



# Evaluatie inzet onderwijs(zorg)consulenten

## - EINDRAPPORT -

### **Auteurs**

Jos Lubberman  
Lianne Bertling  
Corine Buers

m.m.v. Marga de Weerd en Jacob van der Wel

Amsterdam, 29 juni 2018  
Publicatienr. 18006

© 2018 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

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 verveelvoudigd, 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

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	1
1.3 Onderzoeksopzet	3
1.4 Leeswijzer	4
<b>2 Feiten en cijfers</b>	<b>6</b>
2.1 Inleiding	6
2.2 Casuïstiek	6
2.3 Personele inzet	13
2.4 Resultaten en opbrengsten	16
<b>3 Werkwijze en kwaliteit van het werk</b>	<b>21</b>
3.1 Inleiding	21
3.2 De rol van de onderwijs(zorg)consulent	21
3.3 Aanpak	22
3.4 Samenwerking	25
3.5 Resultaat van de werkzaamheden	28
<b>4 Verklaringen</b>	<b>30</b>
4.1 Inleiding	30
4.2 Ontwikkelingen in aard en omvang van de casussen	30
4.3 Succes- en faalfactoren voor het oplossen van een casus	32
<b>5 Samenvatting en conclusies</b>	<b>35</b>
5.1 Inleiding	35
5.2 Kwalitatieve opbrengsten en resultaten	35
5.3 Werkwijze en kwaliteit	36
5.4 Stijging van het aantal casussen	39
5.5 Slotconclusie	40
<b>Bijlage 1: Opzet van het onderzoek</b>	<b>43</b>

## Voorwoord

“Bijdragen aan een doorlopende onderwijsloopbaan voor ieder kind, om oplossingen te creëren die andere belangen overstijgen, uitgaande van het belang van het kind en in verbinding met ouders en professionals.” Dit is de opdracht die Bureau Onderwijsconsulenten zichzelf stelt in het Jaarverslag 2016-2017. In het onderzoek dat wij voor de ministeries van OCW en VWS hebben uitgevoerd, stond de vraag centraal of de onderwijs(zorg)consulenten in die opdracht slagen en wat er eventueel anders of beter kan. Hoewel er verbeteringen mogelijk zijn, stellen we vast dat betrokkenen doorgaans zeer tevreden zijn over de rol en de resultaten van de onderwijs(zorg)consulenten.

Meer details over hoe deze bevinding tot stand is gekomen, wat de werkwijze is van de consulenten, wat goed loopt en waar verbeteringen mogelijk zijn, leest u in dit rapport. Een rapport dat niet tot stand had kunnen komen zonder de medewerking van een variëteit aan personen en organisaties. Zo zijn we Aïscha Trokasti (directeur Bureau Onderwijsconsulenten), haar medewerkers en de consulenten zeer erkentelijk voor hun openheid en bereidheid om mee te werken. Daarnaast danken we alle respondenten – van landelijke stakeholders tot lokale samenwerkingspartners – voor hun deelname aan de interviews. Onze dank gaat uiteraard ook uit naar de leden van de begeleidingscommissie, te weten Fatima Tahtahi-Post, Charlotte Verheij (beiden OCW) en Natalie Jonkers (VWS) voor hun inbreng en kritische blik op de in te zetten onderzoeksinstrumenten en (tussen)rapportage.

Namens het projectteam  
Jos Lubberman  
Projectleider

Amsterdam, 29 juni 2018



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Management- samenvatting

# S

# Managementsamenvatting

## Aanleiding

Onderwijs(zorg)consulenten kunnen worden ingezet bij problematiek rond plaatsing, schorsing of verwijdering van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, of bij vraagstukken rond organisatie en bekostiging van onderwijszorgarrangementen. Deze consulenten ondersteunen en adviseren partijen zoals scholen en ouders om tot een goede invulling van onderwijs(ondersteuning) en zorg voor een kind in schooltijd te komen. Bureau Onderwijsconsulenten ontvangt hiervoor subsidie van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS). RegioPlan is gevraagd de inzet van onderwijs(zorg)consulenten in de subsidieperiode 2014 tot 2018 te evalueren.

## Doel

Het onderzoek kent een vierledig doel:

1. inzicht krijgen in de kwalitatieve resultaten en opbrengsten van de onderwijs(zorg)consulenten;
2. inzicht krijgen in de werkwijze van onderwijs(zorg)consulenten en het ondersteunend bureau;
3. aanleveren van voorstellen voor verbetering van de kwaliteit van het werk van onderwijs(zorg)consulenten en het ondersteunend bureau op landelijk en regionaal niveau;
4. inzicht krijgen in oorzaken van de stijging van het aantal casussen in de afgelopen drie jaar.

## Aanpak

Aan de hand van deskresearch, gesprekken met landelijke stakeholders en een bestandsanalyse is een beeld geschetst van ontwikkelingen in het werk en de inzet van onderwijs(zorg)consulenten (hierna: consulenten). Vervolgens hebben we verder ingezoomd op de inhoud en de uitvoering van het werk van consulenten en de regionale context. Hiervoor zijn acht RMC-regio's geselecteerd, waarin 31 interviews zijn afgenomen met consulenten en lokale samenwerkingspartners zoals samenwerkingsverbanden, scholen, leerplicht en zorg.

## Conclusie

Alles overziend kunnen we constateren dat de onderwijs(zorg)consulenten als (nood)voorziening zeer gewaardeerd worden. Door hun onafhankelijke positie, kennis, ervaring en netwerk zijn consulenten in staat om – in opdracht van de ministeries van OCW en VWS – beweging te krijgen in zaken die vast lijken te zitten. De consulenten komen daarbij regelmatig met oplossingen die gesprekspartners zelf nog niet hadden bedacht. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de inzet en het resultaat van consulenten door ouders, scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten (leerplicht) en andere betrokkenen hoog wordt gewaardeerd.

Gezien de complexiteit van de casussen waarvoor ze worden ingezet is dit een zeer mooi resultaat. Dit neemt niet weg dat er ook uitzonderingen zijn die de regel bevestigen. Zo zijn ouders, scholen en andere samenwerkingspartners soms ontevreden over de ingezette consulenten of gekozen oplossingen. Hoewel het ondoenlijk is om altijd alles naar tevredenheid op te lossen, behoeft een aantal zaken meer aandacht. Verbeterde registratie, meer communicatie en duidelijkheid over de werkwijze van consulenten en wat van hen verwacht mag worden, en oog voor continuïteit in de pool van consulenten zijn hiervan voorbeelden. Tegelijkertijd zien we dat het succes van de consulenten voor een groot deel voortkomt uit de vrijheid die zij hebben. Het is daarom van belang om ervoor te zorgen dat deze vrijheid niet wordt belemmerd door onnodige bureaucratisering of protocollen.

De stijging van het aantal casussen in de afgelopen jaren hangt met diverse factoren samen. De toenemende complexiteit van de problematiek van de doelgroep wringt met een tekort aan passend aanbod in regio's en de werkwijze en de rolopvatting van sommige samenwerkingsverbanden, waardoor de samenwerking met ouders stagneert. Daarnaast constateren we dat de bekendheid van het werk van consulenten toeneemt. Dit kan ervoor zorgen dat casussen sneller worden voorgelegd, met de stijgende caseload tot gevolg. Feitelijk zouden het onderwijs- en zorgveld goed moeten leren van het werk en de oplossingen van onderwijs(zorg)consulenten op lokaal niveau. Bureau Onderwijsconsulenten moet hier toe de kennis vanuit de casussen (meer) delen, maar op lokaal niveau dienen partijen hier ook ontvankelijk(er) voor te zijn. Naast een onderlinge open en goede communicatie, waarin ouders en leerling het gevoel krijgen dat ze serieus worden genomen, gaat het dan ook om lerend vermogen bij de lokale partijen. Samenwerkingsverbanden (c.q. schoolbesturen) en gemeenten staan voor de uitdaging om het lokale onderwijs- en zorgaanbod verder te versterken en de caseload van onderwijs(zorg)consulenten te verminderen.



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

# Inleiding

# 1

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Ouders en scholen die te maken hebben met problematiek rond het plaatsen, schorsen of verwijderen van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte kunnen een beroep doen op bemiddeling en advisering van onderwijsconsulenten. Daarnaast bestaat voor ouders, scholen en zorgaanbieders sinds 1 augustus 2015 de mogelijkheid om een beroep te doen op onderwijszorgconsulenten. Onderwijszorgconsulenten zijn onafhankelijke deskundigen die adviseren over de organisatie en de bekostiging van onderwijszorgarrangementen voor leerlingen die zonder zorg geen onderwijs kunnen volgen. Ook ondersteunt de onderwijszorgconsulent partijen bij het voeren van het gesprek over een goede invulling van onderwijs(ondersteuning) en zorg voor een kind in schooltijd.

De inzet van onderwijs(zorg)consulenten verloopt via de Stichting Ondersteuning Scholen en Ouders (SOSO).<sup>1</sup> Onder het bestuur valt een bureau bestaande uit negen medewerkers (inclusief directeur) en een pool van circa 50 onafhankelijke onderwijs(zorg)consulenten. Ouders en scholen die een beroep willen doen op een onderwijs(zorg)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 onderwijs(zorg)consulent die vervolgens aan de slag gaat. SOSO ontvangt hiervoor een subsidie van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om het bureau, het bestuur en de onderwijsconsulenten te betalen.

De omvang van de huidige subsidie lijkt echter niet toereikend. Het aantal jeugdigen waarvoor een beroep wordt gedaan op de onderwijs(zorg)consulenten (verder casussen genoemd) overtreft de ramingen waarop de omvang van de subsidie is gebaseerd. De discrepantie daartussen lijkt steeds verder toe te nemen. In het schooljaar 2015-2016 zijn door onderwijsconsulenten 173 meer casussen behandeld dan begroot en de stijging van het aantal casussen zet zich in het schooljaar 2016-2017 voort.<sup>2</sup> Niet alleen het aantal casussen stijgt. SOSO signaleert in haar jaarverslag van 2016-2017 dat de problematiek complexer is geworden en dat meer partijen bij het vinden van een oplossing voor een jeugdige zijn betrokken, waardoor de doorlooptijd om tot een oplossing te komen toeneemt. Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van OCW, mede namens het ministerie van VWS, RegioPlan gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de inzet en de kwaliteit van onderwijs(zorg)consulenten in de subsidieperiode 2014 tot 2018.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het evaluatieonderzoek is vierledig, te weten:

1. inzicht krijgen in de kwalitatieve resultaten en opbrengsten van de onderwijs(zorg)consulenten;
2. inzicht krijgen in de werkwijze van onderwijs(zorg)consulenten en het ondersteunend bureau;
3. aanleveren van voorstellen voor verbetering van de kwaliteit van het werk van onderwijs(zorg)consulenten en het ondersteunend bureau op landelijk en regionaal niveau;
4. inzicht krijgen in oorzaken van de stijging van het aantal casussen in de afgelopen drie jaar.

Uit de Rijksbegroting 2018 alsmede het Regeerakkoord (zie kader) valt op te maken dat de Rijksoverheid voornemens is de onderwijs(zorg)consulenten in de toekomst te blijven subsidiëren op ongeveer hetzelfde niveau als nu wordt gedaan. De evaluatie is dan ook niet zozeer gericht op een oordeel over de onderwijs(zorg)consulenten, maar veel meer op het aanreiken van handvatten voor (de inrichting van) de nieuwe projectsubsidie en daarmee de organisatie van onderwijs(zorg)consulenten.

<sup>1</sup> De onderwijs(zorg)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.

<sup>2</sup> Q-rapportage van Bureau Onderwijsconsulenten voor de ministeries van OCW en VWS, d.d. 8 juni 2017.



*“De combinatie van passend onderwijs en zorg vanuit verschillende financieringsbronnen wordt eenduidiger en eenvoudiger geregeld. We onderzoeken op welke manier dit voor kind en ouders zo goed mogelijk kan, waaronder een betere inzet van cliëntondersteuners en onderwijszorgconsulenten.”*

Bron: Regeerakkoord 2017 ‘Vertrouwen in de Toekomst’<sup>3</sup>

### Onderzoeksvragen

Ten behoeve van de evaluatie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de **kwalitatieve opbrengsten en resultaten** van de onderwijs(zorg)consulenten in relatie tot de vooraf bepaalde doelstellingen?
  - a) Hoe tevreden zijn ouders, jeugdigen, scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten over de inzet van de onderwijs(zorg)consulent?
  - b) Welke factoren hebben bijgedragen aan de tevredenheid over de inzet van de consulenten en aan het duurzaam plaatsen? Wat is hierbij de rol van het bureau geweest? Wat zijn de faalfactoren?
2. Wat is de **werkwijze** van de onderwijs(zorg)consulenten en het ondersteunend bureau?
  - a) Welke rol ziet een onderwijs(zorg)consulent voor zichzelf bij het oplossen van een casus? En zijn hierin verschillen? Welke rol ziet SOSO voor de onderwijs(zorg)consulent?
  - b) Zijn er afspraken over escalatieroutes?
  - c) Wat is het leidende principe van het werk van onderwijs(zorg)consulenten?
  - d) Werken onderwijs(zorg)consulenten volgens een bepaalde methodiek bij hun aanpak? Zo ja, is dit een gedeelde werkwijze of vult iedere onderwijs(zorg)consulent dit op eigen wijze in? Wat is hierbij de rol van het bureau geweest?
  - e) Onderwijs(zorg)consulenten hebben een bepaald aantal uren dat ze kunnen inzetten in een casus. Hoe vaak komt het voor dat extra uren worden aangevraagd en wat is de reden hiervoor? Kan het bureau een rol spelen bij het terugbrengen van het aantal uren?
  - f) Wanneer wordt een casus afgesloten en wanneer is er sprake van een succesvolle afronding van een casus?
  - g) Hoe is de samenwerking tussen SOSO en Gedragswerk, Ouders & Onderwijs, samenwerkingsverbanden passend onderwijs en andere relevante partijen, waaronder eerstelijnsvoorzieningen?
  - h) Hoe is de samenwerking tussen de onderwijs(zorg)consulenten en partners die nodig zijn om tot een advies te komen over een casus, zoals samenwerkingsverbanden passend onderwijs, scholen, ouders, jongeren, gemeente, hulpverleners, partners van Gedragswerk? Hoe zien deze partijen de rol van de onderwijs(zorg)consulenten ten opzichte van hun eigen rol in individuele casuïstiek?
  - i) Wat doen onderwijs(zorg)consulenten met signalen die casusoverstijgend zijn? Wisselen zij die onderling uit en/of brengen zij die bij het bureau onder de aandacht of bij andere organisaties?
  - j) In welke zin is de intakeprocedure van belang?
3. Hoe kan de **kwaliteit van het werk** van de onderwijs(zorg)consulenten en het bureau worden verbeterd?
  - a) Hoe wordt de professionalisering vormgegeven? Zijn hier verbeterlagen te maken?
  - b) Zijn er mogelijkheden om de samenwerking met de partners (onderzocht bij hoofdvraag 2) te verbeteren?
  - c) Wat is de gemiddelde doorlooptijd van een casus, hoeveel uren inzet zijn hiermee gemoeid en hoeveel onderwijs(zorg)consulenten worden in één casus gemiddeld ingezet? Is hier verbetering te behalen bij zowel de onderwijs(zorg)consulenten als het bureau?
  - d) Hoe wordt geleerd van de casussen die zijn afgerond, maar waarbij ouders/scholen het advies niet hebben opgevolgd?
  - e) Wat is de rol van het bureau als de casus is toebedeeld aan een onderwijs(zorg)consulent en valt deze te verbeteren?
  - f) Hoe wordt aan kwaliteitsbewaking gedaan? Op welke manier kan de registratie van de casussen verbeterd worden?

<sup>3</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst/1.-investeren-voor-iedereen/1.4-zorg>

- g) Hoe kan het bureau in de toekomst het effect van het werk monitoren?
  - h) Hoe is de werking van het bestuur van SOSO en op welke manieren draagt deze werking bij aan de opbrengsten?
4. Wat zijn de **oorzaken van de stijging** van het aantal casussen in de afgelopen drie jaar? En is de verwachting dat deze stijging doorzet of niet?
- a) Is de stijging van het aantal casussen te verklaren? Zo ja, volgen hier aanbevelingen uit voor beleid en organisatie?
  - b) Welke conclusies kunnen we trekken uit de registratie van de casussen? Zijn er bepaalde regio's of samenwerkingsverbanden waar gemiddeld meer casussen zijn?
  - c) Kan het aantal casussen teruggedrongen worden? En zo ja, hoe?
  - d) Het aantal casussen in het mbo is lager dan in het primair en voorgezet onderwijs. Wat is hiervan de oorzaak? Gaan de onderwijs(zorg)consulenten in het mbo anders te werk dan in het primair en voortgezet onderwijs?

### 1.3 Onderzoekopzet

Het evaluatieonderzoek bestond uit een voorbereidende fase en een verdiepende fase. In de voorbereidende fase is een beeld geschetst van ontwikkelingen met betrekking tot het werk en de inzet van onderwijs(zorg)consulenten. Hiervoor zijn drie onderzoeksactiviteiten ingezet: (a) deskresearch, (b) gesprekken met landelijke stakeholders en (c) een bestandsanalyse. In de verdiepende fase is vervolgens ingezoomd op de inhoud en de uitvoering van het werk van onderwijs(zorg)consulenten en de regionale context. Op basis van de resultaten van de eerste fase van het onderzoek zijn, in afstemming met de begeleidingscommissie, acht RMC-regio's geselecteerd om meer zicht te krijgen op de uitvoering en de kwaliteit van het werk van onderwijs(zorg)consulenten en factoren die van belang zijn voor hun functioneren. Bij de selectie van de regio's is rekening gehouden met een aantal factoren, namelijk: de ontwikkeling van het aantal casussen, de problematiek van de jeugdigen, de tevredenheid van ouders en scholen, de opbrengsten van het werk en deelname aan de pilot verlengde intake. Kijkend naar de scores en verdelingen op deze factoren hebben we regio's geselecteerd die op meerdere factoren hoger dan wel op meerdere factoren lager scores dan het gemiddelde. Naast de scores op de factoren hebben we rekening gehouden met het absolute aantal casussen in een regio. Dit voorkomt dat de resultaten slechts betrekking hebben op een beperkt aantal jeugdigen. Voor het verdiepende onderzoek zijn de volgende regio's geselecteerd: Eem en Vallei, Friesland, Gewest Zuid-Limburg, Haaglanden, Rijnmond, Stedendriehoek, Utrecht en Twente. Tabel 1.1 biedt een beknopt overzicht van de verschillende activiteiten per fase. In bijlage 1 zijn de verschillende onderdelen nader toegelicht.

**Tabel 1.1**      **Onderdelen van het onderzoek**

#### Fase 1: voorbereiding

##### a) Deskresearch

Bestudering van documenten om meer zicht te krijgen op de werkwijze en het functioneren van onderwijs(zorg)consulenten.

##### b) Gesprekken met landelijke stakeholders

Gesprekken met landelijke stakeholders om een beeld te krijgen van de inhoud, uitvoering en opbrengsten van het werk van onderwijs(zorg)consulenten. Hiervoor is gesproken met:

- de directeur van Bureau Onderwijsconsulenten over de rol en de werkwijze van het landelijk bureau bij de inzet van onderwijs(zorg)consulenten, succes- en knelpunten in het functioneren van consulenten en de stijging van het aantal casussen in de afgelopen jaren;
- bestuursleden van bureau onderwijsconsulenten over het functioneren van onderwijs(zorg)consulenten, het landelijk bureau en het bestuur, relevante samenwerkingspartners en verklaringen voor de groei van het aantal casussen;
- 8 vertegenwoordigers van landelijke stakeholders (Ouders & Onderwijs, de PO-Raad, de VO-raad, de MBO Raad, Balans, Leder(in), Ingrado en Gedragswerk) over de ervaringen van de desbetreffende stakeholder inzake de samenwerking met onderwijs(zorg)consulenten en het bureau, hun visie op de rol en de toegevoegde waarde van de consulenten en mogelijke verklaringen voor de groei.

### Vervolg tabel 1.1

#### Fase 1: voorbereiding

##### c) Bestandsanalyse

Een analyse van informatie uit verschillende databronnen om de karakteristieken en ontwikkelingen in het werk van onderwijs(zorg)consulenten in kaart te brengen. Hiervoor is gebruikgemaakt van:

- het registratiesysteem van Bureau Onderwijsconsulenten<sup>4</sup>;
- de resultaten van een tevredenheidsenquête die ongeveer drie maanden na het afronden van een traject wordt verstuurd aan de aanmelder van een jeugdige;
- data over het verzuim in gemeenten;
- data over de onderwijsvoorzieningen in gemeenten.

Hoewel het combineren van deze databronnen mogelijkheden biedt om ontwikkelingen te beschrijven en te verklaren, kennen de data een aantal beperkingen die in acht moeten worden genomen bij het lezen van dit rapport. Deze staan beschreven in bijlage 1. In deze bijlage wordt ook vermeld welke maatregelen we hebben genomen om de privacy van de cliënten van Bureau Onderwijsconsulenten te waarborgen.

#### Fase 2: verdieping

##### Verdiepende gesprekken in de regio

In de acht geselecteerde regio's zijn telefonische interviews afgenomen om meer zicht te krijgen op de werkwijze van onderwijs(zorg)consulenten en de samenwerking met lokale stakeholders die betrokken zijn bij het oplossen van casussen. Daarnaast is in de interviews gesproken over de regionale ontwikkelingen in casuïstiek. In totaal zijn 31 telefonische interviews afgenomen met verschillende partijen:

- onderwijs(zorg)consulenten;
- samenwerkingsverbanden: directeuren, coördinatoren, orthopedagoog, teamleider, manager;
- onderwijs: zorgcoördinator, manager vso;
- gemeente: leerplichtambtenaren;
- zorg: jeugdarts.

## 1.4 Leeswijzer

In het voorliggende rapport bespreken we de resultaten van het evaluatieonderzoek. Hoofdstuk 2 biedt een feitelijke beschrijving van de ontwikkelingen in de casuïstiek en de verschillen tussen regio's. Hoofdstuk 3 behandelt de werkwijze van onderwijs(zorg)consulenten en de kwaliteit van hun werk. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 4 factoren die een verklaring bieden voor de ontwikkelingen in het aantal casussen en de opbrengsten van onderwijs(zorg)consulenten. Tot slot geeft hoofdstuk 5 de overkoepelende samenvatting en conclusies van het onderzoek weer. In de bijlage presenteren we meer informatie over de aanpak van het onderzoek (bijlage 1).

<sup>4</sup> Stand van zaken op 27 maart 2018.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Feiten en cijfers

Ontwikkelingen in het werk van  
onderwijs(zorg)consulenten

# 2

## 2 Feiten en cijfers

### 2.1 Inleiding

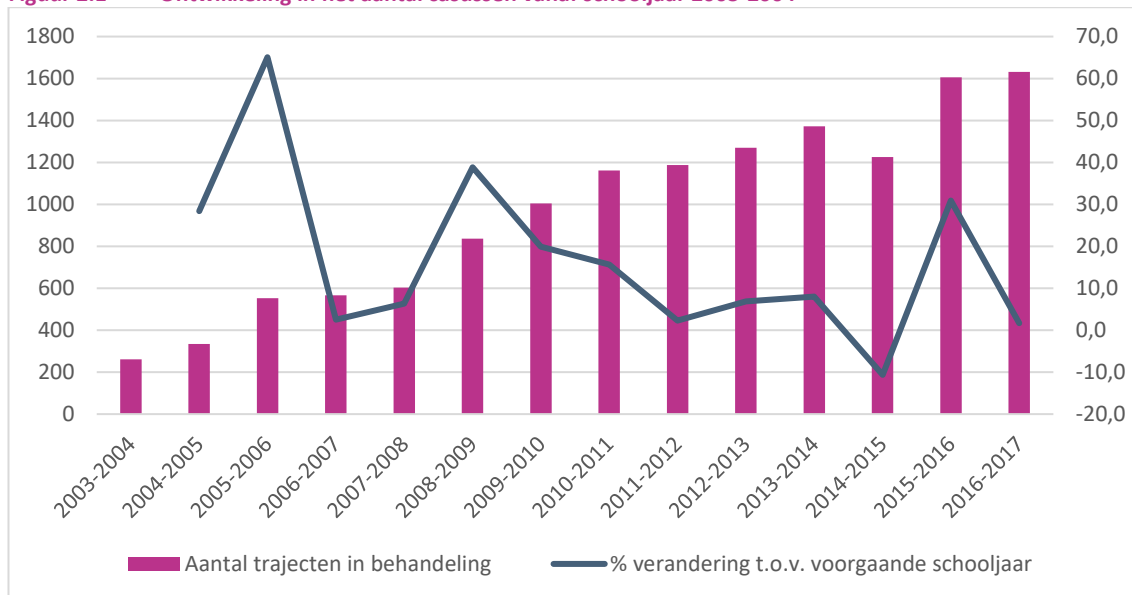
Hoe vaak wordt een beroep gedaan op onderwijs(zorg)consulenten (hierna: consulenten) en welke resultaten leveren hun advies- en bemiddelingstrajecten op? In dit hoofdstuk schetsen we aan de hand van kwantitatieve data een beeld van de ontwikkelingen in de inzet en opbrengsten van consulenten. Meer specifiek gaan we in op ontwikkelingen in de karakteristieken van de casuïstiek (paragraaf 2.2), de inzet van consulenten (paragraaf 2.3) en opbrengsten die consulenten realiseren (paragraaf 2.4). Bij deze beschrijvingen kijken we niet alleen naar landelijke ontwikkelingen, maar ook naar verschillen tussen regio's. De regionale context kan potentieel een belangrijke rol spelen bij zowel het inschakelen van consulenten als bij het vinden van een oplossing. Voor het beschrijven van verschillen op lokaal niveau hebben we de RMC-regio als uitgangspunt genomen, aangezien de RMC-regio de regie voert over voortijdig schoolverlaten en daarmee een logische indeling vormt voor het doel van dit onderzoek. De beschrijvingen hebben betrekking op drie schooljaren in de periode augustus 2014 tot en met juli 2017. Het schooljaar 2017-2018 wordt in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten, omdat dit schooljaar nog loopt en de gegevens hierover onvolledig zijn bij aanvang van dit onderzoek.

### 2.2 Casuïstiek

#### Aantal trajecten

In de periode augustus 2014 tot en met juli 2017 heeft Bureau Onderwijsconsulenten 4.465 aanvragen in behandeling genomen. Van deze 4.465 trajecten zijn 4.141 afgesloten met een urendeclaratie (92%) en 88 voortijdig afgebroken (2%). De resterende 236 trajecten zijn (ten tijde van het downloaden van de registraties op 27 maart 2018) lopende trajecten (5%).<sup>5</sup> Om een beeld te schetsen van de ontwikkelingen over de tijd hebben we gekeken naar de ontwikkelingen tijdens de huidige subsidieperiode en in de jaren daarvoor. Figuur 2.1 biedt een overzicht van de ontwikkeling van het aantal aanmeldingen dat in behandeling is genomen vanaf het schooljaar 2003-2004. De staven geven aan hoeveel aanvragen er in een schooljaar in behandeling zijn genomen (hierna: casussen) en de lijn geeft de procentuele veranderingen ten opzichte van het voorgaande schooljaar weer.

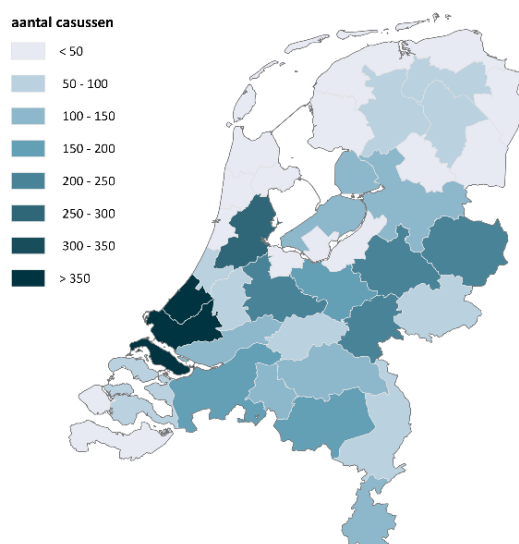
**Figuur 2.1** Ontwikkeling in het aantal casussen vanaf schooljaar 2003-2004



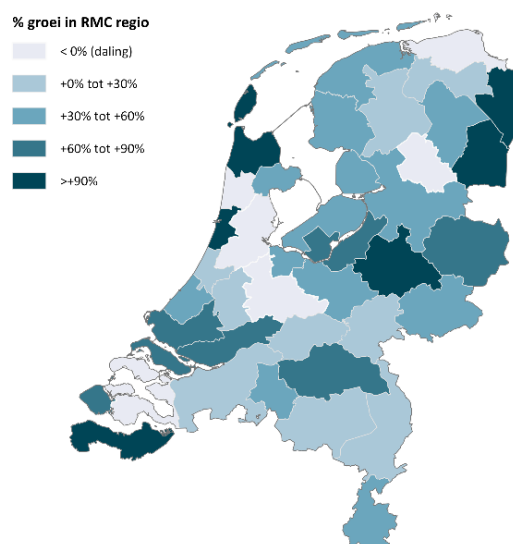
<sup>5</sup> De cijfers van het aantal aanmeldingen wijken licht af van de gegevens van het jaarrapport van Bureau Onderwijsconsulenten (maximaal 1-2 aanmeldingen per jaar). Een reden kan zijn dat de data voor het jaarverslag en voor dit rapport op verschillende momenten uit het registratiesysteem zijn gehaald, waardoor de status van casussen kan veranderen en kleine verschillen in aantallen kunnen optreden.

Het aantal casussen is vanaf schooljaar 2014-2015 gestegen met 33 procent; van 1.225 casussen in het schooljaar 2014-2015 tot 1.633 in het schooljaar 2016-2017. Tegelijkertijd is zichtbaar dat deze stijging van 33 procent vooral komt door een tijdelijke daling in het aantal casussen in het schooljaar 2014-2015. Desalniettemin komt duidelijk naar voren dat het aantal casussen over de tijd stijgt en dat deze stijging doorzet. Vervolgens is nagegaan of deze stijging van casussen in de periode augustus 2014 tot en met juli 2017 ook zichtbaar is op lokaal niveau. Hiervoor kijken we enerzijds naar het aantal casussen in de regio's en anderzijds naar de ontwikkelingen in het aantal casussen in de regio's tussen 2014-2015 en 2016-2017. In figuur 2.2a is de caseload per RMC-regio's weergegeven en in figuur 2.2b de relatieve groei binnen een regio.

**Figuur 2.2a: Aantal casussen per RMC-regio in de periode augustus 2014 – juli 2017 (n=4.116), in absolute aantallen**



**Figuur 2.2b: Ontwikkeling binnen een RMC-regio in de periode augustus 2014 – juli 2017 (n=4.116), in procenten**



De figuren laten zien dat de caseload in een aantal regio's in de afgelopen drie schooljaren is gestegen met 60 procent of meer. Dit zijn enerzijds regio's met relatief weinig casussen, zoals Zuidoost Drenthe (+180%, +9), Zeeuws-Vlaanderen (+150%, +3) en Kop van Noord-Holland (+100%, +4). Anderzijds zijn dit regio's met een fors aantal casussen. Voorbeelden hiervan zijn Stedendriehoek (+94,3%; +50), Rijnmond (+72,6%; +61), Twente (+69,1%; +38) en Noord-Oost-Brabant (+82,4%, +28). Ook zijn er regio's waar sprake is van een daling van het aantal casussen, zoals in Oosterschelde-regio (-65,4%; -17), Noord-Groningen-Eemsmond (-45,5%; -5), Zuidwest Friesland (-65,4%, -2), Zuidwest Drenthe (-18,2%, -2), Utrecht (-11,7%, -9) en Agglomeratie Amsterdam (-2,6%, -2).<sup>6</sup>

Aangezien de ontwikkeling van het aantal casussen betrekking heeft op het relatieve verschil tussen schooljaar 2014-2015 en schooljaar 2016-2017, is het mogelijk dat een procentuele verandering betrekking heeft op een specifiek moment in de tijd. We hebben daarom ook gekeken naar de veranderingen tussen de drie schooljaren, oftewel naar de ontwikkeling van (a) 2014-2015 naar 2015-2016 en (b) van 2015-2016 naar 2016-2017. Op basis van deze schooljaren kunnen de RMC-regio's worden ingedeeld in vier groepen: (1) regio's met een aanhoudende groei, (2) regio's met een (tijdelijke) onderbreking van de groei, (3) regio's met een tijdelijke opleving van de groei en (4) regio's met een aanhoudende daling. Tabel 2.1 geeft weer in welke groep de RMC-regio's vallen.

<sup>6</sup> Er bestaan significante verschillen in het aantal casussen tussen de RMC-regio's. Tussen welke regio's deze significante verschillen zich voordoen, is niet getoetst.

**Tabel 2.1 Regionale groepen van stijgers in de periode augustus 2014 – juli 2017 (n=4.116)**

Groep	RMC-regio		
<i>Groep 1 aanhoudende groei</i>	Arnhem/Nijmegen Centraal en Westelijk Groningen Gewest Zuid-Limburg Haaglanden Midden-Brabant	Noord-Oost-Brabant Oost-Groningen Rijnmond Stedendriehoek Twente	Zeeuws-Vlaanderen Zuid-Holland-Zuid Zuidoost Drenthe Zuidoost-Brabant
<i>Groep 2 (tijdelijke) onderbreking van de groei</i>	Achterhoek Agglomeratie Amsterdam Eem en vallei Flevoland Friesland Noord Gewest Limburg-Noord IJssel-Vecht	Kop van Noord-Holland Noord en Midden Drenthe Noord-Groningen-Eemsmond Noord-Kennemerland Noordwest Veluwe Rivierenland	Walcheren West-Brabant West-Kennemerland Zuid Holland Noord Zuid-Holland-Oost Zuidwest Drenthe
<i>Groep 3 (tijdelijke) stijging</i>	Friesland-Oost Gooi en Vechtstreek Utrecht West-Friesland Zuidwest Friesland		
<i>Groep 4 Aanhoudende daling</i>	Oosterschelde-regio		

Noot: Groep 1 wordt gevormd door regio's waarin sprake is van een stijging van het aantal casussen in twee opeenvolgende schooljaren; Groep 2 bestaat uit regio's waarin het aantal casussen stijgt en vervolgens sprake is van een (tijdelijke) daling of geen verandering; Groep 3 bestaat uit regio's waarin het aantal casussen eerst daalt en vervolgens weer stijgt; Groep 4 bestaat uit regio's waarin het aantal casussen aanhoudend daalt.

### Reden van aanmelding

Bij het registreren van de aanmelding onderscheidt Bureau Onderwijsconsulenten zes soorten hulpvragen: advies voor passend onderwijs, bekostigingsvraagstuk, plaatsingsprobleem, problematiek rondom OPP, schorsing en/of (dreigende) verwijdering en een open-antwoordcategorie 'anders, namelijk'. Uit de registratiedata van Bureau Onderwijsconsulenten blijkt dat in de periode augustus 2014 tot en met juli 2017 de meeste casussen zijn aangemeld met hulpvraag 'advies passend onderwijs' (2.798, 63% van alle casussen). Aanvragers willen in dat geval vaak een onafhankelijk advies van de consulent over het meest passende onderwijs(type) voor de betreffende leerling. Daarna zijn 'anders, namelijk' en 'plaatsingsprobleem' de meest voorkomende redenen voor aanmelding (respectievelijk 16% en 13% van alle casussen).

### Aard van de problematiek

Een uitgebreidere toelichting op de problematiek van de jeugdige wordt in het registratiesysteem als open tekst ingevuld. Informatie over de aard van de problematiek is volgens ons cruciaal om meer zicht te krijgen op ontwikkelingen in de casuïstiek. We hebben daarom tekstmining ingezet om deze open tekstvelden te analyseren (voor een beschrijving zie bijlage 1). Hiermee konden voor 4.143 casussen één of meerdere probleemcategorieën worden toegekend. Voor de resterende 331 casussen kon met behulp van de tekstmining geen problematiek worden vastgesteld. Uit een nadere inspectie van de registratiedata van Bureau Onderwijsconsulenten komt naar voren dat deze categorie 'onbekend' vooral betrekking heeft op communicatieproblemen tussen ouders en scholen, handelingsverlegenheid en meervoudige problematiek of een combinatie hiervan.

Met tekstmining is onderscheid gemaakt tussen 24 categorieën van problemen. Gemiddeld onderscheiden we per jeugdige twee probleemcategorieën. Grofweg heeft een derde één probleemcategorie, eveneens een derde twee categorieën en heeft nogmaals een derde met drie of meer verschillende problemen te maken, waarbij bij één casus zelfs elf verschillende probleemcategorieën zijn onderscheiden.

Tabel 2.2 biedt een overzicht van de tien meest voorkomende problematieken. Op nummer één staat ASS, een stoornis in het autistisch spectrum. Bij vier op de tien jeugdigen is dit minimaal één van de problematieken. Het tweede probleem dat veel voorkomt betreft AD(H)D, op de voet gevolgd door problematiek met betrekking tot het fenomeen verzuim/thuiszitters. Beide problematieken komen in een kwart van de casussen voor.

**Tabel 2.2 Top 10 meest voorkomende problematiek augustus 2014 – juli 2017 (n=4.143)**

	Problematiek	Aantal	Percentage
1.	ASS	1693	41%
2.	AD(H)D	1077	26%
3.	Verzuim (incl. schorsing, thuiszitters, afgewezen) <sup>7</sup>	1013	25%
4.	Gedragsstoornis/gedragsproblemen	862	21%
5.	Leerproblemen	653	16%
6.	Geen diagnose <sup>8</sup>	480	12%
7.	Angststoornissen	427	10%
8.	Sociale problematiek (incl. pesten, seksueel misbruik, loverboy, mishandeling, vluchteling)	348	8%
9.	Hoogbegaafdheid	320	8%
10.	Lichamelijke/gezondheidsproblematiek	288	7%

Noot: aangezien twee derde van de jeugdigen een combinatie heeft van twee of meer probleemcategorieën, telt het percentage aandoeningen tot meer dan 100 procent.

Ten behoeve van de analyse zijn de 24 categorieën vervolgens ingedikt naar 7 categorieën. Dit is gedaan in afstemming met de directeur en een beleidsmedewerker van Bureau Onderwijsconsulenten (zie ook bijlage 1). Als we kijken naar deze overkoepelende categorieën, zien we dat psychische problematiek met bijna 80 procent verreweg het meeste voorkomt in de casussen (zie tabel 2.3).

**Tabel 2.3 Overkoepelende problematiek augustus 2014 – juli 2017 (n=4.143)**

	Problematiek	Aantal	Percentage
1.	Psychische problematiek	3178	77%
2.	Verzuim	1013	25%
3.	Leerproblemen	909	22%
4.	Lichamelijke problematiek	491	12%
5.	Geen diagnose	480	12%
6.	Sociale problematiek	380	9%
7.	Verstandelijke beperking	204	5%

Noot: aangezien twee derde van de jeugdigen een combinatie heeft van twee of meer probleemcategorieën, telt het percentage aandoeningen tot meer dan 100 procent.

### Ontwikkelingen in casuïstiek

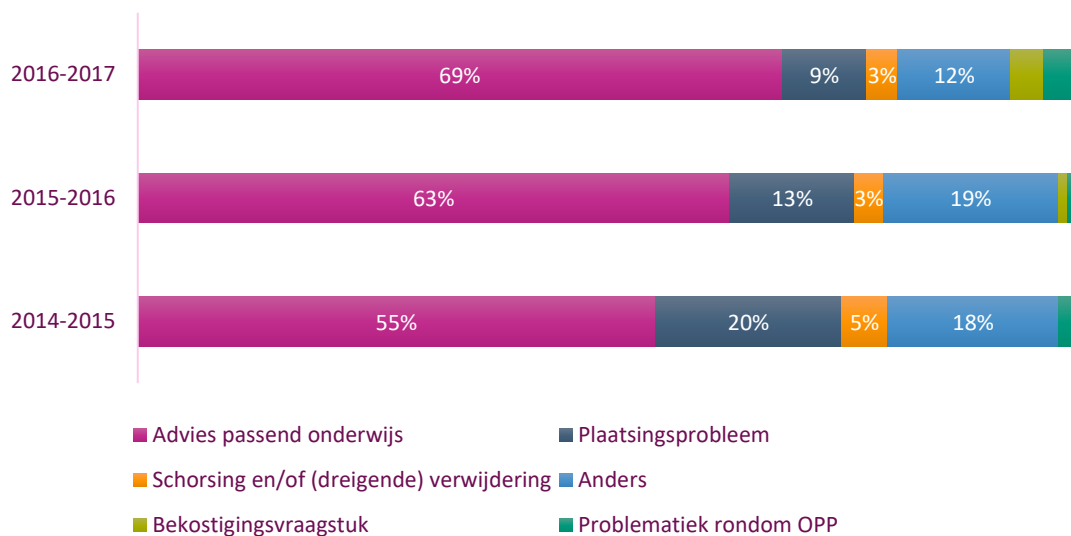
Als we kijken naar de ontwikkeling in hulpvraag en problematiek in de periode augustus 2014 tot en met juli 2017, is een aantal veranderingen waarneembaar. Allereerst zien we een stijging van het aantal casussen met de hulpvragen 'advies voor passend onderwijs' en 'bekostigingsvraagstuk' (zie figuur 2.3).

<sup>7</sup> Een nadere inspectie van de data leert ons dat de categorie 'verzuim' zelden een probleem *an sich* is, maar veelal gepaard gaat met andere problematieken. Bij 90 procent van de 1013 jeugdigen in deze categorie is sprake van verzuim en één of meerdere andere problematieken. Verzuimproblematiek gaat vooral gepaard met psychische problematiek (n=697), leerproblemen (n=182), geen diagnose (n=167) en/of sociale problematiek (n=107).

<sup>8</sup> De categorie 'geen diagnose' heeft betrekking op casussen waarbij in de toelichting op de problematiek van de jeugdige teksten staan vermeld als 'geen diagnose/beperking', 'geen officiële diagnose', 'nog geen diagnose' of 'nog geen duidelijke diagnose'. Dat betekent niet dat er geen problematiek speelt, maar dat een officiële diagnose voor de desbetreffende jeugdige ontbreekt of nog niet is gesteld. Bij 75 procent van de 480 jeugdigen in deze categorie is sprake van één of meerdere andere problematieken. Indien er sprake is van aanvullende problematiek(en), betreft het voornamelijk psychische problematiek (n=201) en/of verzuim (n=167).



**Figuur 2.3** Ontwikkeling in reden van aanmelding in de periode augustus 2014 – juli 2017 (N=4.465), in procenten



Ten tweede hebben we gekeken naar ontwikkelingen in de complexiteit en de aard van de problematiek. Ten eerste valt op dat het aantal problemen per casus significant stijgt: van gemiddeld 2,1 per casus in schooljaar 2014-2015 naar 2,3 in schooljaar 2016-2017. Daarnaast zien we verschuivingen in de aard van de problematiek. Tabel 2.4 geeft een overzicht van de problematieken die in de afgelopen drie schooljaren significant zijn toegenomen. Opvallend is de relatieve (procentuele) stijging van het aantal advies- of bemiddelingstrajecten gerelateerd aan niet aangeboren hersenletsel en problemen met prikkelverwerking. Tegelijkertijd dient te worden opgemerkt dat de absolute (aantallen) stijging van deze problematieken beperkt is. Indien we in deze tabel naar de absolute groei in de afgelopen drie schooljaren kijken, zien we vooral een toename van het aantal jeugdigen dat verzuimt dan wel thuiszit (+138) en het aantal jeugdigen bij wie een (officiële) diagnose ontbreekt (+131). Daarnaast neemt de omvang van het aantal jeugdigen met ASS (+82), een angststoornis (+79) en hoogbegaafdheid (+78) substantieel toe.

**Tabel 2.4** Toename van soort problematiek in de periode augustus 2014 – juli 2017 (n=4.143)

Problematiek	Aantal casussen 2014-2015	Aantal casussen 2015-2016	Aantal casussen 2016-2017	% stijging tussen 2014 en 2017
Niet aangeboren hersenletsel	2	7	12	500%
Problemen met prikkelverwerking	15	45	61	307%
Geen diagnose	79	191	210	166%
Trauma	33	49	76	130%
Hoogbegaafd	65	112	143	120%
Stemmingsstoornis	45	68	96	113%
Angststoornis	100	148	179	79%
Verzuim (incl. schorsing, thuiszitters, afgewezen)	266	343	404	52%
ASS	509	593	591	16%
Gedragsstoornis/gedragsproblemen	277	291	294	6%

Noot: de procentuele stijging betreft het verschil tussen het aantal casussen in schooljaar 2014-2015 en schooljaar 2016-2017.

### Regionale verschillen in casuïstiek

Op basis van de registratiedata is nagegaan of er verschillen zijn tussen RMC-regio's in de meest voorkomende aanmeldredenen (advies passend onderwijs) en in drie meest voorkomende problematieken. Tabel 2.5 biedt een overzicht van de regio's waarin relatief veel hulpvragen betrekking hebben op passend onderwijs en tabel 2.6 illustreert in welke regio's een relatief groot deel van de casussen betrekking heeft op psychische problematiek, verzuim en leerproblemen. De gepresenteerde cijfers geven de relatieve verdeling binnen een regio weer en zeggen dus niets over de absolute omvang. Ter illustratie,

in Zuidwest Friesland wordt 73 procent van alle jeugdigen aangemeld met een vraag over passend onderwijs (n=24), maar die groep is in omvang veel kleiner dan de 66 procent in de regio Haaglanden (n=236).<sup>9</sup>

**Tabel 2.5** Top 10 van RMC-regio's waarin relatief veel aanmeldingen zijn met reden 'passend onderwijs' in de periode augustus 2014 – juli 2017, (n=4.402), in procenten

	Aanmeldreden Advies passend onderwijs	Percentage
1.	Zuidwest Friesland	73%
2.	Stedendriehoek	73%
3.	Twente	72%
4.	Kop van Noord-Holland	71%
5.	Centraal en Westelijk Groningen	71%
6.	Achterhoek	69%
7.	Gewest Zuid-Limburg	69%
8.	Gewest Limburg-Noord	69%
9.	Haaglanden	66%
10.	IJssel-Vecht	66%

**Tabel 2.6** Top 10 van RMC-regio's waarin relatief veel aanmeldingen zijn met psychische problematiek, verzuim en leerproblemen in de periode 2014-2017 (n=4.087), in procenten

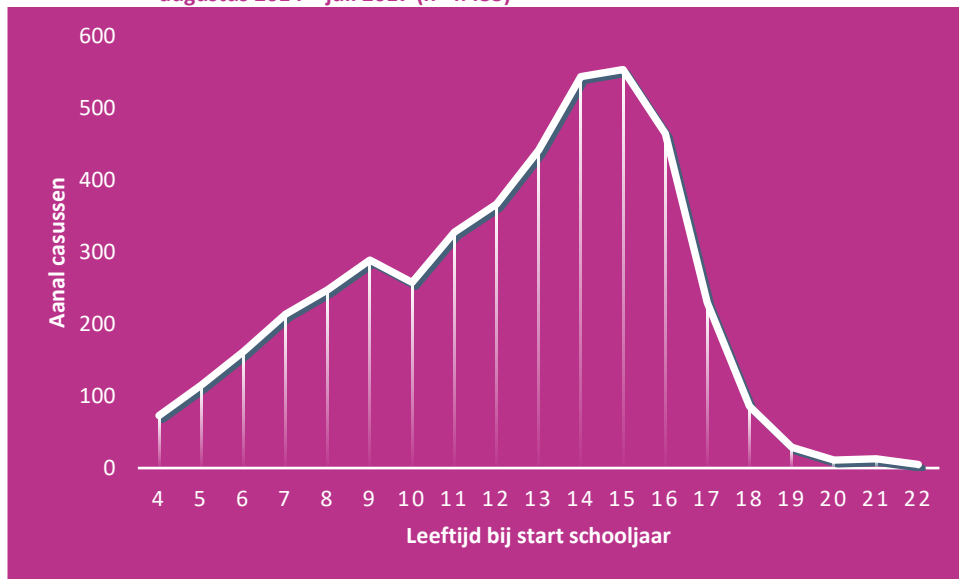
	Psychische problematiek	Verzuim	Leerproblemen
1.	Oost-Groningen 95%	Zeeuws-Vlaanderen 44%	Gooi en Vechtstreek 36%
2.	Zuidoost Drenthe 93%	West-Kennemerland 33%	West-Friesland 35%
3.	Kop van Noord-Holland 91%	Zuid-Holland-Zuid 33%	Kop van Noord-Holland 33%
4.	Noord-Oost-Brabant 87%	Rijnmond 32%	Zuid Holland Noord 33%
5.	Gooi en Vechtstreek 86%	IJssel-Vecht 31%	Eem en vallei 32%
6.	Noordwest Veluwe 85%	Arnhem/ Nijmegen 30%	Achterhoek 31%
7.	Centraal en Westelijk Groningen 84%	Zuidoost-Brabant 29%	Gewest Limburg-Noord 30%
8.	Rivierenland 84%	Kop van Noord-Holland 29%	Oost-Groningen 30%
9.	Oosterschelde-regio 83%	Gewest Limburg-Noord 29%	Flevoland 29%
10.	Friesland Noord 83%	Friesland Noord 28%	Zuid-Holland-Oost 28%

### Leeftijd

Jeugdigen voor wie in de periode augustus 2014 tot en met juli 2017 een consulententrajec is gestart, zijn gemiddeld 12 jaar (sd=3,67). De meeste jeugdigen (94%) zitten in de leer- en kwalificatieplichtige leeftijd (5-18 jaar). Drie procent heeft de RMC-leeftijd (18-23 jaar). Het valt op dat de piek van het aantal casussen bij 13- tot en met 16-jarigen ligt (zie figuur 2.4).

<sup>9</sup> Er bestaan significante verschillen tussen RMC-regio's in aanmeldreden en problematiek. Tussen welke regio's deze significante verschillen zich voordoen is niet getoetst.

**Figuur 2.4** Leeftijdsverdeling van casussen bij de start van het schooljaar in de periode augustus 2014 – juli 2017 (n=4.433)

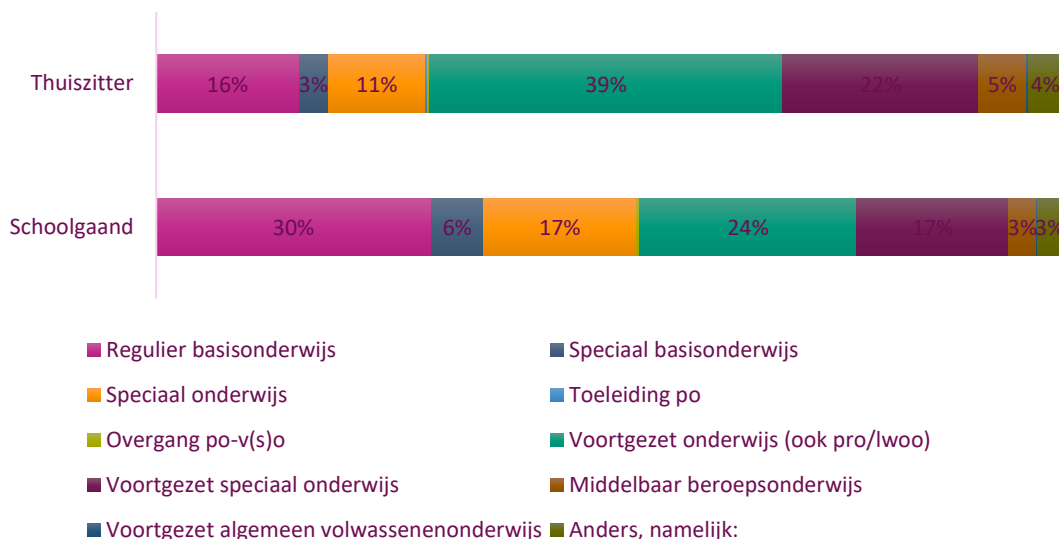


In het bestand zien we ook een aantal jeugdigen die op driejarige leeftijd reeds zijn aangemeld. Dit valt grotendeels te verklaren doordat ouders hun kind voor diens vierde verjaardag aanmelden voor een school. Daarnaast is er een kleine groep jeugdigen die ouder is dan 22 jaar, onder andere te verklaren door jongeren die een startkwalificatie nastreven. Tegelijkertijd constateren we ook enkele bestandsfouten en jongeren waarvan de leeftijd onbekend is

### Schoolsituatie

Op het moment dat een traject met de consulenten start, volgt 57 procent van de jeugdigen onderwijs. De overige 43 procent zit op dat moment volgens de administratie thuis. De meeste van deze thuiszitters staan nog wel ingeschreven bij een onderwijsinstelling. Net als bij schoolgaande jeugdigen blijkt dat de meeste thuiszitters staan ingeschreven bij het basis- of voortgezet onderwijs. Daarentegen worden relatief weinig trajecten gestart voor jeugdigen die staan ingeschreven bij een mbo-opleiding (zie figuur 2.5). Mogelijk komt dit doordat de consulenten in vergelijking met het primair en voortgezet onderwijs nog niet zo lang actief zijn in het mbo: sinds het schooljaar 2014/2015 kunnen mbo-leerlingen een beroep doen op consulenten.

**Figuur 2.5** Onderwijsniveau van schoolgaande en thuiszittende jongeren in de periode augustus 2014 – juli 2017 (n=4.419), in procenten



### Ontwikkelingen in herkomst van de doelgroep

Ten aanzien van de ontwikkelingen in de doelgroep in de schooljaren 2014-2015, 2015-2016 en 2016-2017 valt een aantal zaken op. Allereerst blijkt dat de doelgroep over de tijd jonger wordt. De gemiddelde leeftijd van jeugdigen daalt significant van 12,4 jaar bij aanmelding naar 12,2 jaar. Ten tweede zijn er veranderingen in de onderwijssituatie van leerlingen waarneembaar. Enerzijds zien we dat het aantal casussen met thuiszittende leerlingen significant toeneemt van 510 naar 740; een stijging van bijna 45 procent. Anderzijds blijkt dat er meer en meer trajecten worden gestart voor jeugdigen die staan ingeschreven bij een po- of mbo-instelling, terwijl het aantal aanmeldingen binnen het voortgezet onderwijs daalt. Hoewel de veranderingen in onderwijsniveau niet exact hetzelfde zijn voor thuiszitters en schoolgaande jeugdigen, is deze verandering bij beide groepen waarneembaar.

## 2.3 Personele inzet

Consulenten die werkzaam zijn voor Bureau Onderwijsconsulenten hebben specifieke expertise op het gebied van onderwijs en/of zorg. Afhankelijk van hun expertise worden zij in een casus ingezet als onderwijsconsulent of onderwijszorgconsulent. Uit de registratiedata van Bureau Onderwijsconsulenten komt naar voren dat het overgrote deel van alle afgeronde trajecten *is gestart* als onderwijstraject. We benadrukken dat het hier gaat over ‘gestarte’ trajecten, omdat het mogelijk is dat de aard van een traject over de tijd verandert en het een onderwijszorgtraject wordt. Dit is in de geanalyseerde administratie niet goed te herleiden. Sinds 15 december 2016 houdt Bureau Onderwijsconsulenten wel handmatig een overzicht bij van zogenaamde combi-casussen (casussen waarin naast een onderwijsconsulent ook een onderwijszorgconsulent is aangehaakt, of andersom). Dit sluit niet uit dat in casussen van onderwijsconsulenten ook zorgaspecten aan de orde (kunnen) zijn. Gezien de hoeveelheid casussen waarin de aard van de problematiek gerelateerd is aan een zorgcomponent (zie de beschreven aard van de problematiek in paragraaf 2.2) ligt dit zeker voor de hand. Met uitzondering van de duiding van de hier gepresenteerde cijfers, is in dit onderzoek geen expliciet onderscheid gemaakt tussen onderwijsconsulenten en onderwijszorgconsulenten.

In totaal is van 4.141 afgeronde trajecten informatie bekend over de inzet van een consulent. Bij 3.905 trajecten is een onderwijsconsulent ingezet en bij 236 een onderwijszorgconsulent (92% standaard onderwijs, 2% minicasus onderwijs, 6% standaard zorg, 0% minicasus zorg). Van 33 afgeronde trajecten is

bekend dat er twee consulenten zijn ingezet.<sup>10</sup> Hoewel de reden voor extra inzet van deze casussen niet staat vermeld in het registratiesysteem, blijkt extra inzet procentueel gezien meer voor te komen bij aanmeldingen gerelateerd aan bekostiging- en OPP-vraagstukken, indien de complexiteit van de problematiek hoger is (aanwezigheid van meerdere problemen), bij bepaalde typen problematiek (bijvoorbeeld autisme, spraak- en taalproblematiek, problemen met prikkelverwerking) en in de jongere leeftijdscategorieën. Binnen de 33 casussen hebben we geen aanwijzingen aangetroffen voor een verband tussen de extra inzet van een consulent en de onderwijssituatie van een jeugdige (thuiszitter of schoolgaand, en onderwijsniveau).

### Regionale verschillen in personele inzet

In het schooljaar 2016-2017 is in circa een op de tien casussen (8%) een onderwijszorgconsulent ingezet. In een aantal regio's zien we dat procentueel meer onderwijszorgconsulenten zijn ingezet. Vooral in het noorden en oosten van het land zijn er relatief veel trajecten waarin sprake is van een zorgcomponent. Tabel 2.7 biedt een overzicht van de tien RMC-regio's waarin procentueel gezien het meest een beroep wordt gedaan op onderwijszorgconsulenten voor casussen die sinds het schooljaar 2014-2015 zijn gestart.

**Tabel 2.7 Top 10 van RMC-regio's waarin relatief veel onderwijszorgconsulenten zijn ingezet in de periode augustus 2014 – juli 2017 (n=4.092), in procenten**

	Inzet met zorgcomponent	Percentage
1.	Oost-Groningen	20%
2.	Achterhoek	16%
3.	Zuid-Holland Noord	16%
4.	Friesland Noord	12%
5.	Gewest Zuid-Limburg	10%
6.	Gewest Limburg-Noord	10%
7.	Zuidwest Drenthe	10%
8.	West-Friesland	10%
9.	Stedendriehoek	9%
10.	Noord en Midden Drenthe	9%

Noot: de onderwijszorgconsulent kan pas sinds 1 augustus 2015 worden ingezet. Voor enkele casussen die reeds eerder zijn gestart is na deze datum een onderwijszorgconsulent ingezet.

### Doorlooptijd en tijdsbesteding

Na de intake bepaalt Bureau Onderwijsconsulenten welk soort consulent nodig is en hoeveel tijd dit ongeveer gaat kosten. Afhankelijk van het soort casus – met of zonder zorgcomponent – krijgen consulenten een aantal uur toebedeeld:

- 5 uur voor een minicasus onderwijsconsulent;
- 10 uur voor een minicasus onderwijszorgconsulent;
- 15 uur voor een standaardcasus onderwijsconsulent;
- 20 uur voor een standaardcasus onderwijszorgconsulent.

<sup>10</sup> Volgens informatie van Bureau Onderwijsconsulenten zijn er in totaal 61 trajecten waarin een gecombineerde inzet van consulenten gewenst was. In dit rapport ligt het aantal combi-casussen een stuk lager, door onze afbakening met betrekking tot tijd (31 juli 2017) en status (afgerond) van de casus.

#### **Voorbehoud bij registratiedata over bestede uren en doorlooptijd**

Bureau Onderwijsconsulenten heeft aangegeven dat het gewerkte aantal uren in het registratiesysteem vertroebeld is, doordat de uren die in het systeem worden ingevoerd als 'gewerkte uren' niet worden gecontroleerd met de daadwerkelijk gedeclareerde uren. Daarbij worden bij casussen die worden afgebroken uren gedeclareerd die soms wel en soms niet in het registratiesysteem zijn verwerkt, waardoor het aantal gewerkte uren op nul kan staan, maar er wel een declaratie is. Het combineren met de informatie uit het facturatiesysteem ten behoeve van de analyse bleek helaas niet mogelijk. Ondanks dit voorbehoud bij het uren criterium, hebben we ervoor gekozen de bestede tijd voor afgeronde casussen wel nader te analyseren. Bij de uitkomsten moet echter een groot voorbehoud worden gemaakt; het geanalyseerde aantal bestede uren is vermoedelijk een onderschatting van de daadwerkelijk gedeclareerde, laat staan bestede tijd (zie ook de interviews met de consulenten waaruit blijkt dat ze een deel van hun bestede uren niet declareren). Ook voor doorlooptijd geldt een dergelijk voorbehoud. Een casus wordt pas geregistreerd als afgerond als het eindverslag is opgestuurd. In tijden van grote drukte komt het regelmatig voor dat deze niet direct worden verzonden, met een langere administratieve doorlooptijd tot gevolg.

In de periode augustus 2014 tot en met juli 2017 zijn 4.141 trajecten afgesloten met een eindverslag en uren declaratie. De gemiddelde doorlooptijd van een traject is 155 dagen ( $n=4.003$ ), met een minimum van 2 dagen en maximum van 1.060 dagen. Consulenten registreren gemiddeld 12,9 uur ( $n=4.141$ ;  $sd=6,05$ ) voor een casus. Het minimaal aantal uren dat is ingevuld voor een afgerond, niet afgebroken traject is 0 uur en het maximum is 50 uur. Wanneer we vervolgens kijken naar de mate waarin consulenten uren tekortkomen, dan blijkt dat in 430 trajecten (10% van alle trajecten) sprake is van een overschrijding van het aantal uren. Dit zijn vooral de standaardcasussen voor onderwijsconsulenten (94%, 405 casussen).

#### **Ontwikkelingen in geregistreeerde tijd**

Als we kijken naar de ontwikkeling over de tijd, dan valt op dat de doorlooptijd en het aantal casussen dat binnen het aantal uren kan worden afgerond significant dalen. Er zijn echter geen significante veranderingen in het aantal gewerkte uren. Resultaten tonen aan dat in de periode augustus 2014 – juli 2017 de geregistreeerde doorlooptijd van casussen is afgenomen van 150 naar 147 dagen en dat het aandeel casussen dat binnen het aantal geregistreeerde uren kan worden afgerond is gedaald van 91 procent ( $n=1.082$ ) in het schooljaar 2014-2015 naar 88 procent ( $n=1.235$ ) in het schooljaar 2016-2017 van alle afgeronde casussen.

#### **Regionale verschillen**

Naast deze geschetste ontwikkelingen zijn er aanwijzingen voor regionale verschillen in termen van doorlooptijd, gewerkte uren en percentage overschrijding.<sup>11</sup> In tabel 2.8 is een overzicht gepresenteerd van de RMC-regio's waarin relatief veel tijd per casus wordt geregistreeerd. Uit tabel 2.8 komt naar voren dat Twente in dit opzicht een opvallende regio is, aangezien het behoort tot de regio's met de hoogste geregistreeerde doorlooptijd, gewerkte uren en overschrijding.

<sup>11</sup> Er bestaan significante verschillen tussen RMC-regio's in doorlooptijd, gewerkte uren en overschrijding. Tussen welke regio's deze significante verschillen zich voordoen, is niet getoetst.

**Tabel 2.8 Top 10 van RMC-regio's met een relatief hoge geregisteerde personele inzet en doorlooptijd in de periode augustus 2014 – juli 2017, (n=4.092), in procenten**

	Gemiddelde van dagen doorlooptijd (n=3.958)		Gemiddelde van gewerkte uren (n=4.092)		Percentage overschrijding (n=4.092)
Achterhoek	230,7	Twente	15,3	Noord-Oost-Brabant	27%
Twente	202,9	Walcheren	15,0	West-Kennemerland	20%
Friesland Noord	201,3	Achterhoek	15,0	Gewest Limburg-Noord	18%
Utrecht	200,9	West-Kennemerland	14,7	Twente	18%
IJssel-Vecht	198,9	Noord-Oost-Brabant	14,6	Walcheren	18%
Flevoland	180,9	Zuidoost-Brabant	14,6	Zuidoost-Brabant	17%
Friesland-Oost	176,6	Friesland Noord	14,3	Zuidwest Drenthe	17%
Arnhem/Nijmegen	175,7	Agglomeratie Amsterdam	14,2	Friesland Noord	16%
Rivierenland	175,1	Oosterschelde regio	14,2	Agglomeratie Amsterdam	16%
Zuidwest Drenthe	173,9	Zeeuws-Vlaanderen	13,9	West-Friesland	14%

Noot: deze tabel is gebaseerd op de geregisteerde uren en doorlooptijd. Zoals eerder aangegeven is het aantal geregisteerde uren vermoedelijk een onderschatting en de doorlooptijd een overschatting, als gevolg van de wijze van registratie.

### Samenwerking

Consulenten hebben de medewerking van verschillende partijen nodig om tot een oplossing voor de casus te kunnen komen. In de loop van het schooljaar 2015-2016 is informatie over de betrokken partners bij het oplossen van de casus opgenomen in het registratiesysteem. Deze informatie is voor een groot deel van de casussen niet beschikbaar, maar geeft wel een indicatie van de voornaamste betrokken partners bij de afgeronde trajecten. Zo levert het samenwerkingsverband bij iets meer dan de helft van alle trajecten een actieve bijdrage aan het vinden van een passende oplossing, maar wordt dat voor de andere helft van de trajecten niet duidelijk uit de registratie. Verder komt uit de geregisteerde betrokkenheid naar voren dat met een of meerdere andere partijen een oplossing wordt gezocht voor een casus. Het gaat dan voor een groot deel om gemeentelijke instanties, of door de gemeente beschikte jeugdhulp. Denk daarbij onder meer aan wijkteams, CJG en GGZ. Verder betrekken de consulenten de bij de casus betrokken zorgaanbieder en partijen als MEE en de zorgverzekeraar.

## 2.4 Resultaten en opbrengsten

In deze paragraaf schetsen we een beeld van het succes van de inzet van consulenten door te kijken naar de resultaten en opbrengsten die consulenten realiseren in de periode augustus 2014 tot en met juli 2017. Aangezien er verschillende opvattingen kunnen bestaan over wat succes is, onderscheiden we vier uitkomsten die kunnen worden opgevat als een indicatie van succes, namelijk:

- het volgen van onderwijs, oftewel het aandeel jeugdigen dat (weer) onderwijs volgt, eventueel in combinatie met behandeling in een instelling;
- overgenomen advies, oftewel de mate waarin het advies van een consulent door betrokken partijen is overgenomen;
- het niet heropenen van een casus, aangezien dit mogelijk kan wijzen op de duurzaamheid van het advies en/of de oplossing die is aangereikt door een consulent;
- waardering voor de inzet en het resultaat van een consulent.

We zien deze uitkomsten niet als harde indicatoren van succes, maar veeleer als een mogelijke opbrengst van het werk van een consulent, zonder dat dit een waardeoordeel behelst. Hieronder gaan we

dieper in op deze vier uitkomstmaten, waarbij we ons beperken tot de uitkomsten van afgeronde casussen in de periode augustus 2014 tot en met juli 2017 (n=4.141).

### Overnemen advies en heropening

Voor 2.268 van de 4.141 afgeronde casussen is bekend wat voor advies de consultant heeft gegeven. Het merendeel van de oplossingen is gericht op (terugkeer naar) onderwijs (75%) of betreft een combinatie van onderwijs met behandeling (10%). Daarnaast zijn er 'overige' oplossingen (11%), oplossingen als dagbesteding met leerplichtontheffing (2%) en behandeling (2%).<sup>12</sup> De verstrekte adviezen van consultants zijn niet bindend, maar worden in de meeste gevallen wel overgenomen. Op basis van de registratiedata is voor 2.146 afgeronde casussen bekend wat er met het advies is gedaan. Bij 94 procent van de afgeronde casussen is het advies van de consultant door de partijen (deels) overgenomen. Bij de overige zes procent van de afgeronde casussen is dit (nog) niet gedaan.

In een aantal gevallen wordt na afsluiting van een casus in een later stadium opnieuw de hulp van een consultant gevraagd. Van alle afgesloten trajecten in de periode augustus 2014 tot en met juli 2017 zijn er 567 casussen heropend (14% van het totaal aantal afgeronde trajecten).

### Waardering door ouders en scholen

Uit onderzoek is bekend dat de tevredenheid over werkzaamheden van intermediairs en klachtencommissies sterk samenhangt met de mate waarin het resultaat in de ogen van de betrokkenen voldoet. Het kunnen behalen van dat resultaat is naar verwachting afhankelijk van de consultant en de regionale context. Hiermee zijn de tevredenheidsscores in onze optiek een belangrijke indicator voor de selectie van de regio's. Na afronding van een casus zet Bureau Onderwijsconsultanten een vragenlijst uit onder de aanvragers (ouders en schoolmedewerkers). De resultaten hiervan zijn gebruikt om tevredenheid over consultants en Bureau Onderwijsconsultanten te berekenen. De informatie is ook benut om – met behulp van geaggregeerde tevredenheidsscores – RMC-regio's te selecteren voor verdiepend onderzoek. Op basis van vier vragen over de inzet en de communicatie van een consultant, de inzet en de communicatie van het bureau en de waardering van het resultaat, hebben we tevredenheidsscores berekend op het niveau van de consultants (geaggregeerde tevredenheidsscores, zie bijlage 1 voor een nadere toelichting). Hoewel een geaggregeerde score minder nauwkeurig is dan een tevredenheidsuitkomst op casusniveau, wijzen de resultaten van de analyses met en zonder aggregatie van tevredenheid in dezelfde richting.<sup>13</sup>

Op basis van 4.034 geaggregeerde tevredenheidsscores blijkt dat ouders en scholen over het algemeen positief zijn over de inzet, de communicatie en het resultaat van de consultants. Op een schaal van 0 (onvoldoende) tot 4 (zeer goed) is de gemiddelde score 2,84 (voldoende tot goed). Respondenten zijn gemiddeld genomen positief over de inzet en de communicatie door een consultant en ongeveer driekwart van hen ervaart dat de inzet van consultants resultaat heeft gehad. Daarnaast waarderen respondenten de inzet en de communicatie van Bureau Onderwijsconsultanten als 'voldoende' tot 'goed'. De waardering voor de inzet en de communicatie door een consultant is significant hoger dan de waardering voor de inzet en de communicatie van het landelijk bureau.

### Ontwikkelingen in opbrengsten

Over de tijd zien we een aantal interessante ontwikkelingen:

- Allereerst zien we een verschuiving in de aard van de oplossing. Deze informatie wordt vanaf schooljaar 2015-2016 geregistreerd. In de data zien we dat in schooljaar 2016-2017 meer oplossingen worden voorgesteld, waarbij behandeling of dagbesteding een aanvulling of (tijdelijke) vervanging is voor onderwijs.

<sup>12</sup> Naast informatie over de aard van de oplossing is er voor 202 casussen informatie over de reden van afsluiting. Dit aantal is een stuk lager dan de informatie over oplossingen, doordat het een nieuwe vraag betreft. Op basis van de beschrijvende resultaten komt naar voren dat de meest voorkomende reden om een casus af te sluiten het plaatsen van een leerling in onderwijs is (incl. combinaties onderwijs en zorg). In 53 procent van de 202 casussen is dit de voornaamste reden om een casus af te sluiten. Daarnaast zijn het plaatsen van een leerling in zorg, (14%), bemiddeling zodat partijen weer verder met elkaar kunnen (9%), ontheffing van de leerplicht (5%), geen medewerking van een of meerdere partijen (2%) of andere redenen (17%) om een casus af te sluiten.

<sup>13</sup> Analyse van de tevredenheidsenquêtes zelf laat een zelfde beeld zien over de tevredenheid als de geaggregeerde scores.



- Ten tweede zijn er aanwijzingen dat partijen vaker een advies van consulenten geheel overnemen (77% in 2014-2015 naar 85% in 2016-2017), maar ook dat het aandeel waarin dit niet gebeurt, stijgt (4% naar 7%).
- Ook nemen tevredenheidsscores over de tijd significant toe, zowel die van de onderwijs(zorg)consulent als die van het landelijk bureau. Het percentage heropeningen blijft in de onderzoeksperiode echter gelijk: zo rond de 14 procent.

### Verschillen tussen regio's

Tot slot stippen we verschillen in opbrengsten tussen de RMC-regio's aan. Tabel 2.9 biedt een overzicht van de regio's waarin relatief veel oplossingen worden gevonden in het onderwijs (al dan niet in combinatie met behandeling), adviezen vaak worden overgenomen, casussen niet worden heropend<sup>14</sup> en de inzet van consulenten en het bureau positief worden gewaardeerd.

**Tabel 2.9 Top 10 van RMC-regio's met hoogste succespercentage in de periode augustus 2014 – juli 2017, in procenten**

	Meeste terug in onderwijs (incl. onderwijs in combinatie met behandeling) (n=2.137)	Meeste advies volledig overgenomen (n=2.137)	Meeste advies volledig overgenomen (n=2.137)	Minste heropeningen (n=4.092)	Hoogste waardering (gem= 2,84) (n=3.985)			
1.	Kop van Noord-Holland	100%	Kop van Noord-Holland	100%	Noordwest Veluwe	0%	Gewest Zuid-Limburg	3,37
2.	Zeeuws-Vlaanderen	100%	Walcheren	100%	Noord-Groningen-Eemmond	7%	Twente	3,36
3.	Walcheren	96%	Friesland Noord	96%	Friesland Noord	7%	Gewest Limburg-Noord	3,28
4.	Flevoland	96%	Stedendriehoek	94%	Rivierenland	8%	Achterhoek	3,14
5.	Noord-Kennemerland	94%	Friesland-Oost	93%	Gewest Limburg-Noord	8%	Zuidoost-Brabant	3,14
6.	Zuidoost Drenthe	94%	Midden-Brabant	92%	West-Kennemerland	9%	Noord-Oost-Brabant	3,11
7.	Zuidwest Drenthe	94%	Zuidoost-Brabant	92%	Zeeuws-Vlaanderen	9%	Haaglanden	3,08
8.	Utrecht	94%	West-Kennemerland	88%	West-Brabant	9%	Oosterschelde regio	3,08
9.	Zuidwest Friesland	93%	Noord-Oost-Brabant	88%	Walcheren	10%	Zeeuws-Vlaanderen	3,07
10.	Midden-Brabant	93%	Zeeuws-Vlaanderen	88%	Kop van Noord-Holland	11%	Walcheren	3,06

<sup>14</sup> Hoewel heropening als zodanig een mogelijke indicatie geeft van de duurzaamheid van de oplossing, is het bij het vergelijken van regio's niet direct de meest veelzeggende indicator. Uit de interviews met consulenten blijkt dat sommigen als vorm van nazorg na verloop van tijd nabellen om te informeren hoe het gaat, wat in een heropening kan resulteren.

**Tabel 2.10 Top 10 van RMC-regio's met laagste succespercentage in de periode augustus 2014 – juli 2017, in procenten**

	Minste terug in onderwijs (incl. onderwijs in combinatie met behandeling) (n=2.137)		Meeste advies (nog) niet overgenomen (n=2.137)		Meeste heropeningen (n=4.092)		Laagste waardering (gem= 2,84) (n=3.985)	
1.	Zuid-Holland Noord	74%	Oost-Groningen	28%	Zuidwest Drenthe	24%	Utrecht	2,38
2.	Zuid-Holland-Oost	74%	West-Friesland	22%	Noord en Midden Drenthe	20%	Centraal en Westelijk Groningen	2,39
3.	Friesland Noord	77%	Gooi en Vechtstreek	19%	West-Friesland	19%	Zuidwest Drenthe	2,40
4.	Friesland-Oost	77%	Centraal en Westelijk Groningen	17%	Stedendriehoek	19%	Zuidoost Drenthe	2,41
5.	Haaglanden	79%	Noord-Kennemerland	17%	Zuidoost-Brabant	18%	Zuid-Holland-Zuid	2,42
6.	Zuidoost-Brabant	79%	Zuidoost-Drenthe	13%	Achterhoek	18%	Noord-Groningen-Eemmond	2,47
7.	Gewest Zuid-Limburg	80%	Noord en midden Drenthe	12%	Twente	18%	Noord en Midden Drenthe	2,49
8.	Gewest Limburg-Noord	81%	Zuid-Holland-Zuid	10%	Oosterschelde regio	17%	Oost-Groningen	2,50
9.	Rivierenland	81%	Zuid-Holland-Noord	10%	Eem en vallei	17%	Rijnmond	2,59
10.	Noord Oost Brabant	82%	Gewest Zuid Limburg	9%	Haaglanden	17%	Noordwest Veluwe	2,63



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Werkwijze en kwaliteit van het werk

# 3

## 3 Werkwijze en kwaliteit van het werk

### 3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is ingezoomd op de resultaten en de opbrengsten van de onderwijs(zorg)consulenten, rekening houdend met contextuele, regionale factoren. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe deze resultaten en opbrengsten tot stand zijn gekomen. Daarbij zoomen we achtereenvolgens in op vragen als: wat is de rol van de consulenten, wanneer worden ze ingezet, hoe gaan ze te werk en wat vinden samenwerkingspartners van hun werk? De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit interviews met de directeur van Bureau Onderwijsconsulenten, het bestuur van SOSO, acht landelijke stakeholders, acht onderwijs(zorg)consulenten en 23 lokale samenwerkingspartners (samenwerkingsverbanden, leerplichtambtenaren en hulpverleners). Deze samenwerkingspartners hebben in de afgelopen jaren allemaal in meer of mindere mate te maken gehad met onderwijs(zorg)consulenten.

### 3.2 De rol van de onderwijs(zorg)consulent

“Bijdragen aan een doorlopende onderwijsloopbaan voor ieder kind.” Zo omschrijft Bureau Onderwijsconsulenten de opdracht van onderwijs(zorg)consulenten op haar website.<sup>15</sup> In de missie en visie staat opgenomen dat de consulenten op constructieve wijze kind (cq. jongere), ouder en professional moeten verbinden vanuit een onafhankelijke rol. Hiervoor wordt verwacht dat ze hun eigen netwerk inzetten. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat stakeholders, samenwerkingspartners en de consulenten zelf dit onderschrijven. Allen benoemen de onafhankelijke en mediërende rol van consulenten. In situaties waarin jeugdigen thuiszitten of thuiszitter dreigen te worden is vrijwel altijd sprake van patstellingen tussen de betrokken partijen. De consulent wordt ingezet om partijen weer in beweging te krijgen en ervoor te zorgen dat zij in het belang van de jeugdige gaan samenwerken: *‘Ze bouwen bruggen. Ze weten een verbinding te maken tussen de wens van een ouder, de mogelijkheid in het onderwijs en de mogelijkheid in de wet.’*

De onafhankelijkheid van de consulenten wordt als groot goed gezien. Deze maakt, in combinatie met hun kennis en expertise, hun fysieke aanwezigheid en hun regionale inbedding, dat consulenten van meerwaarde zijn voor het veld. De specifieke meerwaarde van onderwijszorgconsulenten wordt gezien in het creëren van maatwerk binnen de ingewikkelde combinatie van onderwijs, zorg en jeugdhulp.

Enkele stakeholders beschrijven de rol van de consulenten als het bijstaan van ouders en jeugdigen: *‘In de wirwar van instanties, regelingen en de zoektocht van passend onderwijs zijn zij de mee-oploper naast ouders.’* In de praktijk staat dit soms op gespannen voet met de onafhankelijkheid. In verschillende gesprekken klinkt door dat het soms moeilijk is om de onafhankelijkheid (in ieders beleving) vast te houden. Stakeholders ontvangen vanuit het onderwijs signalen dat consulenten soms meer de kant van de ouders kiezen en vanuit ouders ontvangen zij signalen dat consulenten soms meer de kant van school kiezen. Een consulent zegt hier het volgende over: *‘Onafhankelijk zou moeten betekenen dat je je niet laat overhalen door anderen om een advies te geven. In die zin ben ik wel onafhankelijk, maar in de communicatie merk je soms dat je een beetje moet schipperen.’*

#### Signalerende functie

Naast de mediërende rol in casuïstiek zien diverse stakeholders en samenwerkingspartners ook een belangrijke casusoverstijgende rol weggelegd voor onderwijs(zorg)consulenten: het signaleren van trends en ontwikkelingen in casuïstiek en die informatie inzetten om partijen in het veld te versterken en beleid te verbeteren. *‘Een leercirkel ontwikkelen door niet alleen casuïstiek op te lossen, maar ook feedback te geven aan de regio’s’*, aldus een stakeholder. Zo zouden consulenten volgens de samenwerkingspartners partijen aan moeten spreken als zij constateren dat deze partijen meerdere zaken niet goed oppakken. Enkele geïnterviewde consulenten hebben hier al positieve ervaringen mee opgedaan. Als voorbeeld noemt een consulent het aanbod voor hoogbegaafde jeugdigen: *‘In de regio is aanbod ontwikkeld, zijn mensen geschoold en is een samenwerking aangegaan met specialisten.’* Bureau On-

<sup>15</sup> Bron: <https://onderwijsconsulenten.nl/missie-en-visie/>, laatst geraadpleegd: 6 juni 2018.

derwijsconsulenten en het bestuur van SOSO beamen het belang van de signalerende functie van consulenten en willen deze rol de komende jaren verder uitbouwen.

### Rol als vraagbaak

In een aantal interviews met lokale samenwerkingspartners (met name samenwerkingsverbanden) werd nog een geheel andere rol genoemd van de consulenten, te weten die van adviseur/klankbord. Sommige partners vinden het fijn als ze op voorhand de consulenten kunnen benaderen met advies over mogelijk in te zetten routes. Het gaat dan om zaken waarin de samenwerkingspartners een oplossing zoeken, men nog (goed) contact heeft met de ouders en graag van Bureau Onderwijsconsulenten of consulenten zelf advies wil over eventuele opties. De partners vragen daarmee feitelijk om meer kennisdeling vanuit de onderwijs(zorg)consulenten, om zo als veld te leren van hun ervaringen. In deze rol wordt door de consulenten tot op heden nauwelijks voorzien.

## 3.3 Aanpak

### Werkwijze Bureau Onderwijsconsulenten

Het inschakelen van een onderwijs(zorg)consulent verloopt via het landelijk bureau. Ouders of scholen dienen, al dan niet op advies van een leerplichtambtenaar of samenwerkingsverband, digitaal of telefonisch een aanvraag in bij Bureau Onderwijsconsulenten. Vervolgens vindt er een telefonische intake plaats met een medewerker van het bureau om de vraag en de problematiek nader te duiden. Op basis van deze intake wordt besloten of de casus in aanmerking komt voor de inzet van een consulent. De consulenten vormen een tweedelijnsvoorziening. Voordat een beroep op hen kan worden gedaan, moet ten minste een gesprek hebben plaatsgevonden tussen ouders en de leerkracht dan wel directie van de school en moet er contact opgenomen zijn met het samenwerkingsverband. Dit laatste blijkt overigens niet altijd het geval. Ouders verzorgen doorgaans de aanmelding en weten niet altijd exact wie of wat het samenwerkingsverband is. Indien een casus in aanmerking komt voor de hulp van een consulent, zoekt het bureau een consulent die in de betreffende regio werkzaam is en kennis heeft van de geschetste problematiek. De meeste aanvragen worden door ouders gedaan. Indien de aanvraag vanuit een andere partij komt, is voor de inzet van een consulent is altijd toestemming van ouders nodig.

Het intake- en matchingsproces is volgens het bestuur van SOSO essentieel voor het werk van de consulenten. Het bureau voorziet volgens hen in triage<sup>16</sup>: het verzorgt een loketfunctie om snel te beoordelen of een consulent ingezet kan worden en zo ja, welke consulent het beste past, zodat direct vervolgacties kunnen worden ingezet. Hierdoor draagt het bureau ook bij aan de kwaliteitsbewaking. Naast het intake- en matchingsproces is het landelijk bureau verantwoordelijk voor de werving en professionalisering van de consulenten. De consulenten zijn niet in loondienst van het bureau, maar worden ingehuurd als zelfstandige. Afhankelijk van het soort casus (mini of standaard, onderwijsconsulent of onderwijszorgconsulent) krijgen consulenten daarvoor 5 tot 20 uren die ze kunnen declareren. De achtergrond van de consulenten is zeer divers, van een loopbaan in het onderwijs tot kinderarts of jurist. Bij de werving van nieuwe consulenten vormen kennis (van het onderwijsveld, wet- en regelgeving en DSM-V-stoornissen), competenties (empathisch vermogen, conflictbemiddeling) en een breed netwerk binnen de regio het uitgangspunt.

Bureau Onderwijsconsulenten organiseert twee keer per jaar landelijke scholingsdagen voor de consulenten. Daarnaast hebben de consulenten vijf keer per jaar regionaal overleg en intervisie en vindt er op behoefte collegiale consultatie plaats. Sinds 2010 zijn vijf consulenten als regiocoördinator aangesteld, die een schakel vormen tussen het landelijk bureau en de consulenten in de regio. In het kader van regionalisering heeft het landelijk bureau hun takenpakket de afgelopen jaren uitgebreid. De regiocoördinatoren zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het voorbereiden van regionaal overleg en intervisie (samen met het landelijk bureau), het vertalen van nieuwe beleidsontwikkelingen naar de regio, het beheer van het regionale scholingsbudget en het inwerken van nieuwe collega's.

<sup>16</sup> Triage is een term waarmee in de zorg wordt bedoeld op het beoordelen van binnenkomende hulpvragen op de urgentie en benodigde inzet, om zo met schaarse middelen optimaal resultaat te boeken.

Tot slot is Bureau Onderwijsconsulenten actief op een hoger, beleidsmatig niveau. Zo schuift de directeur aan bij landelijke overleggen omtrent de aanpak van thuiszitters en zoekt het bureau (de afgelopen jaren steeds meer) contact met landelijke partners/stakeholders (o.a. Gedragswerk, Ouders & Onderwijs, Ingrado en Ieder(in)) om kennis en ervaring uit te wisselen.

### Werkwijze onderwijs(zorg)consulenten

Wanneer het landelijk bureau een nieuwe aanvraag ontvankelijk heeft verklaard en een consulent heeft geselecteerd, ontvangt de consulent een (korte) beschrijving van de inhoud van de casus. Indien de consulent beschikbaar is en de opdracht aanvaardt, begint deze met het verzamelen van informatie bij alle betrokken partijen. Bureau Onderwijsconsulenten heeft een handboek opgesteld als praktische handreiking voor het werk van de consulenten en het landelijk bureau. Verder beschikken de consulenten over een grote mate van vrijheid voor de invulling van hun werk. Een van de geïnterviewde consulenten ziet de vrijheid van consulenten om hun eigen benaderingswijze en stijl te hanteren als een succesfactor van het werk. Een gedetailleerd protocol werkt volgens de respondent niet. Ook uit de interviews met andere consulenten blijkt dat casussen maatwerk vereisen. Hun werkwijze hangt af van de aard van de problematiek, de behoefte van de jeugdige en de andere betrokken partijen. Desalniettemin zijn er enkele vaste elementen te benoemen:

- los van wie de aanmelder is eerst op huisbezoek bij ouders en jeugdige;
- een plan van aanpak maken om doelgericht te werk te gaan;
- contact opnemen met school/de school bezoeken;
- contact opnemen met alle andere betrokken partijen;
- het proces mondt uit in een gesprek met alle partijen aan tafel. Tijdens dit gesprek zetten consulenten mediatie technieken in.

De casussen van onderwijs(zorg)consulenten zijn allemaal complex. Vaak is er al veel geprobeerd, maar is de communicatie vastgelopen en zijn de posities van de betrokken partijen verhard. Het is de taak van de consulenten om als analyticus en verbinder te kijken wat er aan de hand is en tot een constructieve oplossing te komen. Hierbij zijn ouders/verzorgers en leerlingen altijd betrokken, evenals de school (leerkracht, intern begeleider, directeur, bestuur). Ook de samenwerkingsverbanden vormen een belangrijke partij waarmee de consulenten moeten samenwerken. In de praktijk is het volgens consulenten wisselend in hoeverre de samenwerkingsverbanden hun rol innemen en meewerken. Andere onderwijspartijen die geregeld betrokken zijn in casussen van onderwijs(zorg)consulenten zijn leerplichtambtenaren en de onderwijsinspectie. Op het gebied van zorg werken consulenten samen met partijen als jeugd-ggz, gemeentelijke jeugdhulp (team jeugd, CJG, JGT), jeugdhulpverleningsorganisaties, jeugdzorg, lvg-zorg, revalidatieartsen en Veilig Thuis. Daarnaast hebben consulenten soms ook van doen met rechters of de Landelijke Geschillencommissie Passend Onderwijs.

Het advies van de consulenten is vrijblijvend. Indien ouders het advies van de consulent niet accepteren, kunnen zij bij het landelijk bureau een verzoek indienen voor een nieuwe consulent. Consulenten kunnen casussen ook doorverwijzen naar partijen met doorzettingsmacht, bijvoorbeeld in het geval van ernstige psychische problematiek van ouders. Enkele stakeholders merken op dat het goed zou zijn om het advies van de consulenten minder vrijblijvend te maken.

Soms blijkt de oplossing niet duurzaam en worden casussen heropend. Sommige consulenten spelen hierin zelf een actieve rol door – als vorm van nazorg – na verloop van tijd na te gaan hoe het met de jeugdige gaat. Indien nodig wijzen zij ouders op de mogelijkheid om bij het landelijk bureau een verzoek tot heropening in te dienen.

### Mbo-casussen

Vanaf het schooljaar 2014-2015 bieden consulenten ook bemiddeling en advies voor mbo-leerlingen. Op de totale caseload van onderwijs(zorg)consulenten in de afgelopen drie schooljaren is het aantal mbo-casussen relatief laag. Tegelijkertijd zien we dat het aantal mbo-casussen sinds 2014-2015 toeneemt. Landelijke stakeholders verwachten dat deze stijging de komende jaren doorzet, vanwege de toegenomen bekendheid van de consulenten in het mbo en vanwege de complementaire rol die zij vervullen.

Wel zijn er in het mbo per 1 augustus 2017 twee nieuwe wetten ingegaan<sup>17</sup>, waardoor in de toekomst mogelijk minder vaak een beroep wordt gedaan op de consulenten. Zo zijn mbo-instellingen momenteel bezig om hun klachtenregelingen te conformeren aan de nieuwe wetgeving, die hun verplicht om een klachtenregeling te hebben die laagdrempelig, toegankelijk en onafhankelijk is. Daarnaast is de overstap naar het mbo versoepeld met de invoering van het toelatingsrecht.<sup>18</sup> Tot slot constateert een geïnterviewde consulent het afgelopen schooljaar een toename van zorgfunctionarissen in het mbo, die aandacht hebben voor casuïstiek.

In de interviews is aan consulenten gevraagd of hun werkwijze in mbo-casussen afwijkt van casussen in het primair en voortgezet onderwijs. Het merendeel van de geïnterviewde consulenten heeft nog niet zo veel casussen in deze sector behandeld. Hoewel de kennis over het mbo-veld volgens stakeholders versterkt kan worden, geldt net als voor elke andere casus dat mbo-casussen een aanpak op maat vragen. Een van de consulenten merkt wel op dat mbo-opleidingen, in vergelijking met het primair en voortgezet onderwijs, strakkere eisen stellen aan hun studenten. Een andere consulent beaamt dit en voegt hieraan toe dat mbo-instellingen grotere organisaties zijn, waardoor het oplossen van een casus meer inspanning vraagt van een consulent dan een casus in het primair of voortgezet onderwijs, waar de lijnen korter zijn. Een ander element dat de werkwijze van de consulenten kan beïnvloeden zijn de jeugdigen zelf: indien deze 18 jaar of ouder zijn, zijn niet de ouders maar de jeugdigen zelf het eerste aanspreekpunt. Daarnaast ervaart een consulent andere (forsere) problematiek binnen deze doelgroep.

#### Onvoldoende uren per casus

Uit de interviews met consulenten komt naar voren dat het aantal uren per casus niet altijd toereikend is. Slechts één consulent komt naar eigen zeggen (bijna) altijd uit. Verschillende respondenten wijzen erop dat het aantal uren zich niet goed laat inschatten: *'Het werk van een onderwijsconsulent is moeilijk te begroten, er zijn te veel variabelen die de voortgang kunnen vertragen en je kunt deze niet altijd voorzien.'* Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat de problematiek waarmee de consulenten te maken krijgen complexer is geworden. Er spelen meerdere factoren in de gezinnen, waardoor de consulenten ook met meer ketenpartners in gesprek gaan dan voorheen. Een tweede reden die is aangedragen voor het overschrijden van het aantal geraamde uren, is dat bij de intake niet gelijk een juiste weergave van de problematiek ontstaat: *'Bij de intake geven ouders een heel korte uitleg van de problematiek. Als je daar dan thuiskomt, is er ineens sprake van een heel andere problematiek. Het is heel complex om de juiste informatie boven tafel te krijgen.'* Tot slot mag reistijd pas gedeclareerd worden als deze langer dan een uur is.

Uit de interviews komt naar voren dat alle respondenten wel eens een paar uur in hun eigen tijd werken. Enkele respondenten vragen soms extra uren aan, als duidelijk is dat er nog veel werk aan de winkel is om partijen bij elkaar te krijgen of als een plan is afgeketst. Andere respondenten zeggen vaak te laat te zijn met het aanvragen van extra uren en laten het dan maar zitten.

#### Ondersteuning vanuit het landelijk bureau

De geïnterviewde consulenten onderhouden allen een prettige relatie met het landelijke bureau. Men spreekt van een vriendelijk en bevolgen team. In de hechtheid van de relatie zien we verschillen. Waar de ene consulent te spreken is over de betrokkenheid van het landelijk bureau en hun inhoudelijke advies in moeilijke casussen, benadrukt de ander dat consulenten autonoom werken en het landelijk bureau alleen een faciliterende functie heeft. De facilitering van het landelijk bureau bestaat onder andere uit het intake- en matchingsproces (consulenten hoeven niet aan acquisitie te doen), het beheer van het registratiesysteem, het aanreiken van toestemmings- en declaratieformulieren, het tegenlezen van adviezen en juridische ondersteuning in het geval van klachten van ouders. Hoewel de geïnterviewde consulenten over het algemeen te spreken zijn over deze facilitering, is de toenemende bureaucratie een punt van aandacht. Verschillende respondenten kaarten aan dat het bureau niet te betuttelend moet worden. Een van hen spreekt in dit kader van doorgeschoten verantwoordingsplicht.

<sup>17</sup> Het betreft de wettelijke verankering van het klachtrecht en de wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo.

<sup>18</sup> Per 1 augustus 2017 heeft iedere mbo-student die zich uiterlijk op 1 april aanmeldt voor één of meer beroepsopleidingen het recht toegelaten te worden tot de opleiding van zijn of haar eerste voorkeur.

Over de landelijke scholingsdagen en de regionale overleg- en intervisiebijeenkomsten is men tevreden. Een consultant wijst erop dat de kwaliteit hiervan is verbeterd sinds de inhoud hiervan wordt afgestemd op de wensen en behoeften van de consultants. De vijf regio's hebben ook ieder een eigen scholingsbudget en kunnen zelf kiezen aan wat voor trainingen zij dit willen besteden. Eén geïnterviewde consultant vindt twee landelijke scholingsdagen iets te weinig. De andere zeven consultants vinden de frequentie van de landelijke en regionale bijeenkomsten zo voldoende. Tot slot noemen verschillende consultants in het kader van ondersteuning ook de nieuwsbrief waarmee het landelijk bureau de consultants op de hoogte houdt van nieuwe ontwikkelingen in hun vakgebied.

### Zzp-constructie

Bureau Onderwijsconsultanten kan putten uit een pool van circa vijftig consultants die als zzp'er verbonden zijn aan de organisatie. Dit maakt de organisatie zeer flexibel, waardoor snel op hulpvragen kan worden ingespeeld. Tegelijkertijd geeft het bestuur aan dat dit ook een kwetsbaarheid is, aangezien er veel verloop is in de pool van consultants. Dit maakt dat er veel tijd wordt besteed aan werving en selectie van nieuwe consultants. Hoewel het bestuur van mening is dat er onvoldoende middelen zijn voor een gestructureerd kwaliteitsbeleid, heeft het bureau wel een opleidingsbeleid met scholing op verschillende thema's. Het bestuur acht deze scholing ook van belang aangezien het *'irreëel is om te verwachten dat alle consultants goed functioneren. Het is dan belangrijk om continu aandacht te hebben voor professionalisering.'*

De geïnterviewde consultants zijn allen te spreken over de vrijheid die het werken in een zzp-constructie met zich meebrengt. Tegelijkertijd wordt door enkele consultants een aantal minpunten van deze constructie genoemd, zoals kwetsbaarheid in het contact met ouders en de kans op belangenverstrengeling doordat consultants andere banen hebben naast die van onderwijs(zorg)consultant. Een van de geïnterviewde consultants pleit, net als de directeur van het landelijk bureau, voor een aantal vaste aanstellingen in de regio, ter bevordering van de kwaliteit en de continuïteit van het werk. Een andere consultant ziet de zzp-constructie juist als vereiste om een onafhankelijke rol te hebben. Tot slot klinkt in verschillende gesprekken onvrede over het lage uurtarief door, dat sinds de start van onderwijsconsultanten ongewijzigd is gebleven. Het bestuur erkent dit ook en geeft aan dat het goed zou zijn om een marktconform salaris te kunnen bieden aan de consultants.

## 3.4 Samenwerking

### Landelijke partners

Om een goed resultaat te bereiken, is een goede samenwerking tussen consultants en andere betrokken partijen noodzakelijk, zowel op landelijk niveau als op lokaal niveau. Op landelijk niveau wordt de samenwerking vormgegeven door de directeur van Bureau Onderwijsconsultanten. Het gaat dan voornamelijk om Gedragswerk (een door het ministerie van OCW mogelijk gemaakt project om samenwerking te bevorderen in de aanpak van leerlingen die thuiszitten of voor wie dat dreigt), Ouders & Onderwijs (het informatiepunt voor ouders, de gesprekspartner voor de overheid en de onderwijssector en de verbinder van ouders rond het onderwijs), Ingrado (de vereniging van leerplichtambtenaren en RMC) en Ieder(in) (het netwerk voor mensen met een beperking of chronische ziekte). Hieronder passeert de samenwerking met deze landelijke partijen kort de revue. De input hiervoor is voornamelijk gebaseerd op de interviews met de diverse stakeholders zelf. Naast deze vier partijen is ook gesproken met de onderwijsraden. Daarbij valt op dat met de PO-Raad een signaleringsoverleg is ingericht, om te bezien hoe signalen over bijvoorbeeld dreigend thuiszitten kunnen worden opgepakt. Dit overleg vindt niet plaats met de VO-raad en MBO Raad.

### Gedragswerk

Gedragswerk is een project dat in 2005 met steun van het ministerie van OCW is gestart, om het aantal thuiszitters terug te brengen en regionale samenwerking rondom deze jongeren te versterken. In het jaarverslag 2015-2016 omschrijft Gedragswerk haar doel als "het bevorderen van de regionale samenwerking rondom leerplichtige leerlingen die in het (speciaal) primair onderwijs, het (speciaal) voorgezet onderwijs, of het MBO, tussen wal en schip (dreigen te) vallen en niet het onderwijs krijgen dat zij nodig



hebben. In het leeuwendeel van de gevallen gaat het om thuiszittende leerplichtige leerlingen of diegenen voor wie dit dreigt.”<sup>19</sup> Uit onze interviews met landelijke stakeholders komt naar voren dat er in het begin veel overlap was tussen de rol van de sparringpartners van Gedragswerk en de rol van onderwijs(zorg)consulenten. Deze overlap komt terug in het evaluatieonderzoek uit 2015 naar de methodiek van Gedragswerk.<sup>20</sup> In de rapportage staat dat Gedragswerk om twee redenen wordt ingeschakeld: voor een ingewikkelde, individuele casus, of voor een meer algemene, beleidsmatige aanpak van thuiszitten. In het eerste geval gaat het om thuiszitters met complexe problemen in het gezin en op school, waarbij de communicatie tussen betrokken partijen is vastgelopen. Sparringpartners worden volgens de evaluatie ingeschakeld om partijen weer in beweging te krijgen en gezamenlijk tot een goede oplossing te komen voor het kind. Deze beschrijving heeft veel overeenkomsten met de rol van de consulent (zie paragraaf 3.2). Het veld en het ministerie van OCW hadden dan ook behoefte aan meer onderscheid tussen de onderwijs(zorg)consulenten en de sparringpartners van Gedragswerk. De onderwijs(zorg)consulent richt zich op individuele casuïstiek, terwijl Gedragswerk grotere/structurelere problemen aanpakt. De consulenten kunnen vanuit hun ervaring de sparringpartners helpen om (regionale) systeemproblemen te signaleren. Daarnaast kunnen consulenten in situaties waarin hun inzet (nog) niet tot een oplossing leidt, Gedragswerk vragen om op te schalen. In de praktijk houdt dit in dat de rolverdeling tussen beide partijen de afgelopen jaren als volgt is ingericht:

- De consulenten zijn het aanspreekpunt voor ouders en professionals als school en vervolgens het samenwerkingsverband er niet uitkomen rondom een jeugdige die thuiszit of thuiszitter dreigt te worden.
- Indien veel jeugdigen vastlopen in een bepaalde school of regio, dan is dat een teken dat er in het systeem iets misgaat en is Gedragswerk aan zet: *‘Dan richten we bijvoorbeeld een actielijst thuiszitters op, door met alle partijen samen te kijken waar het in de ondersteuningsstructuur fout gaat.’*

De samenwerking tussen Gedragswerk en Bureau Onderwijsconsulenten groeit. Ze weten elkaar steeds beter te vinden. Tegelijkertijd valt er winst te behalen door samen trends en ontwikkelingen te signaleren en die terug te leggen in de regio’s. Er vindt al structureel overleg plaats tussen Gedragswerk, Bureau Onderwijsconsulenten en de Raad voor de Kinderbescherming, waarin de partijen samen kijken hoe ze elkaar kunnen versterken op het gebied van casuïstiek. Met name de vertaalslag tussen het signaleren van trends en het versterken van regionaal beleid kan nog verder uitgebouwd worden.

### *Ouders & Onderwijs*

Ouders & Onderwijs en Bureau Onderwijsconsulenten hebben het initiatief genomen om samen na te denken over het efficiënter uitvoeren van hun taak door nauwer samen te werken. Zo kan Ouders & Onderwijs casussen die (nog) niet in aanmerking komen voor een consulent voorzien van informatie of doorverwijzen. Door als vraagbaak voor deze groep op te treden, kan Ouders & Onderwijs Bureau Onderwijsconsulenten ontlasten. In het verlengde hiervan wil Ouders & Onderwijs inzetten op betere en toegankelijker informatievoorziening voor ouders, waar het momenteel nog aan schort. Samen met Ieder(in) heeft Ouders & Onderwijs een signaleringsoverleg met Bureau Onderwijsconsulenten om te kijken hoe signalen gelijk op juiste plek terecht kunnen komen.

### *Ingrado*

Ingrado en Bureau Onderwijsconsulenten weten elkaar te vinden met vragen inzake casuïstiek. Zo is er vanuit Bureau Onderwijsconsulenten contact met Ingrado als leerplichtambtenaren hun rol niet (goed) oppakken. Vanuit Ingrado is er contact als een leerplichtambtenaar een casus krijgt van een ouder die vastloopt.

### *Ieder(in)*

Bureau Onderwijsconsulenten en Ieder(in) wisselen jaarlijks trends in casuïstiek uit. Daarnaast verwijst Ieder(in) via het nationale zorgnummer mensen door naar Bureau Onderwijsconsulenten. Samen met Ouders & Onderwijs heeft Ieder(in) een signaleringsoverleg met Bureau Onderwijsconsulenten om te kijken hoe signalen gelijk op juiste plek terecht kunnen komen.

<sup>19</sup> Eindrapport schooljaar 2015-2016. Project ‘Gedragswerk’. Resultaat door verbinden. Gedragswerk, oktober 2016.

<sup>20</sup> Gedragswerk, wat werkt? Een evaluatie van het project Gedragswerk. Oberon, 2015.

### Lokale partners

Op lokaal niveau gaat het bij de samenwerking vooral om partners waarmee de consulent op moet trekken om de casus op te kunnen lossen. Buiten de ouders en school gaat het dan voornamelijk om samenwerkingsverbanden, leerplicht en (gemeentelijke) zorgaanbieders. Op basis van interviews met verschillende samenwerkingspartners blijkt dat zij de samenwerking met de consulenten doorgaans zeer positief beoordelen. De respondenten zijn van mening dat de consulenten nieuwe wegen openen en daarbij goed oog hebben voor de verschillende partijen. Ze hebben niet het idee dat hun zaken worden opgelegd, maar voelen zich een volwaardig gesprekspartner. In de praktijk houdt dit ook in dat ze soms lijnrecht tegenover elkaar komen te staan bij het zoeken naar oplossingen, aangezien partijen de geopenbare oplossing niet altijd als haalbaar beschouwen. Ook dan komt men er meestal wel uit. De open houding en communicatievaardigheden van de consulenten ziet men hiervoor als belangrijke voorwaarde. Hoewel men doorgaans zeer positief is over de samenwerking, komen er ook wel negatieve verhalen naar boven. Als partners het gevoel hebben dat de consulent niet onafhankelijk is (bijvoorbeeld door de kant van de ouders te kiezen of door nevenactiviteiten van de consulent) of niet openstaat voor de inbreng van andere partijen, gaat het mis. Dit is een enkele keer voorgekomen. Daarbij is het wel opvallend dat de consulenten als voorziening daarop niet worden 'afgerekend' en respondenten nog steeds positief oordelen. Een individuele consulent krijgt dan een zware onvoldoende. Dit laat zien dat het functioneren van de consulenten heel erg samenhangt met het individu. Respondenten geven ook aan dat hierin soms grote verschillen zijn; verschillen die de samenwerking in die gevallen negatief beïnvloeden.

Dat de verschillen tussen consulenten de samenwerking beïnvloeden, blijkt ook uit de vaker gemaakte opmerking dat het voor de samenwerkingspartners niet altijd duidelijk is wat men kan en mag verwachten. Respondenten die met verschillende consulenten ervaring hebben, merken dat de verwachtingen die zij hebben op grond van een eerdere casus niet altijd uitkomen bij een andere consulent. Naast verschillen tussen consulenten zijn er uiteraard ook verschillen in de verwachtingen van de partners zelf. Zo vindt een respondent dat het soms (te) lang duurt voordat consulenten met een oplossing komen. Dat consulenten de zaak weer vanaf het begin oppakken en daarbij voorbijgaan aan wat al geprobeerd is, vindt deze respondent zonde van de tijd en geen recht doen aan het wederzijds vertrouwen. Tegelijkertijd zeggen andere respondenten juist dat het goed is dat de consulent eerst de zaak onder de loep neemt en niet direct aan de slag gaat: *'Bij een aantal nieuwe consulenten was het wat zoeken in de afstemming tussen ons. Ik vond dat ze te voortvarend aan de slag gingen. Eerst moeten ze alle partijen horen, daarna pas handelen.'* Deze respondent is hierover het gesprek aangegaan en onderschrijft het breed gedragen beeld van de open en communicatieve houding van consulenten.

### Belemmerende factoren in de samenwerking

De daadkracht, open houding en heldere communicatie door consulenten worden genoemd als belangrijke factoren voor de goede samenwerking. Consulenten nemen de partners serieus, ze houden hen op de hoogte, weten elkaar te vinden en beschikken over de juiste kennis en ervaring om volwaardig gesprekspartner te zijn. Ook het gegeven dat de samenwerkingspartners de ruimte hebben om het oneens te zijn met consulenten vinden de respondenten fijn. Tegelijkertijd zijn er ook factoren die de samenwerking belemmeren, naast het al geconstateerde verschil tussen consulenten en daarmee onduidelijke verwachtingen. Zo was in het begin niet iedere consulent even rolvast en gingen sommigen te veel op de stoel van het samenwerkingsverband zitten. Dit is inmiddels sterk verbeterd volgens de respondenten. Ook wordt het tempo (*'het zijn zaken die al langer spelen'*) en de niet altijd even onafhankelijke positie (*'soms staan ze te veel achter een ouder'*) genoemd als belemmering. Daarnaast is starheid bij partijen (scholen, samenwerkingsverband of ouders) een veelgenoemde factor. Dit belemmert niet zozeer de samenwerking tussen de consulent en onze respondenten, maar uiteraard wel de samenwerking die de consulent nodig heeft om tot een oplossing te komen.

De samenwerkingspartners zien borging van onafhankelijkheid, het instellen van een klachtenregeling over consulenten en het creëren van meer duidelijkheid over de rol en de werkwijze van de consulent (de stappen die minimaal gezet moeten worden) als mogelijkheden om genoemde belemmeringen in de samenwerking tegen te gaan.

### 3.5 Resultaat van de werkzaamheden

#### Afronding van casussen

De geïnterviewde consulenten sluiten een casus doorgaans pas af als er een oplossing is, dat wil zeggen als er een betekenisvolle invulling is gevonden voor de jeugdige. We zien in dit opzicht kleine verschillen in wat de consulenten verstaan onder succesvolle afronding. Waar de een echt voor (een vorm van) onderwijs gaat en als er eerst behandeling nodig is de casus in het registratiesysteem op 'on hold' zet, noemt de ander het ook een succesvolle afronding als er acceptatie is ontstaan bij ouders dat er echt geen onderwijs mogelijk is: *'Succes kan ook zijn berusting in een bepaalde situatie en inzicht dat het echt die kant op moet die mensen eigenlijk niet willen.'* Een derde consulent ziet succes gelegen in het oplossen van het conflict: *'Wat ik het belangrijkste vind: dat de partijen die erbij betrokken zijn weer uit een conflictsituatie komen en op een professionele manier met elkaar omgaan, in het belang van de leerling.'* Verschillende respondenten houden na het vinden van de oplossing nog even vinger aan de pols om te volgen of deze ook daadwerkelijk tot uitvoering wordt gebracht. Sommigen doen dat door de casus pas af te sluiten als het advies is uitgevoerd; een andere belt enkele maanden na de afronding met ouders om te vragen hoe het ervoor staat.

#### Tevredenheid over resultaat

Het komt volgens de geïnterviewde consulenten maar zelden voor dat een casus onbevredigend wordt afgesloten. In zulke gevallen lukt het niet om tot overeenstemming te komen tussen de betrokken partijen of accepteren ouders het advies niet. Onderwijs(zorg)consulenten hebben een adviserende rol; de betrokken partijen zijn niet verplicht om het advies op te volgen. In de praktijk lijkt het gebrek aan doorzettingsmacht geen groot probleem te vormen: *'Ik heb geen doorzettingsmacht, maar wel doorzettingsinvloed.'* Om deze invloed te verkrijgen, moeten consulenten investeren in een goed regionaal netwerk, kennis van zaken hebben en zelfvertrouwen hebben en uitstralen.

Het beeld onder de consulenten wordt bevestigd door de interviews met samenwerkingspartners. Het oordeel van de samenwerkingspartners over de behaalde resultaten door de consulenten is namelijk (zeer) positief. In zijn algemeenheid scoort het resultaat weliswaar iets lager dan het oordeel over de samenwerking, het gaat dan voornamelijk om een hoger aantal uitgedeelde zevens in plaats van achten en negens. Ondanks deze algehele tevredenheid is ook een enkele partner ontevreden over het behaalde resultaat in een specifieke casus of over een specifieke consulent. De lagere tevredenheid valt volgens respondenten te verklaren uit de keuze voor kortetermijnoplossingen waarbij de jeugdige hulpverlening krijgt (bijvoorbeeld in een instelling), maar niet duurzaam aan een onderwijsplek wordt geholpen. De partners vinden dat echter niet geheel vreemd. Ze zeggen dat consulenten juist in de meest complexe situaties worden ingezet en zich doorgaans *'met man en macht'* inzetten om tot oplossingen te komen. Het is volgens de respondenten maar de vraag of een duurzame oplossing dan altijd haalbaar is. Het is aan de vasthoudendheid en de positie van de consulenten te danken dat die er dan wel komt. Het ontbreken van een duurzame oplossing in sommige gevallen maakt wel dat een deel van de respondenten de consulenten oproept om beter het vervolg van het traject te monitoren. Casussen die niet duurzaam zijn opgelost, komen dan weer in beeld. Deze monitoring is niet altijd vanzelfsprekend en enkele respondenten stellen ook dat het eind van de inzet van de consulent soms als vrij abrupt wordt ervaren. Ondanks deze kritische kanttekeningen bij het resultaat zijn de respondenten vrijwel zonder uitzondering zeer positief over de mogelijkheid om een consulent in te schakelen. Ze zien het als een welkome aanvulling om in complexe situaties de benodigde beweging te krijgen.

De tevredenheid van de partners blijkt ook als gevraagd wordt naar verbetermogelijkheden voor het werk van de consulenten. In de interviews met samenwerkingspartners blijft het dan vaak stil. Samenwerkingspartners zijn zeer tevreden over de consulenten en zien niet direct mogelijkheden om hun werk te verbeteren. Wel zien ze mogelijkheden om de impact van de consulenten te versterken. Het gaat dan om het verder versterken van de positie van de consulenten om het uiteindelijke doel te bereiken. Zaken als het selecteren van de juiste consulent – passend bij de situatie – alsmede het verlenen van doorzettingsmacht aan consulenten worden hierin genoemd. Deze doorzettingsmacht moet de consulent meer zeggingskracht geven. Andere zaken die gesprekspartners aanreiken, hebben te maken met het creëren van meer duidelijkheid over de rol, taken en processtappen van de consulent: *'Het inzetten van zzp'ers voor de consulentfunctie is vermoedelijk niet bevorderlijk voor de uniformiteit.'*



# Verklaringen

Verklaringen voor ontwikkelingen  
in de caseload en de resultaten  
van onderwijs(zorg)consulenten

# 4

## 4 Verklaringen

### 4.1 Inleiding

Welke verklaringen zijn er voor de ontwikkelingen in de caseload en wat zijn de factoren die ertoe doen bij het al dan niet succesvol kunnen afronden van een casus? Succes verwijst hierbij naar de mate waarin leerlingen onderwijs volgen, een advies is overgenomen, een casus (nog) niet heropend is en de mate waarin ouders en scholen positief zijn over de inzet en het werk van een consulent. Op basis van nadere analyse van de beschikbare data en interviews zijn verklaringen verkend.

In het kwantitatieve deel van dit onderzoek is de samenhang verkend tussen enerzijds de opbrengsten van consulenten en anderzijds factoren die relateren aan casuïstiek (leeftijd, onderwijssituatie en problematiek van een jeugdige), personele inzet van een consulent (soort inzet, doorlooptijd, gewerkte uren) en lokale context (onderwijsvoorzieningen, verzuim, regio). In het kwalitatieve deel is aan samenwerkingspartners, consulenten, het bestuur van SOSO en de landelijke stakeholders gevraagd wat zij als mogelijke verklaringen zien voor de groei van het aantal casussen en het succes van onderwijs(zorg)consulenten. In dit hoofdstuk combineren we deze gegevens in een beschrijving van (mogelijke) verklaringen voor de ontwikkelingen in aard en omvang van de caseload (paragraaf 4.2) en een beschrijving van factoren die van belang zijn voor het al dan niet succesvol optreden van consulenten (paragraaf 4.3).

De gesprekken zijn gevoerd met partners die vanuit verschillende posities naar dit vraagstuk kijken: landelijke stakeholders, het bestuur van SOSO en de directeur van Bureau Onderwijsconsulenten vanuit landelijk perspectief en de consulenten en samenwerkingspartners vanuit regionaal/lokaal perspectief. Daarom is ervoor gekozen in dit beschrijvende hoofdstuk de respondentgroepen als uitgangspunt te hanteren. Achtereenvolgens komen de afzonderlijke bevindingen uit de gesprekken met landelijke stakeholders (inclusief bestuur en het bureau), de onderwijs(zorg)consulenten en de samenwerkingspartners aan bod.

### 4.2 Ontwikkelingen in aard en omvang van de casussen

Als we kijken naar de ontwikkelingen in de afgelopen drie schooljaren (2014-2015, 2015-2016 en 2016-2017) valt op dat – hoewel er regionale verschillen bestaan – het aantal casussen toeneemt en deze tegelijkertijd complexer van aard worden. Zo is er significant vaker sprake van multiproblematiek en zien we een stijging van het aantal casussen met een zorgcomponent. Ook zien we dat de gemiddelde leeftijd van de instroom (licht) dalend is en dat het aantal casussen vooral in het po en mbo stijgt. Met de verschillende gesprekspartners is nagegaan wat de verklaringen zijn voor deze geconstateerde stijgingen.

#### Landelijke stakeholders

Vanuit de landelijke stakeholders zijn verschillende verklaringen genoemd die hebben bijgedragen aan het stijgend aantal casussen en de bijbehorende problematiek. Zo geven de stakeholders aan dat de *toegenomen bekendheid* (Bureau Onderwijsconsulenten doet meer aan pr en er is vermoedelijk sprake van mond-tot-mondreclame) en *aandacht voor thuiszitters* (van waaruit initiatieven ontstaan in de leerplichtsector om jeugdigen met een vrijstelling terug in het onderwijs te brengen, vanuit de leerrecht gedachte) de caseload verhogen. Daarnaast is *passend onderwijs* nog geen afgerond proces, waardoor sommige regio's (nog) geen dekkend aanbod hebben. Dit komt onder meer doordat vrijwel gelijk met de invoering van passend onderwijs de decentralisaties in de jeugdzorg werden ingevoerd. Diverse stakeholders noemen moeilijkheden rondom het vormgeven en financieren van trajecten waarin onderwijs, zorg en jeugdhulp samenkomen. Een andere genoemde verklaring betreft verschillen in het functioneren van samenwerkingsverbanden en de daarmee gepaard gaande opvatting over hun rol en posities ten opzichte van ouders. Tot slot merken enkele stakeholders op dat passend onderwijs meer verwachtingen schept en daarmee meer vraagt van docenten, waardoor zij deze leerlingen niet altijd kunnen bieden wat de leerlingen nodig hebben. Dit maakt dat de verwachtingen van ouders over het kunnen plaatsen van een leerling in het reguliere onderwijs niet matchen met hetgeen de school biedt. Een stakeholder zegt daarover: *'Passend onderwijs doet voorkomen alsof de wereld volledig maakbaar is. Niet alles is mogelijk, ook zeker omdat er niet altijd financiën voor zijn.'* Andersom kan een constructief

gesprek tussen ouders en scholen ook worden bemoeilijkt door de houding van de school ('ik ben de professional').

De landelijke stakeholders zien ook dat de complexiteit in de casussen toeneemt. Dit hangt in hun ogen samen met de toegenomen aandacht voor thuiszitters en het eerder benoemde leerrecht. De toegenomen complexiteit vereist maatwerkcombinaties van onderwijs, zorg en jeugdhulp: *'Laaghangend fruit wordt als eerste geplukt. Wat overblijft is ingewikkelder.'*

Het beroep op onderwijs(zorg)consulenten kan volgens de stakeholders op verschillende manieren worden teruggebracht. Om te beginnen kunnen lessen worden getrokken uit de ervaring en casuïstiek van consulenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het op regionaal niveau terugleggen van rode draden in de casuïstiek. Ook draagt het goed in de gaten houden en bewaken van de escalatieladder hieraan bij. De consulenten zijn een tweedelijns hulpvoorziening, die in beeld komt nadat eerst de school (ib-er of directeur) en vervolgens het samenwerkingsband aan zet zijn geweest. Dit vereist volgens de stakeholders wel dat partijen in de eerste lijn worden versterkt, bijvoorbeeld door middel van de signaleringsfunctie, maar ook door meer facilitering aangaande passend onderwijs. Daarnaast zijn enkele stakeholders van mening dat de expertise en mediërende rol van consulenten een plek moeten krijgen op lokaal niveau (via samenwerkingsverband of gemeente), zodat er regionaal heldere aanspreekpunten zijn voor ouders, die in een veel eerder stadium (nog voor de escalatie) kunnen helpen bij het gesprek aangaan met school. Daarnaast noemt men het creëren van meer voorzieningen voor leerlingen binnen regulier onderwijs en daarmee samenhangend een betere samenwerking tussen onderwijs en zorg, alsmede betere communicatie tussen scholen en ouders als belangrijke factoren voor het kunnen terugbrengen van de caseload.

### Onderwijs(zorg)consulenten

Verschillende consulenten zeggen niet goed zicht te hebben op de ontwikkeling van het aantal casussen in de afgelopen jaren, omdat zij als zzp'er worden ingeroepen om een jeugdige te helpen en zodoende niet de caseload van het totale bureau kennen. Ze hebben echter wel indrukken over en mogelijke verklaringen voor de algehele stijging en regionale verschillen, zoals toegenomen bekendheid. Daarnaast wijzen ook zij op de invoering van passend onderwijs en dan met name op de gevolgen van de verevening. Hierdoor zijn specifieke voorzieningen voor de doelgroep van de consulenten verdwenen: *'In deze regio neemt het aantal plaatsen in het speciaal onderwijs sterk af. De so-scholen en de expertise binnen die scholen staat daardoor onder druk.'* Deze verevening leidt tot grote verschillen tussen regio's aldus consulenten: *'Als je in regio X woont, krijg je op je zeventiende nog een toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal onderwijs, in regio Y niet. In deze regio hanteert men tevens een schoolmodel. Hogere bekostiging wordt niet meer uitgegeven.'* De samenwerkingsverbanden gaan hier vervolgens verschillend mee om. Sommigen denken mee vanuit de jeugdige, anderen zijn in de ogen van een consulent meer *'een verlengstuk van de school: hun manier van meedenken in oplossingen is vaak aanbodgericht. Ouders voelen zich niet gehoord.'*

Naast de verevening die voor regio's verschillende gevolgen heeft, zijn er ook regionale verschillen die voortkomen uit de lokale situatie. Voorbeelden hiervan zijn het beschikbare onderwijs in de regio (*'Er staat een heel grote vrije school. Als een kind daar uitvalt of dreigt uit te vallen, kan het heel lastig zijn om een andere plek te zoeken.'*) en de heersende cultuur in bepaalde regio's (in een cultuur waarin men niet gewend is aan directe communicatie botsen mondige ouders sneller met school).

Het aantal casussen valt volgens de consulenten terug te brengen door leerkrachten te scholen in het omgaan met specifieke problematiek en door het specialisme van speciaal onderwijs op dit gebied als ondersteuning in te zetten in het primair onderwijs. Daarnaast zoeken ze het bij de samenwerkingsverbanden, waarvan sommigen het goed doen en anderen juist niet. De samenwerkingsverbanden zouden dan ook aan een aantal te toetsen kwaliteitseisen moeten voldoen: *'Samenwerkingsverbanden zijn ontzettend verschillend en functioneren ook ontzettend verschillend.'* Enkele respondenten verwachten minder casussen als de samenwerkingsverbanden meer denken vanuit de behoefte van de jeugdigen en minder vanuit hun aanbod: *'Wat dit zou kunnen bevorderen? Een positieve prikkel vanuit het ministerie'*

*dan wel de Inspectie om scholen die wel probleemkinderen aannemen te belonen en andere scholen te laten leren van good practices.'*

### Samenwerkingspartners

De samenwerkingspartners hebben voor een groot deel niet goed zicht op de ontwikkeling van het aantal casussen in hun regio. De meesten kijken er echter niet van op als er binnen hun regio een stijging is van casussen waarbij een consulent is betrokken. De respondenten wijten dit voornamelijk aan een toegenomen complexiteit van de problematiek bij de doelgroepen, grotere bekendheid van de consulenten, verevening/passend onderwijs, verwachtingen van ouders ten aanzien van het onderwijs en meer juridisering.

### Daling

Een aantal respondenten heeft te maken met een daling van het aantal casussen in hun regio. Dit komt volgens hen door de wijze waarop ze het samenwerkingsverband hebben vormgegeven. Zo beschikken enkele samenwerkingsverbanden over functionarissen die bij (dreigende) uitval van leerlingen in een mediërende rol het gesprek aangaan met de ouders en de school, in lijn met de rol van onderwijs(zorg)consulenten. Daarnaast ligt de focus van sommige samenwerkingsverbanden binnen de dalende regio's meer op preventiegericht werken. Een samenwerkingsverband vertelt dat ze leerlingen die vastlopen en eigenlijk niet in het vso thuishoren, toch voorzien van een toelaatbaarheidsverklaring. Hiermee kunnen ze een klasje inrichten om leerlingen terug te leiden naar de eigen school. Met deze oplossing wordt voorkomen dat jeugdigen uitvallen en een vrijstelling krijgen.

Samenwerkingspartners zien een belangrijke rol weggelegd voor de samenwerkingsverbanden om het aantal casussen in de toekomst te verminderen. Hoewel men zich afvraagt of het een doel op zich moet zijn om minder casussen naar de consulenten te geleiden, aangezien het een noodvoorziening betreft, zien de samenwerkingspartners wel een taak voor scholen en samenwerkingsverbanden om zelf tot oplossingen te komen. Het samenwerkingsverband zou de verbinding moeten leggen tussen de ouder en de jeugdige enerzijds en de school anderzijds. Door tijdig en open het gesprek tussen ouder/jeugdige en school te voeren, zal een deel van de ouders geen vervolgstappen nemen richting de consulenten. Het samenwerkingsverband kan dan zelf in de rol stappen van consulent. Dit vraagt wel een actieve rol van het samenwerkingsverband en mogelijk ook meer sturing door samenwerkingsverbanden op de mogelijkheden binnen scholen: *'Ik ben er voorstander van dat we als samenwerkingsverband strengere eisen gaan stellen aan de deelnemende besturen in het samenwerkingsverband en meer centrale regie voeren.'* Meerdere respondenten zeggen daarbij dat het goed zou zijn om de consulent dan eerder in te kunnen schakelen; meer preventief en meedenkend van aard, voordat er geen beweging meer in een casus zit.

## 4.3 Succes- en faalfactoren voor het oplossen van een casus

Welke factoren zijn bepalend voor een succesvolle interventie door onderwijs(zorg)consulenten? Als we succes definiëren als het vinden van een oplossing in het onderwijs, het overnemen van het advies, het niet heropenen van de casus of tevredenheid bij ouders en school, dan lijken diverse factoren dit – volgens de data – te beïnvloeden.

Het vinden van een oplossing in het onderwijs lijkt te worden bemoeilijkt als het een vraag naar passend onderwijs of bekostiging betreft. Tegelijkertijd zien we dat ouders en school tevredener zijn over het werk van de consulenten bij bekostigingsvraagstukken. Daarnaast lijkt de aanwezigheid van speciaal-onderwijsvoorzieningen (WEC-scholen) positief bij te dragen aan een passend advies, oftewel een advies dat door partijen wordt overgenomen en waar ouders en school tevredener mee zijn. We kunnen dan ook constateren dat de context en de lokale situatie het werk van de consulent beïnvloeden. Dat is echter niet het enige. Nadere bestudering van de data wijst er ook op dat de leeftijd van de jeugdige een belangrijke factor is. Naarmate de jeugdige een hogere leeftijd heeft, is het lastiger een oplossing te vinden in het onderwijs, wordt het advies minder vaak overgenomen en is er vaker sprake van een heropening. Ook komt naar voren dat het vooral voor jeugdigen uit vso of mbo lastig is om een oplossing in



het onderwijs te vinden (dit zijn tevens jeugdigen met een hogere leeftijd). Verder zien we dat het besteden van meer tijd aan een casus niet per se tot meer succes leidt. Met inachtneming van het eerder gemaakte voorbehoud over de tijdsregistratie, zien we dat zowel een langere doorlooptijd als een hoger aantal gewerkte uren meer voorkomt bij casussen die minder vaak een oplossing in het onderwijs vinden en casussen die vaker worden heropend. Ook zien we dat het advies in die gevallen minder vaak wordt overgenomen. Opvallend is wel dat deze langere tijdsbesteding gerelateerd is aan een hogere tevredenheid van ouders en scholen. Er lijkt dan ook sprake te zijn van succesfactoren die niet direct uit de data zijn te halen. Welke zijn dat? Die vraag is voorgelegd aan de consultants en samenwerkingspartners.

### Onderwijs(zorg)consultanten

De belangrijkste factor die van invloed is op het succesvol afronden van een casus, is de medewerking van (en samenwerking tussen) alle partijen, meer in het bijzonder de individuen die deze partijen vertegenwoordigen. Dit betekent dat consultants moeten investeren in een goed netwerk en dat ze over kennis, zelfvertrouwen en goede bemiddelende eigenschappen moeten beschikken. Ook het vertrouwen van ouders en realisme in hun verwachtingen spelen een cruciale rol. *'Er zijn ouders die met niets tevreden zijn'*, aldus een consultant. Daarnaast kunnen kenmerken van de regionale situatie het oplossen van een casus bevorderen. Zo stellen enkele geïnterviewde consultants dat zij meer mogelijkheden hebben als de kennis en gelden voor extra ondersteuning binnen het samenwerkingsverband zijn belegd, in plaats van dat de middelen direct naar de scholen/besturen gaan. Daarnaast ervaart men regionale verschillen doordat sommige gemeenten wat ruimhartiger zijn dan andere.

Knelpunten die consultants tegenkomen bij het oplossen van een casus hebben betrekking op de financiering (gebrek aan middelen, partijen wijzen naar elkaar, geld dat voor onderwijs bestemd is kan niet voor oplossingen buiten het onderwijs worden ingezet), knellende wet- en regelgeving (deze laten weinig ruimte voor experiment en formele partijen zijn niet bereid om mee te werken aan een oplossing die buiten hun bevoegdheid valt), de scheiding tussen onderwijs en zorg (de twee aparte werelden spreken niet dezelfde taal), acceptatieproblemen van ouders (met betrekking tot de beperking van hun kind en met betrekking tot de voorgestelde oplossing), gebrek aan een passend aanbod in de regio en een te lichte opvatting van zorgplicht door scholen. Tot slot merken enkele geïnterviewde consultants op dat er grote verschillen bestaan tussen samenwerkingsverbanden wat betreft hun inrichting en werkwijze. Hetzelfde geldt voor gemeenten wat betreft hun beleid rond leerplicht en jeugdzorg. Een van de geïnterviewde consultants wijst erop dat consultants zich hierdoor steeds moeten aanpassen aan het systeem om hem/haar heen. Een andere consultant vindt dit niet zozeer een knelpunt voor consultants, omdat zij de regio goed kennen, maar geeft te kennen dat het met name voor ouders ingewikkeld is.

### Samenwerkingspartners

Open en heldere communicatie, onafhankelijkheid, een goed netwerk en een grote mate van kennis en kunde zijn factoren die het succes van de consultants bepalen, aldus de samenwerkingspartners. Daarnaast zijn ook het out-of-the-box denken en de positie van de consultant (ingesteld door het ministerie van OCW) bepalend voor een succesvolle bemiddeling door consultants. Wat ons opvalt, is dat dit met name intermenselijke factoren zijn. Men kijkt minder naar factoren in het 'eigen systeem' die mogelijk belemmerend zijn. Denk daarbij aan factoren die verankerd zijn in financiering en regelgeving. Indien we specifiek vragen naar 'systeembelemmeringen', komen dergelijke zaken wel aan de orde. Dan blijkt dat samenwerkingsverbanden of leerplichtambtenaren niet overal meer beschikken over werkzame interventies voor de doelgroep, als gevolg van de 'verevening' in het kader van passend onderwijs.

Tot slot noemen enkele samenwerkingspartner de consultant die de ouders bijstaat in hun zoektocht naar een passende onderwijsplek als succesfactor. Niet de financiering, maar de jeugdige staat centraal. De werkwijze van de consultants maakt dat ouders zich gehoord voelen en de consultant zaken in beweging krijgt. Tegelijkertijd laat deze succesfactor de dunne lijn zien waarop consultants balanceren. Het bijstaan van de ouders om een oplossing te forceren, geeft al snel de indruk dat een consultant niet onafhankelijk is en te veel op de hand van de ouders is.





REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Samenvatting en conclusies

# 5

## 5 Samenvatting en conclusies

### 5.1 Inleiding

Ouders en scholen die te maken hebben met problematiek rond het plaatsen, schorsen of verwijderen van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, kunnen een beroep doen op bemiddeling en advisering van onderwijsconsulenten. Daarnaast bestaat voor ouders, scholen en zorgaanbieders sinds 1 augustus 2015 de mogelijkheid om een beroep te doen op onderwijszorgconsulenten. Zij hebben specifieke expertise op het gebied van de organisatie en bekostiging van onderwijszorgarrangementen en kunnen partijen ondersteunen om tot een goede invulling van onderwijs(ondersteuning) en zorg voor een kind in schooltijd te komen. De inzet van onderwijs(zorg)consulenten wordt mogelijk gemaakt door subsidie van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS).

OCW heeft, mede namens VWS, RegioPlan gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de inzet van onderwijs(zorg)consulenten in de subsidieperiode 2014 tot 2018, om handvatten aan te reiken voor de organisatie van onderwijs(zorg)consulenten in de nieuwe projectsubsidie. Het doel van het evaluatieonderzoek was vierledig:

1. inzicht krijgen in de kwalitatieve resultaten en opbrengsten van de onderwijs(zorg)consulenten;
2. inzicht krijgen in de werkwijze van onderwijs(zorg)consulenten en het ondersteunend bureau;
3. aanleveren van voorstellen voor verbetering van de kwaliteit van het werk van onderwijs(zorg)consulenten en het ondersteunend bureau op landelijk en regionaal niveau;
4. inzicht krijgen in oorzaken van de stijging van het aantal casussen in de afgelopen drie jaar.

#### Aanpak

De onderzoeks aanpak bestond uit twee fasen. In de voorbereidende fase is door middel van deskresearch, gesprekken met landelijke stakeholders en een bestandsanalyse een beeld geschetst van ontwikkelingen met betrekking tot het werk en de inzet van onderwijs(zorg)consulenten. In de verdiepende fase is vervolgens ingezoomd op de inhoud en de uitvoering van het werk van onderwijs(zorg)consulenten en de regionale context. Hiervoor zijn acht RMC-regio's geselecteerd, waarin 31 interviews zijn afgenomen met onderwijs(zorg)consulenten en lokale samenwerkingspartners zoals samenwerkingsverbanden, scholen, leerplicht en zorg.

#### Leeswijzer

In dit slothoofdstuk zetten we de belangrijkste conclusies van het onderzoek op een rij. Paragraaf 5.2 gaat in op de opbrengsten en resultaten van het werk van onderwijs(zorg)consulenten en de tevredenheid van ouders en samenwerkingspartners daarover (onderzoeksvraag 1). Paragraaf 5.3 staat stil bij de werkwijze van consulenten en het landelijk bureau, alsmede de kwaliteit van het werk van consulenten en mogelijkheden voor verbetering (onderzoeksvraag 2 en 3). Daarna bespreken we in paragraaf 5.4 de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de ontwikkelingen in de casuïstiek gedurende de afgelopen drie schooljaren (onderzoeksvraag 4). Dit hoofdstuk sluit af met een korte slotconclusie in paragraaf 5.5.

### 5.2 Kwalitatieve opbrengsten en resultaten

#### Tevredenheid

Uit de tevredenheidsenquête die ouders en scholen enkele maanden na afronding van een casus op verzoek van Bureau Onderwijsconsulenten invullen, komt een positief beeld naar voren. Over het algemeen waarderen zij de inzet en de communicatie van onderwijs(zorg)consulenten en het ondersteunend bureau positief en zijn zij tevreden met het resultaat. De tevredenheid is in de afgelopen drie schooljaren toegenomen. Dit kan wijzen op een professionaliseringsslag die volgens landelijke en lokale stakeholders de afgelopen jaren onder de consulenten en het bureau heeft plaatsgevonden. Wat verder opvalt is dat ouders en scholen positiever oordelen over individuele consulenten dan over het landelijk bureau.

De geïnterviewde lokale samenwerkingspartners, zoals samenwerkingsverbanden en leerplichtambtenaren, zijn (zeer) positief over de door de consulenten behaalde resultaten. Dit sluit aan bij het beeld dat de geïnterviewde consulenten zelf scheppen: het komt volgens hen maar zelden voor dat een casus onbevredigend wordt afgesloten. In zulke gevallen lukt het niet om tot overeenstemming te komen tussen de betrokken partijen of accepteren ouders het advies niet.

### **Factoren die bijdragen aan (on)tevredenheid**

Factoren die bijdragen aan de tevredenheid van lokale samenwerkingspartners zijn goede communicatievaardigheden en oog voor de verschillende partijen (iedereen als volwaardig gesprekspartner behandelen). Andersom is het gevoel dat de consulent niet onafhankelijk is of niet openstaat voor de inbreng van alle partijen voeding voor ontevredenheid, evenals de keuze voor kortetermijnoplossingen. De tevredenheid van samenwerkingspartners hangt sterk samen met de individuele consulent, aangezien er verschillen tussen de consulenten bestaan. Een negatieve ervaring rekenen de gesprekspartners dan ook individuele consulenten aan en doet geen afbreuk aan de waardering van de consulenten als voorziening. Ook verschillen in verwachtingen van partners zijn van invloed op de tevredenheid. Een belangrijke bevinding in dit kader is dat het voor de samenwerkingspartners niet altijd duidelijk is wat men van de consulenten kan en mag verwachten.

De tevredenheid van ouders hangt eveneens samen met de mate waarin de ouders de consulent als onafhankelijk ervaren. Acceptatieproblematiek van ouders leidt soms tot onvrede over het resultaat. Bureau Onderwijsconsulenten draagt bij aan de tevredenheid door aan de voorkant een zo goed mogelijke koppeling te maken tussen casus en consulent, door professionaliseringsactiviteiten voor consulenten vorm te geven en door lering te trekken uit tevredenheidsenquêtes en klachten. Enkele geïnterviewde samenwerkingspartners zijn van mening dat de koppeling tussen casus en consulent valt te verbeteren.

## **5.3 Werkwijze en kwaliteit**

### **Rol van onderwijs(zorg)consulenten**

Onderwijs(zorg)consulenten worden gezien als onafhankelijke mediators die beweging moeten krijgen in verharde situaties/patstellingen en partijen weer in het belang van het kind laten samenwerken. De onafhankelijke rol is daarbij een meerwaarde, tezamen met hun ervaring, kennis en expertise, hun fysieke aanwezigheid en hun regionale inbedding. Uit het veld klinkt door dat het niet altijd lukt om die onafhankelijkheid (in ieders beleving) vast te houden. Soms ervaren partijen dat consulenten als mede-oploper naast ouders te veel hun kant kiezen. Andersom ervaren ouders soms juist dat consulenten de kant van school kiezen.

Naast de mediërende rol in casuïstiek zien de verschillende partijen ook een belangrijke casusoverstijgende rol weggelegd voor onderwijs(zorg)consulenten: het signaleren van trends en ontwikkelingen in casuïstiek en die informatie inzetten om partijen in het veld te versterken en beleid te verbeteren. Enkele consulenten hebben hier al positieve ervaringen mee opgedaan. Bureau Onderwijsconsulenten en het bestuur van SOSO willen deze rol de komende jaren verder uitbouwen. Een aanvullende rol die een aantal partners graag ziet is de rol van klankbord, waarbij ze de consulenten kunnen inschakelen om casussen tegen het licht te houden en advies te krijgen, voordat een casus vastloopt.

### **Leidend principe en werkwijze**

Het uitgangspunt voor onderwijs(zorg)consulenten is de jeugdige die thuiszit of dreigt thuis te komen zitten te helpen aan een zinvolle, op ontwikkeling gerichte tijdsbesteding. Bij voorkeur is dat onderwijs, maar het kan ook zorg of een vorm van dagbesteding zijn. Als er sprake is van een vastgelopen situatie waarin het de school en vervolgens het samenwerkingsverband niet lukt om tot een oplossing te komen, zijn de consulenten (als noodvoorziening) aan zet om de (dreigende) thuiszitsituatie op te heffen en alle partijen in het belang van de betreffende jeugdige te laten samenwerken. De consulenten beschikken daarbij over een grote mate van vrijheid voor de invulling van hun werk.

De diversiteit in casuïstiek vraagt om maatwerk, geen blauwdruk. De werkwijze van consulenten hangt af van de aard van de problematiek, de behoefte van de jeugdige en de andere betrokken partijen. In de gesprekken met consulenten horen we enkele vaste elementen terug. Zo starten zij altijd (los van wie de aanmelder is) met een huisbezoek bij ouders en jeugdige. Vervolgens maken ze een plan van aanpak en gaan ze in gesprek met andere betrokken partijen (school en samenwerkingsverband vrijwel altijd, daarnaast vaak met leerplicht en onderwijsinspectie en (gemeentelijke) zorgverleners). Het proces mondt uit in een gesprek met alle partijen aan tafel, waarin de consulent mediatiotechnieken inzet.

Uit de gesprekken blijkt dat consulenten maar zelden een beroep doen op een escalatieroute, in de vorm van een nieuwe consulent of door de casus door te verwijzen naar een partij met doorzettingsmacht. De mogelijkheid om Gedragswerk in te schakelen als consulenten er zelf niet uitkomen, is in de interviews niet genoemd. Enkele stakeholders en samenwerkingspartners zien mogelijkheden om de impact van de consulenten te versterken, door betere matching van casussen en consulenten en het verlenen van doorzettingsmacht aan consulenten.

### **Inzet in het mbo**

De inzet van consulenten in het mbo is nog relatief nieuw. Uit gesprekken met stakeholders klinkt door dat de kennis van consulenten over het mbo-veld (in sommige gevallen) verder versterkt kan worden. Mbo-casussen vragen een iets andere/grotere inspanning van consulenten, ten eerste omdat mbo-instellingen een grotere schaalgrootte hebben dan po- en vo-casussen, waar de lijnen korter zijn. Daarnaast maakt de oudere leeftijd van de jeugdigen dat zij zelf een belangrijk/het primaire aanspreekpunt zijn en brengen zij andere (forsere) problematiek met zich mee.

### **Rol van het bureau**

Bureau Onderwijsconsulenten speelt een prominente rol in het werk van de consulenten. Zo verzorgen zij de intake van de jeugdige en vervolgens de matching met een consulent uit de pool van zzp'ers. Deze rol is van belang voor de selectie van de consulent en triage. In de praktijk lukt het volgens een consulent niet altijd om in de intake de juiste informatie boven tafel te krijgen, onder meer door de vaak complexe problematiek. Als een consulent eenmaal aan de slag gaat met een casus, is het bureau ondergeschikt en houdt zij met name een faciliterende rol. Zo kunnen klachten over een consulent hier worden gemeld en indien nodig leidt dit tot het aanstellen van een andere consulent. Verder uit de faciliterende rol zich onder meer in professionalisering en kwaliteitsbewaking.

De geïnterviewde consulenten waarderen de landelijke scholingsdagen en regionale overleg- en interviewsbijeenkomsten. De kwaliteit hiervan is verbeterd sinds de inhoud wordt afgestemd op de wensen en behoeften van de consulenten. De regiocoördinatoren, wier rol de afgelopen jaren is uitgebreid, spelen hierin een belangrijke rol. Naast deze professionalisering zorgt het landelijk bureau voor kwaliteitsbewaking in de vorm van het intake- en matchingsproces, het beheer van het registratiesysteem, het tegenlezen van adviezen en het uitzetten en analyseren van tevredenheidsenquêtes. Uit de interviews met consulenten blijkt dat de kwaliteitsbewaking in de vorm van registraties en verantwoording is toegenomen. Verschillende respondenten laten zich kritisch uit over de toenemende bureaucratie.

### **Zzp-constructie**

Bureau Onderwijsconsulenten werkt met consulenten in een zzp-constructie. Hoewel de zzp-constructie de organisatie flexibel maakt en de geïnterviewde consulenten de vrijheid die deze constructie met zich meebrengt waarderen, is deze niet bevorderlijk voor de continuïteit en de kwaliteit van het werk van de consulenten. De zzp-constructie gaat namelijk gepaard met een hoog verloop en kans op belangenverstengeling. In dit kader is het idee geopperd om, naast een pool van zzp'ers, in elke regio enkele vaste krachten aan te stellen.

De consulenten krijgen op basis van de aard van hun casus 5, 10, 15 of 20 uren voor hun werkzaamheden, die ze eventueel gemotiveerd kunnen uitbreiden. Uit de interviews met consulenten komt naar voren dat het aantal uren per casus niet altijd toereikend is. Hun werk laat zich lastig inschatten, omdat een veelheid aan factoren kan leiden tot (onverwachte) vertraging. Bovendien ervaren zij steeds meer complexe problematiek in de gezinnen, die in de intake niet altijd goed naar boven komt en die samen-

werking met veel verschillende ketenpartners vereist. Het aanvragen van extra uren moet vooraf plaatsvinden en lijkt alleen plaats te vinden indien men, tijdig, een substantiële extra tijdsinvestering voorziet. De geïnterviewde consultants werken allen wel eens meer uren aan een casus dan ze krijgen vergoed. Uit de registratie is het daadwerkelijk aantal bestede uren dan ook niet goed te halen. Bovendien worden de uren die in het systeem worden ingevoerd als ‘gewerkte uren’ niet gecontroleerd met de gedeclareerde uren. Ondanks deze ommissie in de uren zien we dat het aantal casussen dat binnen het aantal beschikbare uren kan worden afgerond significant daalt.

### Afsluiten casus

De geïnterviewde consultants sluiten een casus naar eigen zeggen pas af als er een oplossing is gevonden. Het liefst is dat een vorm van onderwijs (hervatten van de schoolloopbaan van de jeugdige is het uitgangspunt), maar als dat niet mogelijk is, worden acceptatie en het vinden van een andere passende plek ook als succes gezien. De registratiedata bevestigen dat het merendeel van de oplossingen is gericht op (terugkeer naar) onderwijs (75%), eventueel in combinatie met behandeling (10%).

De verstrekte adviezen van consultants zijn niet bindend, maar worden volgens de geïnterviewde consultants in het gros van de casussen wel overgenomen. De registratiedata bevestigen dit: bij 94 procent van de afgeronde casussen is het advies van de consultant door de partijen (deels) overgenomen. Vanuit de samenwerkingspartners klinkt echter door dat de oplossing niet altijd even duurzaam is. Enkele van hen pleiten in dit kader voor betere monitoring/nazorg. Uit de interviews met consultants blijkt dat de meesten van hen wel een vinger aan de pols houden om te kijken of de betrokken partijen de oplossing tot uitvoering brengen. Indien de oplossing niet duurzaam blijkt, kunnen de aanmelders bij het landelijk bureau om een heropening vragen. Het percentage heropeningen bedraagt 14 procent en is in de onderzochte periode (augustus 2014 tot en met juli 2017) gelijk gebleven.

### Succes- en faalfactoren

De belangrijkste factor die van invloed is op het succesvol afronden van een casus, is de medewerking van (en samenwerking tussen) alle partijen, meer in het bijzonder de individuen die deze partijen vertegenwoordigen. Open en heldere communicatie, onafhankelijkheid, een goed netwerk en een grote mate van kennis, kunde en zelfvertrouwen zijn dan de succesfactoren van consultants. Ook het vertrouwen van ouders en realisme in hun verwachtingen spelen een cruciale rol. Overigens zijn niet alleen de vaardigheden van de consultant en de bereidheid tot het vinden van oplossingen bij de partners van belang. We constateren ook dat de context en lokale situatie het werk van de consultant beïnvloeden. Zo lijkt het vinden van een oplossing in het onderwijs lastiger als het een vraag naar passend onderwijs of bekostiging betreft, terwijl de aanwezigheid van speciaal-onderwijsvoorzieningen (WEC-scholen) positief bijdraagt aan een advies dat door partijen wordt overgenomen en waar ouders en school tevredener mee zijn. Daarnaast spelen zaken als de juridische haalbaarheid en financiering een belangrijke rol.

### Samenwerking met landelijke en lokale partners

Voor zowel Bureau Onderwijsconsultanten als de consultants zelf is een goede samenwerking met andere partijen van belang om het werk goed uit te kunnen voeren. Op landelijk niveau werkt Bureau Onderwijsconsultanten samen met onder meer Gedragswerk, Ouders & Onderwijs, Ieder(in) en (in lichtere mate) Ingrado. Met betrekking tot de onderwijsraden valt op dat alleen met de PO-Raad een overleg is ingericht, om te bezien hoe signalen over bijvoorbeeld dreigend thuiszitten kunnen worden opgepakt. De samenwerking op landelijk niveau verloopt doorgaans goed. De organisaties weten elkaar steeds beter te vinden en hebben waar nodig de rollen onderling verhelderd. Ouders & Onderwijs en Ieder(in) hebben net als Bureau Onderwijsconsultanten een loketfunctie (voor ouders). De drie partijen voeren samen een signaleringsoverleg om te kijken hoe signalen gelijk op de juiste plek terecht kunnen komen. Bureau Onderwijsconsultanten en Ouders & Onderwijs willen hun samenwerking in de praktijk verder intensiveren. Ouders & Onderwijs zou als vraagbaak voor ouders het landelijk bureau kunnen ontlasten en ouders kunnen voorzien van informatie over de nog te nemen stappen alvorens de consultants in te schakelen. In de samenwerking met Gedragswerk valt winst te behalen door gezamenlijk in te zetten op het ontwikkelen van leercirkels in de regio's, waarbij de afgesproken rolverdeling tussen Gedragswerk en de consultants uiteraard bewaakt dient te worden.

Ook de lokale samenwerkingspartners beoordelen de samenwerking met de consultants doorgaans zeer positief. Met name omdat zij als volwaardig gesprekspartner worden beschouwd. De daadkracht, open houding en heldere communicatie door consultants worden geroemd als belangrijke factoren voor de goede samenwerking. Daarnaast constateren zij een verbetering in de rolvastheid van de consultants. Als het gaat om mogelijke verbeterlagen in de samenwerking, noemen de samenwerkingspartners borging van onafhankelijkheid en het creëren van meer duidelijkheid over de rol en de werkwijze van de consultant (de stappen die minimaal gezet moeten worden). De verschillen tussen de consultants leiden tot verschillen in tevredenheid van samenwerkingspartners. Een derde verbeterpunt dat de partners inbrengen is dan ook het instellen van een klachtenregeling, ten behoeve van klachten over individuele consultants.

### Registratiedata

Om vanuit Bureau Onderwijsconsultanten het succes van het werk van consultants goed te monitoren en waar nodig te verbeteren, is een accurate registratie van belang. Op basis van onze analyses van de data constateren wij dat er veel informatie beschikbaar is, die in potentie veelzeggend is over wat wel en wat niet werkt. Dit ten volle uitnuttigen vraagt verdere verbetering van de registratie. Concreet liepen wij tegen de volgende zaken aan:

- Ontbrekende/incomplete informatie.
- Geen zicht op de uniformiteit van de data, doordat personen een vraag verschillend kunnen interpreteren en een deel van de informatie (zoals de aard van het probleem) wordt ingevuld door de aanmelder (hierin zien we een vrij grote groep 'anders, namelijk').
- Het aantal gewerkte uren en de doorlooptijd zijn onbetrouwbaar. We adviseren om deze informatie beter te registreren, eventueel door Compas te koppelen aan het declaratiesysteem. Dit maakt het mogelijk om te analyseren welke situaties meer tijd kosten en waar het wellicht in minder tijd kan. Hierdoor is een eventueel verzoek om meer uren per casus ook beter te verantwoorden.
- Monitoring van het resultaat stopt bij de afronding van de casus. Hierdoor zijn er geen registratiegegevens over de duurzaamheid van de oplossing. Sommige consultants bellen na een tijdje na om te vragen hoe het gaat. Dit gebeurt op eigen initiatief en er wordt niet bijgehouden/geregistreerd of dit aanleiding voor heropening is. Hierdoor vertroebelt het zicht op duurzaamheid.

Het verbeteren van de registraties vergroot de gebruikswaarde van de data, maar moet tegelijkertijd niet tot onnodige bureaucraties leiden. Het is aan het bureau om goed na te denken over het doel van de registraties: welke informatie hebben ze nodig om de kwaliteit van het werk te kunnen verbeteren? Het eenduidiger registreren van de achterliggende problematiek kan bijvoorbeeld bijdragen aan betere matching. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is om de registraties conform de AVG te verwerken.

## 5.4 Stijging van het aantal casussen

Het aantal casussen is vanaf schooljaar 2014-2015 gestegen met 33 procent; van 1.225 casussen in het schooljaar 2014-2015 tot 1.633 in het schooljaar 2016-2017. Hoewel deze stijging vooral door een tijdelijke daling in het aantal casussen in het schooljaar 2014-2015 wordt veroorzaakt, is de algehele trend groeiend. Als oorzaken hiervoor worden genoemd:

- Toegenomen bekendheid van de mogelijkheid om consultants in te zetten, onder andere door meer pr en mond-tot-mondreclame.
- Invoering van passend onderwijs/verevening waardoor voorzieningen wegvallen, regio's (nog) geen dekkend aanbod hebben en/of hoge verwachtingen worden geschept bij ouders.
- Verschillen in het functioneren en de rolopvatting van samenwerkingsverbanden, waarbij sommigen meedenken vanuit de jeugdige en anderen zich meer gedragen als een verlengstuk van de school.
- Toegenomen complexiteit van de problematiek bij de doelgroep, onder andere door initiatieven om jeugdigen met een vrijstelling terug in het onderwijs te brengen.

De stijging speelt zich af in specifieke regio's. Er zijn regio's waarin de stijging onverminderd hard doorzet, terwijl in andere regio's de groei wat afvlakt. Dit wijst erop dat beschikbaarheid van onderwijstypen,

heersende cultuur alsmede de verevening én verschillen tussen samenwerkingsverbanden reële verklaringen zijn voor verschillen in succes. Een dalend aantal casussen in regio's wordt volgens gesprekspartners bovendien verklaard door de werkwijze van het samenwerkingsverband, zoals de aanstelling van functionarissen die een vergelijkbare rol hebben als onderwijs(zorg)consulenten en het verstrekken van toelaatbaarheidsverklaringen aan jeugdigen om tijd en ruimte te creëren om hen terug te leiden naar de eigen school.

### Terugbrengen van het aantal casussen

Het aantal casussen valt volgens betrokkenen terug te dringen door meer lessen te trekken uit de ervaring en casuïstiek van consulenten. Hiermee kunnen de regio's worden gevoed en versterkt. Ook is het van belang de tweedelijnspositie van consulenten te blijven bewaken, zodat casussen niet te vroeg worden doorgezet. Dit vereist wel dat de eerstelijnsparitij worden versterkt. Dit kan volgens gesprekspartners bijvoorbeeld door middel van de signaleringsfunctie van consulenten, maar ook door het creëren van meer voorzieningen voor leerlingen binnen het regulier onderwijs en daarmee samenhangend een betere samenwerking tussen onderwijs en zorg, alsmede communicatie tussen scholen en ouders. Samenwerkingspartners zien hierin een belangrijke rol weggelegd voor de samenwerkingsverbanden. Vanaf het schooljaar 2014-2015 bieden consulenten ook bemiddeling en advies voor mbo-leerlingen. Hoewel het aantal mbo-casussen op de totale caseload relatief laag is, constateren we sindsdien een toename. Landelijke stakeholders verwachten dat deze stijging de komende jaren doorzet, vanwege de toegenomen bekendheid van de consulenten in het mbo en vanwege de complementaire rol die zij vervullen. Tegelijkertijd kunnen de wettelijke verankering van het klachtrecht en de invoering van het toelatingsrecht in het mbo (beide per 1 augustus 2017) ervoor zorgen dat in de toekomst minder vaak een beroep zal worden gedaan op de consulenten.

## 5.5 Slotconclusie

Alles overziend kunnen we constateren dat de onderwijs(zorg)consulenten als (nood)voorziening zeer gewaardeerd worden. Door hun onafhankelijke positie, kennis, ervaring en netwerk zijn consulenten in staat om – in opdracht van de ministeries van OCW en VWS – beweging te krijgen in zaken die vast lijken te zitten. De consulenten komen daarbij regelmatig met oplossingen die gesprekspartners zelf nog niet hadden bedacht. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de inzet en het resultaat van consulenten door ouders, scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten (leerplicht) en andere betrokkenen hoog worden gewaardeerd.

Gezien de complexiteit van de casussen waarvoor ze worden ingezet, is dit een zeer mooi resultaat. Dit neemt niet weg dat er ook uitzonderingen zijn die de regel bevestigen. Zo zijn ouders, scholen en andere samenwerkingspartners soms ontevreden over de ingezette consulenten of gekozen oplossingen. Hoewel het ondoenlijk is om altijd alles naar tevredenheid op te lossen, behoeft een aantal zaken meer aandacht. Verbeterde registratie, meer communicatie en duidelijkheid over de werkwijze van consulenten en wat van hen verwacht mag worden en oog voor continuïteit in de pool van consulenten zijn hiervan voorbeelden. Tegelijkertijd zien we dat het succes van de consulenten voor een groot deel voortkomt uit de vrijheid die zij hebben. Het is daarom van belang om ervoor te zorgen dat deze vrijheid niet wordt belemmerd door onnodige bureaucratiesingering of protocollen.

De stijging van het aantal casussen in de afgelopen jaren hangt met diverse factoren samen. De toenemende complexiteit van de problematiek van de doelgroep wringt met een tekort aan passend aanbod in regio's en de werkwijze en de rol opvatting van sommige samenwerkingsverbanden, waardoor de samenwerking met ouders stagneert. Daarnaast constateren we dat de bekendheid van het werk van consulenten toeneemt. Dit kan ervoor zorgen dat casussen sneller worden voorgelegd, met de stijgende caseload tot gevolg. Feitelijk zouden het onderwijs- en zorgveld goed moeten leren van het werk en de oplossingen van onderwijs(zorg)consulenten op lokaal niveau. Bureau Onderwijsconsulenten moet hier toe de kennis vanuit de casussen (meer) delen, maar op lokaal niveau dienen partijen hier ook ontvankelijk(er) voor te zijn. Naast een onderlinge open en goede communicatie, waarin ouders en leerling het gevoel krijgen dat ze serieus worden genomen, gaat het dan ook om lerend vermogen bij de lokale par-

tijen. Samenwerkingsverbanden (c.q. schoolbesturen) en gemeenten staan voor de uitdaging om het lokale onderwijs- en zorgaanbod verder te versterken en de caseload van onderwijs(zorg)consulenten te verminderen.





REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Bijlagen

# B

# Bijlage 1: Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit vijf activiteiten. Deze zijn hieronder een voor een toegelicht.

## (a) Deskresearch

Het onderzoek startte met een deskresearch om meer zicht te krijgen op het werk van onderwijs(zorg)consulenten en relevante ontwikkelingen in de context. Hiervoor hebben we verschillende documentatie bestudeerd, zoals jaarverslagen, informatiebrochures, Q-rapportages, een nota van bestuurlijk overleg en onderzoeksrapporten.

## (b) Interviews en een groepsgesprek met sleutelinformanten

Naast de deskresearch zijn interviews afgenomen met landelijke stakeholders ter verkenning van de onderzoekscontext. In de eerste plaats is gesproken met de directeur van Bureau Onderwijsconsulenten. Dit interview vond na de startvergadering plaats en was gericht op de rol en de werkwijze van het landelijk bureau bij de inzet van onderwijs(zorg)consulenten, succes- en knelpunten in het functioneren van consulenten en de stijging van het aantal casussen in de afgelopen jaren. Ten tweede is informatie verzameld met behulp van een groepsgesprek met zes van de zeven bestuursleden van SOSO. Dit gesprek vond plaats na een bestuursvergadering van SOSO (6 april 2018) en ging over het functioneren van onderwijs(zorg)consulenten, het landelijk bureau en het bestuur, relevante samenwerkingspartners en verklaringen voor de groei van het aantal casussen. Ten derde zijn acht telefonische interviews afgenomen met vertegenwoordigers van landelijke stakeholders: Ouders & Onderwijs, de PO-Raad, de VO-raad, de MBO Raad, Balans, Ieder(in), Ingrado en Gedragswerk, waarvan een deel is voorgedragen door de bestuursleden van SOSO. In deze interviews ging het over de ervaringen van de desbetreffende stakeholder inzake de samenwerking met onderwijs(zorg)consulenten en het bureau, hun visie op de rol en toegevoegde waarde van de consulenten en mogelijke verklaringen voor de groei.

## (c) Bestandsanalyse

Het kwantitatieve deel van dit onderzoek is gericht op het beschrijven en verklaren van de ontwikkelingen inzake de inzet en de opbrengsten van onderwijs(zorg)consulenten in de periode augustus 2014 tot en met december 2017. Op basis van bestaande data kijken we naar hoe vaak er een beroep is gedaan op onderwijs(zorg)consulenten en welke opbrengsten consulenten realiseren. Daarnaast proberen we een verklaring te bieden voor ontwikkelingen in het aantal casussen en de opbrengsten van consulenten door aandacht te besteden aan factoren op het verschillende niveaus: het niveau van de jongere, consultant en lokale context. Voor dergelijke beschrijvende en verklarende analyses maken we gebruik van meerdere bronnen:

1. Registratiesysteem Conpas dat wordt beheerd door Bureau Onderwijsconsulenten. In dit registratiesysteem is per casus informatie te vinden over de kenmerken van een jeugdige (bijv. leeftijd en problematiek) en over de inzet van consulenten (bijv. aantal gewerkte uren).
2. Een tevredenheidsonderzoek van Bureau Onderwijsconsulenten. Ongeveer drie maanden na het afronden van een traject ontvangen ouders en/of betrokken schoolfunctionarissen een korte digitale vragenlijst. In deze vragenlijst wordt op een vijfpuntschaal gevraagd hoe tevreden men is over de inzet en communicatie van de betrokken consulent, dat van het bureau en hoe zij de oplossing van een consulent waarderen. In de periode augustus 2014 tot en met december 2017 is deze tevredenheidsenquête 1125 keer ingevuld, waarvan 946 door ouders (84%) en 146 door medewerkers van de school (13%). Van 33 enquêtes (3%) is onbekend wie hem heeft ingevuld.
3. Registraties van DUO over onderwijsvoorzieningen in gemeenten.
4. Registraties van DUO over het verzuim in gemeenten.

Deze vier databronnen zijn gecombineerd in één databestand. De administratieve data van het registratiesysteem vormen de basis van dit gecombineerde bestand (bron 1). Vanuit privacyoverwegingen zijn in de data van Bureau Onderwijsconsulenten (bronnen 1 en 2) open antwoordcategorieën die mogelijk persoonsgegevens bevatten (zoals naam van de jeugdige en school) en de postcodecijfers verwijderd. De gegevens over individuele problematiek zijn separaat geanalyseerd met behulp van tekstmining (zie box 1) en geanonimiseerd aan het databestand toegevoegd. De onderzoekers hebben deze analyses uitgevoerd op het kantoor van Bureau Onderwijsconsulenten en hiertoe een geheimhoudingsverklaring getekend. Het geanonimiseerde databestand is aangevuld met een algemene tevredenheidsscore uit het tevredenheidsonderzoek van het bureau (bron 2), informatie over onderwijsvoorzieningen (bron 3) en verzuim (bron 4) in de gemeente waar een jeugdige woonachtig is. Het resultaat is een geanonimiseerd

databestand dat op individueel niveau gegevens bevat over een jeugdige, de consultant en de lokale context waarin een jeugdige woonachtig is. Doordat we informatie hebben op casusniveau over meerdere jaren, biedt dit databestand een unieke mogelijkheid om ontwikkelingen in casussen te beschrijven en te verklaren. Meer specifiek kunnen we met dit bestand ontwikkelingen verklaren door te onderzoeken of er een verband is tussen de ontwikkelingen in het aantal casussen en de resultaten van consultants enerzijds en de karakteristieken van een jongere, de consultant en de lokale context anderzijds.

#### Box 1: Tekstmining

In het registratiesysteem van Bureau Onderwijsconsultanten wordt de problematiek van de jeugdige en de toelichting hierop als open tekst ingevuld. Om deze informatie te kunnen betrekken in de bestandsanalyse, is gebruikgemaakt van een digitale onderzoekstechniek: tekstmining. Met deze techniek is het mogelijk om relevante informatie over de problematiek van jongeren te extraheren uit grote hoeveelheden gedigitaliseerd tekstmateriaal (d.i. vastgelegd in het registratiesysteem) en wordt deze informatie automatisch toepasbaar gemaakt voor verdere analyse.

#### Aanpak

Een eerste stap bij tekstmining is het definiëren van zoektermen. Op basis van deskresearch hebben we een lijst van 244 zoektermen opgesteld, waarbij we tevens rekening hebben gehouden met mogelijke synoniemen, afkortingen en voorkomende spelfouten bij een stoornis/problematiek. Deze zoektermen zijn vervolgens gebruikt om informatie over de problematiek uit de ongestructureerde teksten te halen en deze in te delen in passende categorieën. Dit wordt gedaan door de computer. Op basis van de 244 zoektermen is de informatie ingedeeld in 93 categorieën die verwijzen naar een specifieke aandoening (bijv. ASS) of problematiek (bijv. communicatieproblemen tussen partijen). Deze informatie is gekoppeld aan het databestand en geschikt gemaakt voor beschrijvende en verklarende analyses.

#### Categoriseren

Voor de analyses is het bijna onmogelijk om resultaten te presenteren voor deze 93 categorieën. Er is daarom gekozen om een aantal categorieën samen te nemen. In overleg met de directeur en een beleidsmedewerker van Bureau Onderwijsconsultanten zijn de 93 categorieën teruggebracht naar een overkoepelende indeling van 7 categorieën en 1 categorie onbekend. Hieronder wordt een overzicht gegeven van deze overkoepelende indeling:

Overkoepelende categorieën	Specifieke categorieën
1. Lichamelijke problematiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lichamelijke/gezondheidsproblematiek</li> <li>• Spraak-taalproblematiek</li> <li>• Syndromen (excl. Gilles de la Tourette)</li> <li>• Niet aangeboren hersenletsel</li> </ul>
2. Psychische problematiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AD(H)D</li> <li>• Angst</li> <li>• ASS</li> <li>• Eetstoornis</li> <li>• Gedragsstoornis/gedragsproblemen</li> <li>• Persoonlijkeitsstoornis</li> <li>• Stemmingsstoornis</li> <li>• Trauma</li> <li>• Dwangstoornis</li> <li>• Hechtingsstoornis</li> <li>• Problemen met prikkelverwerking</li> <li>• Psychische/psychiatrische problemen</li> </ul>
3. Sociale problematiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociale problematiek (pesten, seksueel misbruik, loverboy, mishandeling, vluchteling)</li> <li>• Jeugddetentie</li> <li>• Communicatieproblemen tussen partijen</li> </ul>
4. Leerproblemen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leerproblemen</li> <li>• Hoogbegaafd</li> </ul>
5. Verzuim/thuiszitters	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzuim/thuiszitters (incl. schorsing, afgewezen)</li> </ul>
6. Geen officiële diagnose	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen diagnose</li> </ul>
7. Verstandelijke beperking	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verstandelijke problematiek</li> </ul>
8. Onbekend	

Hoewel het combineren van deze databronnen mogelijkheden biedt om ontwikkelingen te beschrijven en te verklaren, kennen de data een aantal beperkingen die in acht moeten worden genomen bij het lezen van dit rapport, namelijk:

- Volledigheid van registraties (ontbrekende waarden door veranderingen in registratiesysteem).
- Berouwbaarheid van de gegevens:
  - doorlooptijd: kan oplopen door niet op tijd invullen;
  - uren: ontbrekende informatie of onjuiste waarde (soms staat er 0 terwijl dat niet zo is);
  - incongruentie tussen antwoorden op verschillende variabelen;
  - onwaarschijnlijke waarden (bijvoorbeeld 0 jaar oud en afkomstig van vso).
- Kleine afwijkingen tussen SOSO-jaarrapport en ons rapport.

#### (d) Verdiepingen in de regio

Op basis van de resultaten van de eerste fase van het onderzoek (d.i. activiteiten a t/m c), is een aantal RMC-regio's geselecteerd voor een verdiepende studie. Deze verdieping heeft als doel om meer zicht te krijgen op de uitvoering en de kwaliteit van het werk van onderwijs(zorg)consulenten en verklaringen over ontwikkelingen in het aantal casussen en de opbrengsten van consulenten. Bij de selectie is rekening gehouden met een aantal factoren, namelijk: de ontwikkeling van het aantal casussen, de problematiek van de jeugdigen, de tevredenheid van ouders en scholen, de opbrengsten van het werk en deelname aan de pilot verlengde intake. Kijkend naar de scores en verdelingen op deze factoren hebben we regio's geselecteerd die op meerdere factoren hoger dan wel lager scores. Naast de scores op de factoren hebben we rekening gehouden met het absolute aantal casussen in een regio. Op basis van deze criteria zijn in afstemming met de begeleidingscommissie de volgende regio's geselecteerd voor het verdiepende onderzoek: Eem en Vallei, Friesland, Gewest Zuid-Limburg, Haaglanden, Rijnmond, Stedendriehoek, Utrecht en Twente. In deze regio's zijn data verzameld met behulp van telefonische interviews, om meer zicht te krijgen op de werkwijze van de onderwijs(zorg)consulenten en van de stakeholders die betrokken zijn bij de totstandbrenging van arrangementen in de regio/gemeente.





**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

**Regioplan**  
**Jollemanhof 18**  
**1019 GW Amsterdam**  
**T +31(0)20 531 53 15**  
**[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)**