijk. Er zijn geen consequenties voor het aannemen van casussen waarin de inzet van de consultant (nog) niet nodig is. Een dergelijke toets zou mogelijk ook getrapd via de regiocoördinator kunnen plaatsvinden.

Eindoordeel

Onderwijsconsultanten heeft zich ingespannen om zowel hun eigen rol als die van de ketenpartners in het onderwijszorgstelsel te verduidelijken met enkele concrete maatregelen. De opbrengsten van dergelijke verbeteracties zijn echter niet eenduidig en concreet te maken (gerapporteerd). Zo kunnen we bijvoorbeeld op basis van de beschikbare informatie niet vaststellen in hoeveel gevallen intakemedewerkers of consultants terug- of doorverwijzen naar de ketenpartners – én of dit vervolgens samenhangt met de afname in het aantal casussen en een toename van het aantal casussen waarin ze écht nodig zijn. Het aantal casussen is gestabiliseerd (in de afgelopen drie jaar), maar de beschikbare data geven geen inzicht in hoeverre dit een duurzame stabilisatie is en te koppelen aan de verbeteracties. In de praktijk ervaart men nog steeds dat consultants te vaak betrokken worden in casussen waarin andere partners nog een rol te vervullen hebben.

De regionalisering en samenwerking met ketenpartners in netwerken gebeurt niet op een gelijk niveau. De uitvoering hiervan lijkt samen te hangen met enerzijds hoe de regio is georganiseerd en/of de mate waarin het regioteam dit verder oppakt.

Focusgebied 2: Samenwerking in het veld

Doelen

- *Meer doen met casuoverstijgende problematiek en trends.*
- *Samenwerking met samenwerkingsverbanden versterken. Consultants zetten zich in om het lerend vermogen van het samenwerkingsverband en andere veldpartners te versterken.*
- *Intensievere samenwerking met Ouders & Onderwijs en Gedragswerk zodat onderwijsgerelateerde vragen adequaat kunnen worden beantwoord (Ouders & Onderwijs) en systemische problemen in een regio of op het niveau van een samenwerkingsverband kunnen worden opgepakt (Gedragswerk).*
- *Landelijke sparringtafel van Gedragswerk, Onderwijsconsultanten, de Raad voor Kinderbescherming en de onderwijsinspectie voortzetten.*
- *De pilot Verlengde Intake landelijk uitrollen.*

Verbeteracties

- In de afgelopen vier jaar heeft Onderwijsconsultanten veel geïnvesteerd in **scholing** en **professionalisering** van consultants. Naast de twee landelijke scholingsdagen ontvangen de regio's sinds de laatste evaluatie ook een scholingsbudget, zodat iedere regio aan de hand van de regionale vraagstukken scholing kan inrichten. Zo hoopt men ook kennisuitwisseling binnen de regio's te stimuleren.
- Consultants schuiven vaker aan bij **landelijke sparringtafels** waarin ze trends en ervaringen uit hun werk delen.
- Er is een **gezamenlijke telefoonlijn** met Ouders & Onderwijs waarin ouders met algemene vragen worden geholpen door Ouders & Onderwijs.
- De **Verlengde Intake** is uitgerold in regio Noord.
- Samenwerkingsverbanden die bezig zijn met het opzetten van een **ouderpunt** worden door Onderwijsconsultanten **ondersteund** in de plan- en opzetfase.
- Onderwijsconsultanten neemt deel aan verschillende **congressen**, waar zij door middel van workshops en de **deelname** aan **rondetafelgesprekken** hun ervaring en kennis overdragen.

Resultaten

Op basis van informatie uit (financiële) jaarverslagen (2017-2018 t/m 2020-2021)

- In de jaarverslagen wordt gerapporteerd over de ontwikkelingen in de casuïstiek (aantal casussen, reden van aanmeldingen, opgeloste casussen en waardering). Het laatste jaarverslag waarin dit uitgebreid is gerapporteerd is het jaarverslag van 2018-2019. Onderwijsconsultanten houdt in de periodieke kwartaalgesprekken de ministeries wel op de hoogte over de ontwikkeling van de casuïstiek (in cijfers).
- In het jaarverslag van 2017-2018 wordt gerapporteerd dat er samen met o.a. Gedragswerk, Ingrado en de Kinderombudsman wordt samengewerkt om gesignaleerde problemen op te pakken. Wat dit concreet heeft opgeleverd, welke ervaringen er zijn opgedaan en hoe dit heeft bijgedragen aan het lerend vermogen wordt niet verder toegelicht.

Focusgebied 2: Samenwerking in het veld

Op basis van informatie uit interviews

- De kennisuitwisseling en leren van casuïstiek lijkt zich met name nog te concentreren binnen de organisatie. Dit is gestimuleerd door meer scholingsdagen en het faciliteren van intervisiebijeenkomsten met een scholingsbudget. De ervaring en opbrengsten verschillen echter per regio.
- De samenwerkingspartners waarmee is gesproken vinden dat Onderwijsconsulenten nog te weinig kennis uit de casussen deelt met de landelijke koepelorganisaties. Inzicht in waarom de inzet van een consultant resulteert in een oplossing en wat de betrokken partijen (die er zelf niet uitkwamen) hiervan kunnen leren, wordt nog niet breed genoeg gedeeld.
- Een deel van de stakeholders (waarmee voor dit onderzoek is gesproken) zegt dat de samenwerking zich hooguit beperkt tot het periodiek uitwisselen van signalen uit het veld. Dit bedient op de eerste plek het doel van bevestiging van signalen die de stakeholders ook observeren.
- De samenwerking met Gedragswerk lijkt ten opzichte van de andere stakeholders iets meer op het niveau van intermediair en sparringpartner. Ze vinden elkaar in de uitvoering (bijvoorbeeld in overleggen met samenwerkingsverbanden) en wisselen ook gezamenlijk informatie uit richting de ministeries. Met het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) is er een samenwerking op het niveau van kennispartner. Het NJI ondersteunt Onderwijsconsulenten bij de scholingsbijeenkomsten.
- Hoewel Onderwijsconsulenten wel aangeeft vaker bij landelijke sparringtafels te zitten, missen de samenwerkingspartners hun aanwezigheid bij enkele overleggen (zoals de landelijke Thuiszittertafels).
- Er wordt nadrukkelijk een interesse uitgesproken in de kennis over het organiseren van onderwijszorgarrangementen. Hier zouden de samenwerkingspartners meer inzicht in willen.
- De beleidsmedewerkers van de ministeries missen in de jaarverslagen informatie over de algemene rode draden in de casuïstiek en de leerpunten voor de betrokken ketenpartners.
- Volgens de samenwerkingspartners is Onderwijsconsulenten nog niet voldoende vindbaar voor ouders.
- De opbrengsten van de gezamenlijke telefoonlijn met Ouders & Onderwijs zijn moeilijk vast te stellen met de beschikbare informatie. Een gesprekspartner zegt dat dit nog niet helemaal is geïntegreerd in de werkwijze en er nog gewerkt wordt aan het opstellen van een gezamenlijk telefoonmenu.
- De methodiek van Verlengde Intake is vooralsnog alleen in regio Noord in gebruik. De mate waarin dit ook meer landelijk vorm kan krijgen is niet duidelijk. In de tweede fase van het transitieplan lijkt hier geen expliciete aandacht voor te zijn.

Eindoordeel

Een groot deel van de doelstellingen van het tweede focusgebied zijn algemeen geformuleerd. Onderwijsconsulenten wil bijvoorbeeld 'meer doen' met casuïstiek en trends of zich 'meer inzetten' om de samenwerking met samenwerkingsverbanden te versterken. Onderwijsconsulenten heeft 'meer gedaan' in het stimuleren en bevorderen van kennisuitwisseling tussen consulenten, is betrokken geweest in meer landelijke overleggen en overlegt in sommige regio's structureel met samenwerkingsverbanden. De samenwerking wordt door vaste samenwerkingspartners (als Gedragswerk en NJi) positief beoordeeld. Een groot deel van de stakeholders met wie is gesproken vindt de huidige samenwerking met Onderwijsconsulenten echter niet voldoende en zou graag willen dat Onderwijsconsulenten meer casuskennis deelt om het lerend vermogen in de keten te bevorderen. Het komt nog te vaak voor dat het onderwijszorgstelsel vastloopt in zijn eigen systeem, oplossingen van Onderwijsconsulenten zijn nog te weinig bekend. Hoewel er dus meer toenadering is gezocht met het veld is het gewenste lerend effect nog niet gerealiseerd. Enerzijds zien we dat Onderwijsconsulenten geen concrete doelstelling heeft op dit terrein. Anderzijds vragen de huidige organisatievorm, primaire taakstelling en de plannen voor de transitie veel van de organisatiekracht om dit goed op te kunnen pakken. Het ontsluiten van kennis en verbinden van kennis is daarnaast een gezamenlijk proces en zou volgens Onderwijsconsulenten en samenwerkingspartners ook meer gefaciliteerd en gestimuleerd kunnen worden door de betrokken ministeries (door bijvoorbeeld subsidielijnen meer met elkaar te verbinden, concrete verwachtingen te formuleren in de subsidieopdracht en dit te faciliteren met middelen).

Focusgebied 3: Een toekomstbestendige organisatie

Doelen

- *Meer aandacht voor de kwaliteitscyclus (adequate registratie van gegevens).*
- *ICT-infrastructuur toekomstbestendig inrichten.*
- *Huidige organisatievorm heroverwegen (houdbaarheid en andere opties onderzoeken).*
- *De omvang van het kantoor heroverwegen (zo groot als noodzakelijk).*
- *Focus op behoud van geschikte consulenten (faciliteren van benodigdheden, passende beloning, specifieke eisen over wat de organisatie verwacht van de consulent).*

Verbeteracties

- Er is een transitieplan opgesteld waarin de doelen voor een toekomstbestendige organisatie verder worden uitgewerkt alsook de wijze waarop er toegewerkt wordt naar het behalen van de doelen.
- Er is een Transitie-manager aangesteld.
- Er is een tweede fase van het transitieplan opgesteld waarin er zes concrete deelprojecten zijn geformuleerd (zie ook paragraaf 3.2).

Resultaten

Op basis van informatie uit (financiële) jaarverslagen (2017-2018 t/m 2020-2021)

- Er zijn geen concrete opbrengsten gerapporteerd in de jaarverslagen. In het laatste jaarverslag (2018-2019) wordt gesteld dat ze nog in de planfase zitten van het transitieplan (m.b.t. de regionalisering).
- In de financiële jaarverslagen zien we dat er met name meer is uitgegeven aan de professionalisering van het personeel (door het investeren in scholing en deskundigheidsbevordering). Wat dit precies heeft opgeleverd voor de beoogde doelen wordt niet geconcretiseerd. Wel is voor te stellen dat de investeringen een positief effect hebben gehad op het behoud van geschikte consulenten (laatste subdoelstelling).

Op basis van informatie uit interviews

- De uitvoering van het transitieplan is vertraagd door coronagerelateerde omstandigheden en uitval in de organisatie. Momenteel is door de transitie-manager het transitieplan verder uitgewerkt in een tweede fase (zie hoofdstuk 3). De concrete uitvoering van de tweede fase (zes deelprojecten) is nog niet gestart.

Eindoordeel

De uitwerking van de doelstellingen voor een toekomstbestendige organisatie bevinden zich nog in de planfase. Door een combinatie van verschillende factoren en onvoorziene omstandigheden is de uitvoering vertraagd. Er zijn dus nog geen concrete stappen gezet richting de beoogde toekomstbestendige organisatie, anders dan het opstellen van de plannen hiervoor.

Bijlage 2 – Twee voorbeeldcasussen

Voorbeeldcasus primair onderwijs

Een van de casussen uit het primair onderwijs gaat over een zesjarige leerling met klassiek autisme die zelf weinig tot niet communiceert. Voor deze casus spraken we met de aanvrager (ouders van de leerling), de consulent, de directeur van de reguliere basisschool waar de leerling geplaatst is voor twee dagen en de contactpersoon van het samenwerkingsverband.

Vanaf groep 1 was er sprake van een plaatsingsprobleem. De leerling is gestart op het speciaal basisonderwijs, maar komt daar niet optimaal tot ontwikkeling. De school heeft daarop aangegeven de leerling niet verder te kunnen helpen. Volgens het samenwerkingsverband en het speciaal basisonderwijs zou de leerling zich beter kunnen ontwikkelen in het speciaal onderwijs voor zeer moeilijk lerende leerlingen (ZML-school, cluster 3 onderwijs). De ouders zijn het hier niet mee eens. Hun visie is dat hun kind niet voldoende prikkels krijgt op een ZML-school om zich verder optimaal te ontwikkelen.

De ouders hebben daarop zelf een oplossing aangedragen. Zij hebben contact opgenomen met een reguliere basisschool bij hen in de buurt die zich sterk maakt voor inclusief onderwijs. Deze basisschool heeft vaker te maken gehad met vergelijkbare leerlingen die vervolgens, met inzet van WLZ-gelden, het reguliere onderwijs met succes hebben afgerond. Deze school wil de leerling aannemen op voorwaarde dat de leerling een-op-een begeleid wordt. Zowel het samenwerkingsverband als de gemeente zien dit niet als oplossing, omdat er niet voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om dit te realiseren en omdat ze van mening zijn dat er een school is die kan voldoen aan de onderwijsbehoeften. De leerling heeft wel een pgb, maar dit is niet voldoende om de individuele begeleider van te financieren. De leerling komt niet in aanmerking voor een WLZ-indicatie waardoor het pgb niet verder uitgebreid kan worden. Het samenwerkingsverband start een HIA-procedure²⁰ waar het samenwerkingsverband samen met de scholen uit de regio samen kijken naar de meest passende plek voor de leerling. Uit de HIA komt naar voren dat de ZML-school de meest passende plek is. De ouders zijn ook uitgenodigd voor het overleg, maar hebben het gevoel dat er niet naar hen geluisterd wordt. Daarop gaan zij zelf op zoek naar andere mogelijkheden en vinden online de mogelijkheid om een consulent in te schakelen als het samenwerkingsverband, de school en ouders er niet uitkomen. Ze nemen contact op met Onderwijsconsulenten en krijgen vervolgens een consulent toegewezen.

De consulent gaat op huisbezoek om met de ouders te praten en de leerling te observeren. Na het huisbezoek is de consulent in gesprek gegaan met de andere betrokkenen waaronder het samenwerkingsverband, de huidige school, de ZML-school, de reguliere basisschool en de gemeente om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de situatie. De consulent stelt een symbioseplek voor, waarbij de leerling twee dagen naar het regulier onderwijs gaat, twee dagen naar de ZML-school en één dag thuis met ont-heffing. De consulent heeft het traject gevolgd om te kijken of dit écht een passende plek is voor de leerling. De consulent heeft betrokkenen bij elkaar gebracht, heeft gezorgd dat er afspraken zijn vastgelegd en heeft de leerling in de klas geobserveerd. De bekostiging voor de individuele begeleiding op het reguliere onderwijs komt deels uit de ZML-gelden en deels uit het pgb.

De symbioseplek zou een proef zijn van één schooljaar. De betrokkenen hebben gezamenlijk besloten de symbioseplek nog een jaar te verlengen, omdat een jaar te kort is om te zien hoe de leerling zich ontwikkelt. Het samenwerkingsverband draagt in het nieuwe schooljaar bij aan de bekostiging. Na dit jaar wordt geëvalueerd of de leerling baat heeft bij deze manier van onderwijs. De verantwoordelijkheid is door de consulent overgedragen en de casus afgesloten.

Meerwaarde van de consulent

Ondanks de tegenstellingen tussen vooral ouders en het samenwerkingsverband heeft de consulent een oplossing gevonden waarin alle betrokkenen zich kunnen vinden. De ouders zijn heel tevreden met de uitkomst. Zij menen dat de symbioseplek niet gerealiseerd had kunnen worden zonder inzet van de consulent. De ouders stellen dat de consulent de eerste was die écht naar hen luisterde en het belang van

²⁰ HIA staat voor Handelingsgericht Integraal Arrangeren.

hun kind centraal stelde. Ook het samenwerkingsverband is tevreden met de inzet van de consulent. Zij vinden het fijn dat de consulent heeft gezorgd voor concrete afspraken tussen de betrokkenen.

Alle partijen staan er verschillend in. De consulent heeft de betrokkenen bij elkaar gebracht. Het samenwerkingsverband heeft ook trajectbegeleiders, maar volgens de ouders is de consulent onafhankelijk en kiest geen partij. De betrokkene van de reguliere basisschool vindt de tussenkomst van de consulent bij deze casus van belang, omdat er met het samenwerkingsverband vanaf het begin een patstelling was (met als enige oplossingsrichting plaatsing op de ZML-school); andere opties werden niet meer onderzocht. De consulent is erin geslaagd om deze patstelling te doorbreken.

Voorbeeldcasus voortgezet onderwijs

De casus uit het voortgezet onderwijs heeft betrekking op een leerling die thuis zat. Voor de casussen is gesproken met de aanvrager (ouders), de consulent en de begeleider vanuit de betrokken zorginstelling. Het betreft een zogenoemde her-aangemelde casus.

De eerste aanvraag wordt ingediend door de school voor een leerling die vanwege haar faalangst (toetsangst) thuis is komen te zitten. De eerste drie schooljaren op het gymnasium krijgt de leerling extra ondersteuning tijdens de toetsmomenten vanwege haar faalangst. Dat gaat dan om extra tijd en begeleiding tijdens het afleggen van de toetsen. De school is hier heel bemiddelend in. De leerling heeft daarnaast een lichte vorm van autisme en is hoogbegaafd. Dat blijken verder geen belemmeringen voor haar schoolgang; ze is een gemotiveerde leerling met goede leerprestaties en een gezonde sociale ontwikkeling op school. Na de overgang naar het vierde schooljaar is het voor de leerling niet meer mogelijk om af te wijken van het PTA (programma van toetsing en afsluiting). In het derde schooljaar worden toetsen gemaakt die meetellen in de eindexamen (eindexamens), die moeten strikt afgenomen worden volgens het toetsingskader van het PTA. Omdat de leerling haar toetsen in het derde leerjaar niet volgens het toetsingskader heeft afgelegd wordt ze door de school niet bevorderd naar het vierde schooljaar.

Ouders (en leerling) zijn het niet eens met deze keuze van de school. Volgens de ouders beheerst hun dochter alle lesstof en heeft ze dit door middel van deelname in de les, huiswerk- en schoolopdrachten laten zien. De gesprekken tussen ouders, leerling en school lopen vast. De ouders nemen op dat punt contact op met Onderwijsconsulenten, die hen vervolgens terugverwijst naar het samenwerkingsverband (die tot dan toe nog niet in beeld was). Het samenwerkingsverband stelt voor om de leerling te plaatsen op een school waar er wel ruimte is om op een andere manier te toetsen. De voorstellen blijken echter niet geschikt. Er worden twee scholen aangereikt. Eén school heeft een spirituele grondslag (denominatie) die niet aansluit bij de behoeften en leefwereld van de ouders en leerling. De andere (so-)school kan alleen leerlingen inschrijven op basis van een verwijzing van een psychiater. Deze school valt automatisch af omdat de leerling geen verwijzing heeft. De ouders wijzen het voorstel van het samenwerkingsverband af. De school houdt echter voet bij stuk – als de leerling niet doubleert dan zit er volgens de school niks anders op dan de leerling uit te schrijven. In een laatste poging betrekken de ouders ook de leerplichtambtenaar. Die adviseert, in overleg met de school (maar tot ongenoegen van de ouders), een vrijstelling (5a) van het onderwijs af te geven. Dit zou een tijdelijke oplossing kunnen bieden om het mogelijk te maken dat de leerling kan werken aan haar faalangst. De ouders en leerling geven hier geen akkoord voor.

Omdat de leerling zo thuis komt te zitten, schakelt de school deze keer een consulent in. De consulent pakt de casus verder op en komt in overleg met de ouders en betrokken partijen tot een oplossing die wordt opgevolgd. De leerling kan via een jeugdzorgorganisatie onderwijs volgen op de locatie van de zorginstelling onder begeleiding van een coach. Dit kan aan de hand van een lessenpakket van de LOI. Daarnaast wordt er een EMDR-therapie (via een ggz-instelling) geregeld zodat de leerling kan werken aan haar faalangst en op termijn wel 'toetsbaar' wordt in het reguliere onderwijs. Om dit verder te realiseren krijgt ze een vrijstelling van het onderwijs (vrijstelling onder 5a).

De tweede aanmelding bij Onderwijsconsulenten

Na een jaar therapie en onderwijs te hebben gevolgd op de zorglocatie voelt de leerling de behoefte om weer onderwijs te volgen binnen een normale schoolomgeving. Ze mist haar vrienden en merkt dat ze achterblijft in haar sociaal-emotionele ontwikkeling. De ouders kloppen in eerst instantie aan bij het (eerder betrokken) samenwerkingsverband en een aantal scholen. Zowel het samenwerkingsverband als de scholen geven geen gehoor aan hun hulpvraag. De betrokken leerplichtambtenaar adviseert om een officiële aanmelding (inschrijving) in te dienen bij een school (de school is dan immers verplicht om de aanmelding in behandeling te nemen). Ouders voelen zich daar niet prettig bij, ze willen liever eerst in gesprek met de school om de situatie en gewenste ondersteuning te bespreken. Vervolgens besluiten de ouders om weer contact op te nemen met de eerder betrokken consulent. Omdat er geen schoolinschrijving meer is en de ouders geen contact krijgen met het samenwerkingsverband, pakt de consulent de casus weer op. De consulent helpt de ouders en leerling in hun zoektocht naar een geschikte school. Hierbij gaat de consulent ook op zoek naar scholen buiten het voedingsgebied van het vorige samenwerkingsverband. Uiteindelijk wordt een geschikte school gevonden die binnen het onderwijsprogramma ruimte biedt voor een persoonlijk leertraject. Met de school komen ze tot de afspraak dat ze de leerling als gastleerling kunnen inschrijven. De ondersteuning op school wordt vanuit het NPO-budget van de school gefinancierd (de coach vanuit de jeugdzorgorganisatie blijft betrokken bij de begeleiding). De consulent bemiddelt in de gesprekken tussen school, leerling en ouders. Het doel van deze oplossingsrichting is om de leerling verder te helpen in haar ontwikkeling en haar weer mee te kunnen laten doen in de reguliere toetsing (normaal toetsbaar). Met de school wordt daar geen specifieke termijn voor afgesproken. De leerling heeft geen officiële inschrijving en om die reden wordt haar vrijstelling verlengd. Onder meer om nog gebruik te kunnen blijven maken van het lessenpakket van de LOI en de begeleiding van de coach (dit kan zonder vrijstelling niet gefinancierd worden).

Momenteel volgt de leerling één vak (1 lesuur per dag) op de school en de rest van haar lessen op de locatie van de zorginstelling. De leerling en ouders zijn blij dat er onderwijs gevolgd kan worden op school. Het is nog geen ideale situatie (het is moeilijk om binnen dat éne lesuur binding te krijgen met haar nieuwe klasgenoten). Ze begrijpen echter dat deze constructie momenteel haalbaar is en gewerkt wordt naar een opbouw van de uren (het liefst naar 100%).

Meerwaarde van de consulent

In de eerste aanmelding (eerste betrokkenheid van de consulent) was de relatie tussen de school, het samenwerkingsverband en de ouders zo beschadigd dat een externe partij noodzakelijk was om weer vruchtbaar met elkaar in gesprek te gaan (er was geen onderling vertrouwen meer). De consulent heeft ervoor gezorgd dat er weer werd gewerkt aan een oplossing en dat de focus in de gesprekken terug kwam te liggen op de inhoud (in plaats van emoties). De betrokkenheid van de consulent bij de heraanmelding was noodzakelijk omdat de ouders en leerling zich niet ondersteund voelden door het samenwerkingsverband. Dat stelde zich handelingsverlegen op omdat de leerling geen schoolinschrijving had op een van hun aangesloten scholen.

In algemene zin werd de consulent (door de ouders) erg gewaardeerd voor zijn expertise en kennis (o.a. van de voorzieningen in de regio). Daarnaast was de consulent in de beleving van de betrokken partijen heel vaardig in de manier waarop hij de gesprekken aanvloog; erg oplossingsgericht en vanuit een neutrale positie. De consulent wist hierdoor de partijen mee te bewegen in de voorgestelde oplossingsrichting.

Kern van de problemen

De eerste school van inschrijving kon geen maatwerk bieden. Volgens de consulent is dan vaak de eerste reflex van de school om de leerling door te verwijzen naar het speciaal onderwijs (vso). Dat bood voor deze leerling ook geen oplossing. In de eerste plaats was er geen plek voor de leerling en op de tweede plaats had ze daar ook te maken met een PTA waarin ze tijdens de toetsmomenten niet de ondersteuning kon krijgen die ze nodig had. De beleving van de ouders was met name dat zowel de school en het samenwerkingsverband erg handelingsverlegen waren.

Bij de her-aanmelding lag het probleem met name bij het gegeven dat de ontwikkeling na afgifte van de vrijstelling niet werd gevolgd door het samenwerkingsverband. De consulent geeft aan dat dergelijke gebrek aan monitoring vaker het geval is. Samenwerkingsverbanden voelen zich vaak niet meer verantwoordelijk wanneer een leerling is uitgeschreven uit het onderwijs (uit hun samenwerkingsverband) ofwel ze hebben de leerling niet meer in beeld. De leerling heeft echter nog wel een OOP (ontwikkelperspectiefplan) dat de school/het samenwerkingsverband heeft opgesteld met een specifieke ontwikkelingsdoelstelling waar ook na afgifte van de vrijstelling naar gewerkt moet worden. In de tweede zoektocht naar een reguliere school miste men de betrokkenheid van het samenwerkingsverband.

Daarnaast was het ingewikkeld om het bestuur van de reguliere school (waar de leerling nu onderwijs mag volgen als gastleerling) te overtuigen. Het ging wederom om het bekostigingsvraagstuk; het leerpakket van de LOI en de begeleiding konden niet uit de reguliere middelen bekostigd worden op de locatie van de school. Zonder vrijstelling had de leerling geen recht meer op de ondersteuning vanuit LOI en de begeleiding van de zorginstelling (geen thuiszitter meer en daarmee ook geen budget). Om die reden is er een nieuwe vrijstelling aangevraagd.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl