



Evaluatie onderwijszorg Caribisch Nederland Eindrapportage

Leonie Middelbeek, Anne Luc van der Vegt,
Henk Sligte

m.m.v. Ton Klein en Guuske Ledoux

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Managementsamenvatting | 5 |
| 1 Inleiding | 9 |
| 1.1 Aanleiding | 9 |
| 1.2 Vraagstelling | 10 |
| 1.3 Leeswijzer | 11 |
| 2 Onderzoeksmethodiek | 13 |
| 1.4 Methodiek Verklarende Evaluatie | 13 |
| 1.5 Uitvoering van het onderzoek | 15 |
| 3 Beleidsreconstructie | 19 |
| 3.1 Inleiding | 19 |
| 3.2 Staatsrechtelijke wijziging | 19 |
| 3.3 Onderwijsagenda's Caribisch Nederland..... | 21 |
| 3.4 Beleidskeuzes van de Rijksoverheid met betrekking tot de onderwijszorg in CN | 24 |
| 3.5 Beleidskeuzes van het samenwerkingsverband Bonaire met betrekking tot de onderwijszorg op Bonaire..... | 26 |
| 3.6 Beleidskeuzes van het samenwerkingsverband Sint Eustatius met betrekking tot de onderwijszorg op Sint Eustatius | 28 |
| 3.7 Beleidskeuzes van samenwerkingsverband Saba met betrekking tot de onderwijszorg op Saba | 29 |
| 3.8 Beleid paramedische zorg in Caribisch Nederland | 30 |
| 4 Onderwijszorg op Bonaire | 31 |
| 4.1 Over Bonaire..... | 31 |
| 4.2 Zorgleerlingen op Bonaire | 33 |
| 4.3 Organisatie van de onderwijszorg in het basisonderwijs | 34 |
| 4.4 Organisatie van de onderwijszorg in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs | 42 |
| 4.5 Organisatie van de onderwijszorg van Expertisecentrum Onderwijszorg Bonaire (EOZ)..... | 46 |
| 4.6 Financiële positie EOZ..... | 51 |
| 4.7 Rol van ouders | 52 |
| 4.8 Rol van de leerplichtambtenaar | 53 |
| 4.9 Samenwerking met jeugdketenpartners | 54 |
| 4.10 Conclusies en aanbevelingen onderwijszorg Bonaire | 58 |
| 5 Onderwijszorg op Sint Eustatius | 63 |
| 5.1 Over Sint Eustatius..... | 63 |
| 5.2 Zorgleerlingen op Sint Eustatius | 64 |
| 5.3 Organisatie van de onderwijszorg in het basisonderwijs | 65 |
| 5.4 Organisatie van de onderwijszorg in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs | 68 |
| 5.5 Organisatie van de onderwijszorg van Expertise Center St. Eustatius (ECE) | 72 |
| 5.6 Financiële positie ECE | 75 |
| 5.7 Rol van ouders | 76 |
| 5.8 Rol van de leerplichtambtenaar | 77 |
| 5.9 Samenwerking met jeugdketenpartners | 77 |
| 5.10 Conclusies en aanbevelingen onderwijszorg Sint Eustatius | 80 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6 | Onderwijszorg op Saba | 85 |
| 6.1 | Over Saba..... | 85 |
| 6.2 | Zorgleerlingen op Saba | 86 |
| 6.3 | Organisatie van de onderwijszorg in het basisonderwijs | 87 |
| 6.4 | Organisatie van de onderwijszorg in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs | 91 |
| 6.5 | Organisatie van de onderwijszorg van Expertise Center Education Care..... | 94 |
| 6.6 | Financiële positie EC2 | 99 |
| 6.7 | Rol van ouders..... | 99 |
| 6.8 | Rol van de leerplichtambtenaar | 100 |
| 6.9 | Samenwerking met jeugdketenpartners | 101 |
| 6.10 | Conclusies en aanbevelingen onderwijszorg Saba | 102 |
| 7 | Conclusies en aanbevelingen | 107 |
| 7.1 | Oorspronkelijke uitgangspunten bij het opzetten van de onderwijszorg | 107 |
| 7.2 | Inrichting onderwijszorg in Caribisch Nederland, toereikendheid van de onderwijszorg..... | 108 |
| | Bijlage 1: Leidraden Interviews onderwijszorg Caribisch Nederland (NL) | 115 |
| | Bijlage 2: Guidelines Interviews education care Caribbean Netherlands (EN) | 119 |
| | Bijlage 3: Overzicht van de respondenten gesproken ten behoeve van de beleidsreconstructie | 124 |
| | Bijlage 4: Overzicht van de respondenten per eiland | 125 |
| | Bijlage 5: Korte vragenlijsten voorafgaand aan interviews..... | 127 |
| | Bijlage 6: Verwerking vragenlijsten ingevuld door respondenten op Bonaire | 129 |
| | Bijlage 7: Financiële positie van de expertisecentra onderwijszorg Caribisch Nederland | 133 |
| | Bijlage 8: Verwerking vragenlijsten ingevuld door respondenten op Sint Eustatius | 149 |
| | Bijlage 9: Verwerking vragenlijsten ingevuld door respondenten op Saba | 153 |

Managementsamenvatting

Onderwijszorg sterk ontwikkeld, verdere ontwikkeling noodzakelijk

Sinds de staatsrechtelijke wijziging in 2010 heeft de onderwijszorg¹ in Caribisch Nederland zich sterk ontwikkeld, onder meer dankzij investeringen door Rijk in het kader van de Onderwijsagenda's. Op elk van de drie eilanden, Bonaire, Saba en Sint Eustatius, is een Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) opgericht, een samenwerkingsverband gevormd en een Eilandelijk Zorgplan opgesteld. De Inspectie van het Onderwijs heeft geconstateerd dat er veel is verbeterd. Alle scholen voldoen aan de eisen voor basiskwaliteit. Leraren geven meer gedifferentieerd les en zijn beter in staat om zorgbehoeften te signaleren. Ook de kwaliteit van de EOZ's is positief beoordeeld en de samenwerking tussen scholen en EOZ's verloopt steeds beter.

Niet alleen is de kwaliteit verbeterd, er wordt ook een steeds groter beroep gedaan op de onderwijszorg. Dit is een gevolg van betere signalering, maar ook van de toenemende sociaal-economische problematiek. Leerproblemen en gedragsproblemen staan niet los van deze problematiek. Voor veel leerlingen is de schooltaal niet hun eerste taal, waardoor leerachterstanden ontstaan. Dit neemt toe door immigratie van vluchtelingen uit de regio. Bovendien is armoede een veel voorkomend en groeiend probleem in Caribisch Nederland. Ook worden sommige leerlingen geconfronteerd met huiselijk geweld, criminaliteit, verslavingsproblematiek, hetgeen kan leiden tot problematisch gedrag op school. Daarnaast zijn er leerlingen met zwaardere problematiek, zoals verstandelijke of lichamelijke beperkingen of specifieke stoornissen zoals ASS.

Niet voor alle leerlingen een passend aanbod

In Caribisch Nederland gelden sinds 2010 de WPO BES, WVO BES en WEB BES. Daarbinnen is niet voorzien in speciaal onderwijs. Voor de leerlingen met behoefte aan zware onderwijszorg ontbreekt een passend aanbod. Het gaat dan bijvoorbeeld om kinderen met een Autisme Spectrum Stoornis, kinderen met een meervoudige beperking en kinderen met gedragsproblemen die te zwaar zijn voor het regulier onderwijs. Het huidige eerste- en tweedelijnsaanbod schiet tekort om deze leerlingen adequate zorg te bieden. Scholen en EOZ hebben daarvoor onvoldoende capaciteit en expertise. Gespecialiseerde experts zijn niet op elk eiland aanwezig en kunnen daardoor slechts zeer beperkt worden ingezet. Daarnaast verloopt de samenwerking met jeugdketenpartners niet optimaal.

¹ In Caribisch Nederland (CN) wordt gesproken van *onderwijszorg* en *zorgbehoefte*. De terminologie verschilt van die in Europees Nederland (EN), waar sinds de Wet passend onderwijs wordt gesproken over *onderwijsondersteuning* en *ondersteuningsbehoefte*. De Wet passend onderwijs is niet van kracht in Caribisch Nederland. De term *zorg* in CN is in feite synoniem met *ondersteuning* in EN. We bedoelen met *onderwijszorg* in dit rapport dus *niet* gecombineerde hulp vanuit onderwijs en jeugdhulp, zoals dat in EN gebeurt in de vorm van *onderwijszorgarrangementen*.

Gewenste ontwikkeling eerste- en tweedelijnszorg

De eerstelijnszorg op de scholen is de laatste jaren aanzienlijk versterkt. Binnen de zorgstructuur hebben interne begeleiders en zorgcoördinatoren een spilfunctie. Groepsleerkrachten en mentoren kunnen hen inschakelen, als zij dat nodig achten. Naar buiten toe zijn zij contactpersoon voor het EOZ en andere zorginstellingen.

Verdere versterking van de kwaliteit van de onderwijszorg wordt echter zeer noodzakelijk geacht. Dat is in de eerste plaats een kwestie van personele capaciteit. In Caribisch Nederland is, net als in Europees Nederland, sprake van een lerarentekort. Daarnaast beschikken zorgfunctionarissen over onvoldoende formatieve ruimte: coördinerende taken moeten veelal buiten werktijd worden uitgevoerd. Verder zijn er op sommige scholen geen remedial teachers. Daardoor is er een aanzienlijke werkdruk. Dit heeft ook te maken met de omvang van de groep leerlingen met taalachterstanden vanwege het feit dat hun thuistaal anders is dan de schooltaal. Deze groep valt niet onder de wettelijk gedefinieerde doelgroep van onderwijszorg, maar vereist op school uiteraard wel extra ondersteuning.

Wat betreft de deskundigheid is versterking gewenst zowel in de breedte (differentiëren) als in de diepte (specifieke deskundigheid ten aanzien van extra zorgbehoeften). Op de eilanden is op een aantal scholen ook behoefte aan extra fysieke ruimten voor individuele begeleiding of begeleiding aan kleine groepen leerlingen. Puntsgewijs is voor de eerstelijns onderwijszorg het volgende gewenst:

- Verdere scholing en training van leraren;
- Uitbreiding van formatieve ruimte voor intern begeleiders (IB'ers) en remedial teachers (RT'ers);
- Aanstelling van extra bevoegd personeel;
- Aanschaf van meer lesmaterialen voor onderwijszorg;
- Investering in inrichting lesruimtes;
- Investering in lerarenopleidingen.

De Expertisecentra Onderwijszorg (EOZ) ondersteunen de scholen op elk van de eilanden in de tweedelijns onderwijszorg. Binnen de EOZ's werken professionals uit verschillende disciplines: psychologen, orthopedagogen, schoolmaatschappelijk werkers. Daarnaast maken de EOZ's indien nodig gebruik van externe deskundigen met specifieke expertise. Naast het ondersteunen in de tweedelijns onderwijszorg, ondersteunen EOZ's de scholen bij de eerstelijns zorg. Ze adviseren, trainen en begeleiden leraren bij het bieden van onderwijszorg of geven ambulante begeleiding aan leerlingen of leerkrachten. Scholen hebben hier behoefte aan om hun eigen onderwijszorg te versterken. Er wordt in toenemende mate een beroep op de EOZ's gedaan. Het gevolg is dat financiële middelen waarover de EOZ's beschikken, tekort schieten om de taken naar behoren te kunnen vervullen. Een gewenste verbetering is daarom dat het ministerie van OCW meer financiële middelen beschikbaar stelt voor de EOZ's waarmee de volgende zaken kunnen worden gerealiseerd:

- Passend onderwijszorgaanbod voor leerlingen met een verstandelijke of lichamelijke beperking en gedrags- en psychiatrische problemen;
- Leerkrachten met specialistische kennis en experts op Saba en Sint Eustatius voor leerlingen met een verstandelijke of lichamelijke beperking en gedrags- of ontwikkelingsstoornissen en psychiatrische problemen;
- Op Sint Eustatius is behoefte aan uitbreiding van specialistische kennis, met name logopedie en psychologische hulp.

Afstemming met jeugdketenpartners

Onderwijsinstellingen hebben behoefte aan meer duidelijkheid over de taakverdeling en -afbakening in relatie tot de jeugdzorg. Er is geregeld overleg tussen scholen, het EOZ en de jeugdketenpartners, met als doel: het bespreken van casussen, afstemming van de zorg die verschillende partijen bieden en het

bespreken van zorgen omtrent de veiligheid van kinderen. De behoefte aan meer duidelijkheid heeft onder meer te maken met de nieuwe taakverdeling binnen de jeugdzorg. Zowel onderwijs als jeugdzorg signaleren dat dit leidt tot afstemmingsproblemen. Werkwijzen in de omgang met vertrouwelijke informatie verschillen, dit is een obstakel voor bilateraal overleg tussen onderwijszorg en jeugdzorg. Wat betreft de jeugdzorg is er vooral behoefte aan meer duidelijkheid, communicatie en afstemming:

- Transparant maken van de wijze waarop de jeugdzorgtaken zijn belegd en helder maken welke organisatie verantwoordelijk is voor welke taken. Zorgen voor heldere communicatielijnen.
- Verbeteren van de communicatie tussen onderwijszorg en jeugdzorg, zowel op organisatieniveau als casuïstiek. Mogelijkheid voor informatie-uitwisseling over de zorg tussen aanbieders onderwijszorg en jeugdzorg.
- Uitbreiden van preventiebeleid en -taken op het gebied van de opvoedproblematiek.
- Uitbreiden van mogelijkheden voor bepaalde vormen van jeugdzorg, zoals psychiatrische voorzieningen.

Tenslotte dienen maatregelen te worden getroffen om de armoedeproblematiek op de eilanden aan te pakken. Door deze problematiek is er meer behoefte aan onderwijszorg, jeugdzorg en medische zorg.

1 Inleiding

Het ministerie van OCW en de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) hebben het samenwerkingsverband van Oberon en het Kohnstamm Instituut opdracht verleend om de huidige onderwijszorgstructuur in Caribisch Nederland (CN) te evalueren middels een kwalitatief onderzoek. Het gaat hierbij concreet om Bonaire, Sint Eustatius en Saba, bijzondere gemeenten binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

Het doel van dit evaluatieonderzoek is het verkrijgen van meer zicht op en inzicht in de wijze waarop de onderwijszorg in Caribisch Nederland functioneert en meer specifiek hoe de inhoudelijke toereikendheid van onderwijszorg is, waar knelpunten worden ervaren en oplossingen worden gezien. Dit met als insteek om op basis van deze gegevens het onderwijszorgsysteem in CN waar mogelijk naar een hoger niveau te brengen.

1.1 Aanleiding

Per 10 oktober 2010 (10-10-10) is voor de eilanden Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten een nieuwe staatsrechtelijke situatie van kracht geworden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn sindsdien openbare lichamen die als ‘bijzondere gemeenten’ functioneren binnen het land Nederland. Dat betekent ook dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verantwoordelijk is voor het onderwijsbeleid op de eilanden. Sinds 1 januari 2011 worden de scholen in Caribisch Nederland rechtstreeks vanuit Nederland bekostigd en sinds 1 augustus 2011 gelden de Caribisch Nederlandse Onderwijswetten².

De scholen in Caribisch Nederland werden in de periode voorafgaand aan de staatsrechtelijke verandering gekarakteriseerd als (zeer) zwak³. In 2009 is daarom een verbeterprogramma gestart. Het verbeterprogramma kende vier hoofddoelen, waaronder de verdere ontwikkeling van de leerlingenzorg op school- en eilandniveau⁴. Daarbij was de oprichting en verdere inrichting van drie Expertisecentra Onderwijszorg (EOZ's) een van de doelen, met als missie voor alle jongeren op elk eiland, die extra ondersteuning nodig hebben, een passend aanbod te bewerkstelligen of zelf aan te bieden. Het is de bedoeling dat deze centra als spin in het web in de onderwijszorgstructuur binnen het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs op de eilanden functioneren. De doelgroep van de onderwijszorg betreft leerlingen die extra onderwijssteuning nodig hebben vanwege een lichamelijke, verstandelijke, zintuigelijke, geestelijke of meervoudige handicap of stoornis. De scholen bieden de eerstelijns onderwijszorg en de EOZ's de tweedelijns onderwijszorg. Eventuele andere ketenpartners kunnen ingeschakeld worden voor gevallen waarin aanvullende expertise nodig is. Gezien de schaalgrootte van de eilanden in CN is er geen sprake van aparte scholen waar wettelijk gezien sprake is van speciaal onderwijs⁵. Het uitgangspunt is dat leerlingen met een specifieke onderwijszorgbehoefte onderwijs volgen binnen het reguliere onderwijs.

² <https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap>

³ Kamerstuk 31 568, nr. 6 in vergaderjaar 2008-2009.

⁴ Kamerbrief 31 954, nr. 15 in vergaderjaar 2009-2010.

⁵ Kamerstuk 32 419, nr. 3 in vergaderjaar 2009-2010.

Ondanks het feit dat alle onderwijsinstellingen in Caribisch Nederland de basiskwaliteit hebben gehaald volgens de richtlijnen van de Inspectie van het Onderwijs, heeft het Ministerie van OCW en de voorpost van OCW binnen de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN/OCW) berichten ontvangen dat de onderwijszorg op de eilanden niet altijd goed verloopt of toereikend is. Dit heeft de aanleiding gevormd tot het aanbesteden van het kwalitatief evaluatieonderzoek, dat in dit rapport staat beschreven.

1.2 Vraagstelling

De volgende met het ministerie van OCW overeengekomen hoofd- en deelvragen stonden centraal in het onderzoek:

A. Wat waren de oorspronkelijke uitgangspunten bij het opzetten van de onderwijszorg?

1. *Wat waren de oorspronkelijke uitgangspunten en aannames bij het opzetten van de onderwijszorg in 2010?*
2. *Hoe verhoudt de wettelijke opdracht aan de EOZ's zich tot wat er in de praktijk van hen wordt gevraagd? Sluit het systeem zoals dat in 2010 is opgezet nog aan bij de praktijk van de onderwijszorg? Waar wel en niet? Wat is hiervoor nodig?*

B. Hoe is de onderwijszorg in Caribisch Nederland ingericht, wat zijn de doelgroepen en zorgbehoeftes, hoe functioneert de onderwijszorg?

1. *Hoe ziet de onderwijszorg er in de praktijk uit op schoolniveau (po, vo en mbo)?*
 - a. Welke definitie van zorgleerlingen wordt in de praktijk gehanteerd?
 - b. Welke doelgroepen zijn te onderscheiden?
 - c. Hebben de scholen een intern begeleider/zorgcoördinator, en zo ja met welke taken?
 - d. Is er op de scholen (volgens henzelf) voldoende ondersteuning en deskundigheid (opleiding/bijscholing van leraren, intern begeleider, zorgcoördinator) om goede onderwijszorg voor leerlingen te realiseren of goed door te kunnen verwijzen? Zo nee, wat ontbreekt er?
 - e. Wat zijn de mogelijkheden om te differentiëren in het onderwijs? Zo niet, wat ontbreekt?
 - f. In hoeverre hebben de scholen een duidelijk schoolondersteuningsprofiel c.q. is duidelijk welke school welke ondersteuning kan bieden?
 - g. Hoe is de ervaren werkdruk rond onderwijszorg?
 - h. Is het voldoende inzichtelijk voor scholen en ouders/kinderen welke diensten het EOZ verleent? Wanneer en hoe vaak wordt de hulp ingeroepen van het EOZ? Op welke wijze? Wat zijn de ervaringen hiermee? Wat is er nog nodig?
2. *Hoe is de onderwijszorg op de EOZ's ingericht, wat zijn de doelgroepen en zorgbehoeftes, hoe functioneert de onderwijszorg?*
 - a. Hoeveel leerlingen/scholen begeleiden de EOZ's per jaar en hoe ligt de verdeling over de diverse zorgbehoeftes en arrangementen?
 - b. Welke expertise is er binnen het EOZ om leraren en leerlingen te ondersteunen en welke expertise ontbreekt nog?
 - c. Hoe verloopt de samenwerking met de scholen en is de rolverdeling tussen deze duidelijk? En hoe verloopt de samenwerking tussen de EOZ's?
 - d. Is het nuttig om het EOZ wettelijke taken te geven op het gebied van ondersteuning van de leraren? Waar wordt deze kennis/expertise vandaan gehaald?

3. *Hoe verloopt de samenwerking tussen de jeugdketenpartners en de EOZ's?*
 - a. Hoe verloopt de samenwerking en rolverdeling met de jeugdketen?
 - b. Is er voldoende expertise en zo niet, wat ontbreekt, waar is nog behoefte aan?
 - c. Hoe wordt de ontwikkeling van de jeugdtafels ervaren? Wat is er nog nodig?
 - d. Hoe verloopt de samenwerking en rolverdeling met het openbaar lichaam (leerplichtambtenaren), RCN en bestuurscoaches? Wat zijn verbeterpunten?
4. *Is de huidige onderwijszorg toereikend?*
 - a. Zijn alle zorgleerlingen in beeld? Krijgen alle leerlingen met een zorgbehoefte ondersteuning, begeleiding en een onderwijsaanbod dat past bij hun niveau en potentieel? Welke groepen wel/niet en de aantallen?
 - b. Wat is de oorzaak voor eventuele ontoereikendheid? Op welke wijzen is dit probleem op te lossen en zijn er al stappen gezet? Hoe komt dat? Hoe mogelijk op te lossen?
5. *Welke ontwikkelingen zijn er in de onderwijszorgvraag/zorgbehoeftes?*
 - a. Is er een ontwikkeling of verandering te zien in de onderwijszorgvraag/zorgbehoeftes? Wat is de oorzaak?
 - b. Willen en kunnen we dit de komende jaren gestructureerd gaan monitoren?
 - c. Wanneer worden er vrijstellingen van de leerplicht gegeven, hoe verloopt dit proces en hoeveel vrijstellingen zijn er?

C. Hoe is de financiële positie van de EOZ's?

1. *Welke inkomsten komen er jaarlijks binnen bij de EOZ's? Welke uitgaven hebben ze en hoe zijn deze verdeeld over de diverse wettelijke en niet-wettelijke taken die ze hebben?*
2. *Welk personeel hebben de EOZ's in dienst/huren zij in? Hoe worden die bekostigd, met welke cao/arbeidsvoorwaarden en hoe verhouden deze arbeidsvoorwaarden zich tot de onderwijssectoren?*
3. *Welke eventuele andere kosten hebben de EOZ's?*
4. *Wat voor type financiering werkt het beste: instellingssubsidie of inkoop door scholen bij de EOZ's?*

1.3 Leeswijzer

In deze concept-rapportage doen we verslag van de bevindingen van het onderzoek. Daarmee geven we een voorlopig antwoord op de onderzoeksvragen. Over de bevindingen zullen onderwijszorgdialogen gevoerd worden met de betrokkenen op Bonaire, St. Eustatius en Saba (zie 2.2). De opbrengst van deze gesprekken zal nog verwerkt worden in de uiteindelijke rapportage.

In hoofdstuk 2 schetsen we de onderzoeksmethodiek en de ondernomen activiteiten per stap van die aanpak.

Hoofdstuk 3 is gewijd aan de reconstructie van het onderliggende beleid van onderwijszorg in Caribisch Nederland en de overwegingen die ten grondslag liggen aan dat beleid.

In hoofdstuk 4, 5 en 6 volgen de beschrijvingen van de stand van zaken van de onderwijszorg per eiland, en de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen.

Hoofdstuk 7 bevat de conclusies en aanbevelingen.

De bijlagen complementeren het onderzoeksrapport.

2 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek was opgebouwd uit een voorbereidingsfase (bestaand uit documentenanalyse en interviews met beleidsmedewerkers), een fase met voorbereiding en uitvoering van veldwerk ter plaatse in Caribisch Nederland (bestaand uit vragenlijstonderzoek en diepte-interviews), aanvullende documentenanalyse en nadere gesprekken in en vanuit Nederland en vervolgens analyse en rapportage. In dit hoofdstuk schetsen we de onderliggende methodiek van het onderzoek, de instrumentatie en de dataverzameling.

1.4 Methodiek Verklarende Evaluatie

In dit onderzoek gaat het om de vraag in hoeverre oorspronkelijke uitgangspunten van het beleid, uitmondend in verschillende beleidsinterventies, uitgewerkt hebben in de verschillende praktijkcontexten van onderwijszorg. Hiermee staat de generieke vraag “Welke beleidsinterventies hebben (niet) gewerkt voor welke doelgroepen en welke direct of indirect betrokkenen, in welke omstandigheden en contexten, en waarom (niet)?” centraal.

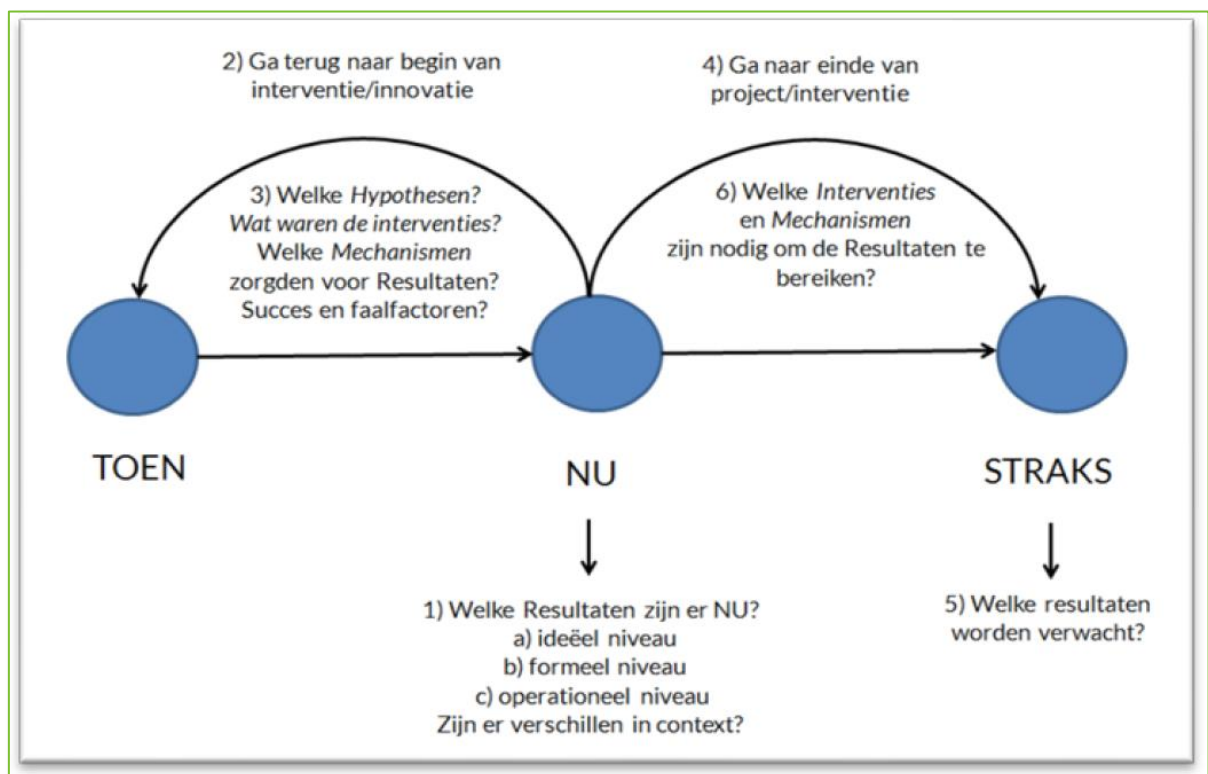
De methodiek van verklarende evaluatie⁶ is ontwikkeld door het Kohnstamm Instituut in opdracht van de directie Kennis van het ministerie van OCW. Doel van de methodiek is inzicht te krijgen in achterliggende mechanismen die verklaren waardoor een bepaalde beleidsmaatregel het beoogde effect heeft gehad in de huidige realiteit of waardoor dat niet of maar deels is gebeurd. Het identificeren van mechanismen, die de link leggen tussen de implementatie en werking van beleidsinterventies en de uitkomsten daarvan, is cruciaal voor het kunnen geven van meer diepgaande en fijnmazige verklaringen voor effecten van beleidsinterventies. Daarbij is nadrukkelijk aandacht voor verschillen in context, voor de contextafhankelijke succes- en faalfactoren en onbedoelde (negatieve) (neven)effecten. Het kerndoel is het openen van de black box die bij kwantitatieve effectevaluatie vaak gesloten blijft en zo te verklaren hoe en waarom interventies (al dan niet) werken. Ook kan een verklarende evaluatie zicht bieden op onbedoelde en op differentiële effecten.

⁶ Pater, C., Slighte, H., & van Eck, E. (2012). *Verklarende evaluatie, een methodiek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

De methodiek kent de volgende stappen:

1. Reconstructie van de beleidscontext van de beleidsinterventies/-maatregelen op basis van documentenanalyse en interviews met beleidsmakers.
2. Op basis van documentenanalyse en interviews met beleidsmakers een reconstructie en explicitering van de beleidstheorie als som van vooronderstellingen (hypothesen) over de beoogde werking van het beleid en de implementatiestrategie als som van de beoogde beleidsinterventies.
3. Het formuleren van een toetsingskader voor de evaluatie van de werking en uitkomsten van het beleid op basis van de gereconstrueerde beleidstheorie en implementatiestrategie.
4. Uitvoeren van veldwerk bij direct betrokkenen via een generieke leidraad voor interviews waarmee ervaringen van professionals en de doelgroep met de onderwijszorgketen worden verzameld.
5. Analyse van de uitkomsten van de gesprekken, in termen van overeenkomsten en discrepanties tussen beoogde veranderingen in zowel processen (mechanismen) als uitkomsten daarvan met geïmplementeerde en gerealiseerde veranderingen, gedifferentieerd naar context en onderwijstype.
6. Terugkoppeling (member check) en bijstelling.
7. Formuleren van conclusies en aanbevelingen.

Voor zowel interviews met beleidsmakers als met betrokkenen in Caribisch Nederland is de volgende generieke leidraad de basis geweest (zie figuur 1).



Figuur 1. Generieke leidraad voor interviews

De gedachte achter het generieke model is 1) de huidige stand van zaken zo goed mogelijk in beeld te brengen naar verschillende ter zake doende dimensies, dan 2) terug te gaan in de tijd naar de aanvang van één of meer beleidsinterventies (in principe 10-10-10), om vervolgens 3) na te gaan welke processen c.q. mechanismen vanuit de beleidsinterventie(s) in de ogen van de respondent(en) in meer of mindere mate causaal geleid hebben tot de huidige stand van zaken, inclusief de algemene en contextafhankelijke succes- en faalfactoren. Om na te gaan welke aanpassingen in beleid en/of praktijk in de ogen van de respondent(en) noodzakelijk zijn, is het mogelijk 4) naar een beoogde toekomst te gaan, en 5) zich een meer wenselijke situatie in te denken en die 6) te verbinden aan aanpassingen in beleid en/of praktijk die met ingang van heden kunnen worden ingevoerd om een toekomstige wenselijke situatie te realiseren.

Op basis van het generieke model zijn verschillende versies van interviewleidraden gemaakt, elk toegesneden op de respondentgroep in kwestie. Deze leidraden zijn te vinden in de bijlagen 1 en 2.

1.5 Uitvoering van het onderzoek

Documentenanalyse

Ten behoeve van de stappen 1 en 2 Reconstructie van beleidstheorie en – context is een groot aantal documenten verzameld en geanalyseerd. Aan deze documenten wordt in de vervolghoofdstukken gerefereerd aan de hand van voetnoten.

Interviews beleidsmedewerkers

Verder is er ten behoeve van de reconstructie van het beleid en de beoogde werking daarvan gesproken met verschillende betrokkenen. In bijlage 3 staat de tabel waarin de functies van deze betrokkenen zijn opgenomen.

De resultaten van documentenanalyse en de analyse van de gesprekken zijn opgenomen in hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk is gebaseerd op het analyseren van diverse ter beschikking gestelde documenten en aanvullingen vanuit gesprekken met beleidsmedewerkers. In dit hoofdstuk zijn diverse beoogde en gewenste procesmatige veranderingen in de gehele onderwijszorgstructuur opgenomen en de organisaties die daarin een rol vervullen en de gewenste uitkomsten daarvan, zoals aangetroffen in de documenten. In het veldwerk zijn deze gewenste aspecten getoetst in gesprekken met verschillende betrokkenen.

Voorbereiding en uitvoering van het veldwerk

Ten aanzien van de stappen 3 (instrumentatie toetsingskader) en 4 (realisatie veldwerk) zijn verschillende activiteiten ondernomen.

Voor het veldwerk werden de volgende respondentgroepen relevant geacht:

- Medewerkers van scholen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs;
- Ouders van leerlingen op deze scholen;
- Studenten op deze scholen;
- Medewerkers van Expertisecentra Onderwijszorg (EOZ's);
- Medewerkers van Centra voor Jeugd & Gezin (CJG of CYF) en van Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN), ⁷
- Medewerkers van de Openbare Lichamen, inclusief leerplichtambtenaren.

Voor de voorbereiding was het volgende van belang:

- a) Organisatie interviews veldwerk
- b) Logistiek interviews veldwerk
- c) Opstellen interviewleidraden
- d) Opstellen korte vragenlijsten

Ad a) De organisatie en logistiek van de interviews, zowel individueel als groepsgewijs, is in handen gelegd bij de voorpost van het Ministerie van OCW bij Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN/OCW). Men kon gebruik maken van informatiebrieven die door onderzoekers waren opgesteld (in totaal elf versies voor verschillende respondentgroepen, in de Nederlandse en Engelse taal). De selectie van de daadwerkelijke respondenten moest getript geschieden, zo werden ouders via de desbetreffende school benaderd en ook interne begeleiders en zorgcoördinatoren werden indirect uitgenodigd voor gesprekken. Naar aanleiding van genoemde partijen door de betrokkenen die de onderzoekers tijdens het veldwerk spraken, zijn vanuit Europees Nederlands nog enkele contacten gelegd waarmee eveneens is gesproken.

Ad b) Logistiek veldwerk

Het veldwerk is uitgevoerd door een team van twee onderzoekers tussen 21 oktober 2019 en 1 november 2019. Het veldwerk op Saba omvatte twee werkdagen, op St. Eustatius eveneens twee werkdagen en op Bonaire vergde het veldwerk vijf werkdagen. Er is in de periode vijf keer van en naar de verschillende eilanden gereisd.

Ad c) Voor de respondentgroepen zijn verschillende leidraden gemaakt, waarbij de leidraad voor ouders ook voor studenten werd gebruikt, en de leidraad voor de jeugdketenpartners ook voor medewerkers van de Openbare Lichamen gold (zie Bijlage 1). Daarnaast waren de leidraden voor St. Eustatius en Saba in de Engelse taal opgesteld (zie Bijlage 2). Zo waren er vier verschillende versies per taal. Deze leidraden zijn elk aangevuld met verduidelijkingsvragen vanuit de beleidsreconstructie, afhankelijk van eiland en van respondentgroep. Voor de onderzoekers die het veldwerk verrichtten waren zo specifieke leidraden beschikbaar om tijdens de interviews te doorlopen. Voor de bestuurscoaches was geen aparte leidraad ontwikkeld.

⁷ Het is niet gelukt om tijdens of na de bezoeken interviews te houden met vertegenwoordigers van Mental Health Caribbean (MHC).

Tijdens het veldwerk werd elk interview geleid door een van de onderzoekers, terwijl de andere onderzoeker het verloop schriftelijk bijhield. Van de meeste gesprekken, indien respondenten geen bezwaar hadden, is een audio-opname gemaakt. De schriftelijke verslagen zijn waar nodig gecontroleerd met de audio-opname en voorgelegd aan de collega-onderzoeker. In het geval van individuele interviews, of gesprekken met een klein aantal respondenten is het conceptverslag opgestuurd met het verzoek addenda en errata door te geven. Dit heeft gefungeerd als member check. Hierna zijn de verslagen vastgesteld voor gebruik in analyse en verslaggeving ten behoeve van dit onderzoeksrapport. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 zijn de resultaten van de interviews per eiland opgenomen.

Aan de contacten die na het veldwerk zijn benaderd, zijn vragen vanuit Europees Nederland voorgelegd hetzij via e-mail of via telefoon om de benodigde data te verkrijgen. De vragen die zijn gesteld hadden betrekking op de rol van organisaties in de onderwijszorg- of jeugdketen, de samenwerking met hun ketenpartners (aangaande onderwijszorg) en de toereikendheid van de onderwijszorg en aanpalende zorg. In bijlage 4 staat een overzicht van de respondenten per eiland.

Ad d) Hoewel van te voren overeengekomen was geen vragenlijsten in te zetten voor de dataverzameling, werd tijdens de voorbereiding van het veldwerk duidelijk dat het ter plaatse invullen van een korte vragenlijst, direct voorafgaand aan de interviews, een mogelijke meerwaarde kon opleveren vanwege het individueel en anoniem kunnen aangeven van meningen en oordelen over onderwijszorg.

Daartoe zijn verschillende vragenlijsten ontwikkeld voor verschillende typen respondenten in zowel de Nederlandse als de Engelse taal (zie Bijlage 5):

- Scholen: leraren, IB'er/zorgcoördinator, directies, besturen
- Expertisecentra Onderwijszorg: directies en andere medewerkers
- Instellingen jeugdketen: directies en medewerkers Centra voor Jeugd en Gezin, Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland, Openbaar Lichaam
- Ouders en studenten

De vragenlijsten bevatten steeds vragen naar de mate waarin verschillende instellingen (school, EOZ, jeugdketen) leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg kunnen bieden die ze nodig hebben, met de scoringsmogelijkheden 1=Volledig – 2=Grotendeels – 3=Enigszins – 4=Niet. Vervolgens werd om een toelichting op de score gevraagd.

Zoals zichtbaar is in tabel 1, zijn in totaal 93 vragenlijsten ingevuld. Met alle respondenten is vervolgens een individueel of groepsinterview gehouden. De resultaten van analyse van de vragenlijsten zijn opgenomen in de hoofdstukken over de onderwijszorg per eiland en in bijlagen 6, 8 en 9.

Tabel 1: Aantal ingevulde vragenlijsten per type respondent en per eiland.

| Type vragenlijst | Bonaire | St. Eustatius | Saba | Totaal |
|----------------------------------|-----------|---------------|-----------|-----------|
| Scholen | 33 | 17 | 6 | 56 |
| EOZ | 3 | 1 | 2 | 6 |
| Jeugdketen c.q. Openbaar Lichaam | 7 | 1 | 1 | 9 |
| Ouders | 11 | 3 | 3 | 17 |
| Studenten (MBO) | 5 | | | 5 |
| Totalen | 59 | 22 | 12 | 93 |

Onderwijszorgdialogen

In april 2020 zullen naar verwachting onderwijszorgdialogen plaatsvinden in Caribisch Nederland. Deze bijeenkomst is bedoeld om de resultaten beschreven in dit rapport te toetsen, hierop te reflecteren en een nadere invulling en concretisering van de adviezen te kunnen geven.

3 Beleidsreconstructie

3.1 Inleiding

Het doel van het evaluatieonderzoek was om meer zicht te krijgen op hoe de onderwijszorg in Caribisch Nederland (CN) functioneert en meer specifiek, hoe de inhoudelijke toereikendheid van de onderwijszorg is, waar knelpunten worden ervaren en oplossingen worden gezien. Dit met als insteek om op basis van deze gegevens het onderwijzorgsysteem in CN waar mogelijk naar een hoger niveau te brengen. Onderdeel van de eerste fase van het evaluatieonderzoek was het maken van een reconstructie van het achterliggende beleid ten aanzien van onderwijszorg, het achterhalen van de organisatiestructuren en het selecteren van contactpersonen en relevante betrokkenen ter nadere bevraging tijdens het veldwerk op de eilanden.

Dit verslag is gebaseerd op een analyse van beschikbare algemene documenten en specifieke documenten per eiland, Bonaire, Sint Eustatius (Statia) en Saba.

Leidende vragen voor de analyse van de documenten waren:

- Wat waren oorspronkelijke uitgangspunten en aannames bij het opzetten van de onderwijszorg in 2010?
 - o Wat waren de (beoogde) verandermechanismen en de wijze van het op gang brengen daarvan?
 - o Wat waren de gewenste en verwachte opbrengsten?
 - o Hoe werd geanticipeerd op contextafhankelijke succes- en faalfactoren en mogelijke ongewenste (neven)effecten?
 - o Is er voorzien in een implementatiestrategie?
- Hoe is de onderwijszorg ingericht?
 - o Welke organisaties zijn hierbij betrokken? En hoe is de samenwerking tussen hen?
 - o Welke professionals werken bij de organisaties? En wat is hun opleiding?
 - o Welke instrumenten worden gebruikt in de onderwijszorg?
 - o Hoe is de toeleiding naar extra ondersteuning?
- Welke jeugdketenpartners zijn er? En hoe verloopt de samenwerking tussen hen en onderwijsprofessionals?

3.2 Staatsrechtelijke wijziging

Per 10 oktober 2010 (10-10-10) is voor de eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba een nieuwe staatsrechtelijke situatie van kracht geworden. De eilanden zijn sindsdien openbare lichamen die als ‘bijzondere gemeenten’ functioneren binnen het land Nederland. Dat betekent ook dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verantwoordelijk is voor het onderwijsbeleid op de eilanden. De scholen in Caribisch Nederland (CN) zijn onderdeel van het Nederlandse onderwijssysteem⁸⁹. Ter onderscheiding van CN wordt wel gesproken over Europees Nederland (EN).

In de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is aangegeven dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie van de drie eilanden als openbare lichamen binnen Nederland, de Nederlands-Antilliaanse regelgeving in beginsel van kracht zou blijven. Deze zou geleidelijk vervangen worden door Nederlandse regelgeving. Voor de regelgeving inzake het onderwijs in CN is echter voor een andere lijn gekozen: vanaf het begin (1 januari 2011) heeft de Europees-Nederlandse (EN) regelgeving model gestaan voor de op in CN geldende regelgeving. Reden hiervoor was dat het kabinet het niveau van de onderwijskwaliteit onaanvaardbaar achtte¹⁰.

De scholen in CN werden in de periode voorafgaand aan de staatsrechtelijke verandering gekarakteriseerd als (zeer) zwak. Dat bleek uit onderzoek dat is uitgevoerd door de Nederlandse onderwijsinspectie in samenspraak met de Nederlands Antilliaanse onderwijsinspectie in het najaar van 2008 (de transitieperiode)¹¹. In 2009 is daarom een verbeterprogramma gestart. Het verbeterprogramma kende vier hoofddoelen, waaronder de verdere ontwikkeling van de leerlingzorg op school- en eilandniveau¹². De Nederlandse regering heeft financiële middelen en expertise ter beschikking gesteld voor, onder andere, deze ontwikkeling door middel van het verbeterprogramma. De ondersteuning was onder andere gericht op:

- De opleiding van leraren tot intern begeleiders (IB'ers) en zorgcoördinatoren (ZC'ers);
- De aanschaf van leermiddelen voor het verlenen van zorg aan leerlingen met leerproblemen in de kernvakken;
- De begeleide invoering van Praktijkonderwijs (Pro);
- Procesbegeleiding bij de oprichting van Samenwerkingsverbanden (SWV) en de inrichting van Expertisecentra onderwijszorg (EOZ)¹³.

Nadat de beslissing was genomen om de EN-regelgeving model te laten staan voor de in CN geldende regelgeving met betrekking tot onderwijs, bleek dat het niet wenselijk was deze geheel van toepassing te verklaren op CN. De EN-context is op sommige vlakken namelijk erg verschillend van de CN-context. Specifieke omstandigheden van CN zijn:

- de fysieke afstand tussen de eilanden onderling en met EN,
- de verschillende officiële talen in het onderwijs (Papiaments en Nederlands op Bonaire, en Engels en Nederlands op Sint Eustatius en Saba),
- het klimaat, en

⁸ Eerste Onderwijsagenda Caribisch Nederland (2011). Verkregen op 16 september 2019 van <https://www.rijksdienstcn.com/documenten/brochures/onderwijs-cultuur/onderwijsagendas/eerste-onderwijsagenda-caribisch-nederland/index>

⁹ Visser, M., van der Boom, E., Tossings, S., & van der Aa, R. (2016). Evaluatie Onderwijsagenda Caribisch Nederland. Eindrapportage. Rotterdam: Ecorys.

¹⁰ Kamerstuk 32 419, nr. 3 in vergaderjaar 2009-2010.

¹¹ Kamerstuk 31 568, nr. 6 in vergaderjaar 2008-2009.

¹² Kamerbrief 31 954, nr. 15 in vergaderjaar 2009-2010.

¹³ Inspectie van het Onderwijs (2011). De basiskwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

- de schaalgrootte die vergeleken met EN erg klein is.

Gezien de specifieke omstandigheden van CN is ervoor gekozen om aparte onderwijswetten op te stellen waarbij de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet leerplicht model hebben gestaan voor de inhoud van de wetten die in CN zijn gaan gelden¹⁴. Uitgangspunt hierbij was dat de BES-wetten alleen mochten afwijken van de EN-wetten als de situatie op de eilanden daarom vroeg. Zo zijn de wetten leerplichtwet BES, de Wet educatie en beroepsonderwijs BES, de Wet primair onderwijs BES en de Wet voortgezet onderwijs BES van kracht geworden¹⁵. Overigens vond een en ander plaats voor de wet- en regelgeving inzake passend onderwijs voor EN. Dit geldt dus niet voor CN en verklaart waarom er nog steeds gesproken wordt van zorg in plaats van ondersteuning.

3.3 Onderwijsagenda's Caribisch Nederland

Om de onderwijskwaliteit van de scholen in CN op een naar Nederlandse en Caribische maatstaven aanvaardbaar niveau te brengen, heeft het ministerie van OCW voor CN een aparte Onderwijsagenda opgesteld. Het doel van deze agenda was om afspraken vast te leggen over het versterken van de kwaliteit van het onderwijs in alle scholen in CN. Schoolbesturen en schooldirecties kregen de opdracht om de afspraken die in de agenda staan en die zijn gemaakt tijdens de onderwijsconferentie op 25 en 26 maart 2011 in hun schoolonderwijsverbeterplannen uit te werken. De scholen hebben dus zelf bepaald hoe zij uitvoering gaven aan de Onderwijsagenda¹⁶.

De eerste Onderwijsagenda

In de eerste Onderwijsagenda zijn vijf prioriteiten aangegeven, waaronder het bieden van *Onderwijszorg op maat*. Op termijn zouden er voldoende voorzieningen voor specialistische expertise moeten zijn om alle leerlingen, dus ook die met leer- en gedragsproblemen, toereikende zorg te bieden. De doelen, die onder deze prioriteit werden geformuleerd, waren:

1. Schoolbesturen en het bestuur van de Sociale Kanstrajecten Jongeren (SKJ)-instantie werken met elkaar en met deskundigen samen om elke leerling die dat nodig heeft onderwijszorg te bieden.
2. Elke school stelt haar leraren in staat een cursus leer- en gedragsproblemen te volgen.
3. Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte worden gesignaleerd. Hun onderwijszorgbehoefte wordt door de leraar in kaart gebracht in een handelingsplan met hulp van de intern begeleider of zorgcoördinator.
4. Iedere school voor voortgezet onderwijs maakt een plan van aanpak voor het invoeren van praktijkonderwijs.
5. De Sociale Vormingsplicht (SVP) wordt door het openbaar lichaam omgevormd naar Sociale Kanstrajecten Jongeren (SKJ).

¹⁴ Kamerstuk 32 419, nr. 3 in vergaderjaar 2009-2010.

¹⁵ Kamerstuk 33 645, nr. 3 in vergaderjaar 2012-2013.

¹⁶ Ministerie van OCW (2011). Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland: Samen werken aan kwaliteit.

Het ministerie van OCW nam in de Onderwijsagenda tevens het beoogde resultaat en tijdpad op, beschreef wie de verantwoordelijke partijen waren en gaf aan welke ondersteuning voor hen beschikbaar was¹⁷. Omdat de beoogde veranderingsmechanismen en de verwachte c.q. gewenste uitkomsten getoetst moeten worden op hun daadwerkelijke implementatie en realisatie in het veldwerk, volgt hierna de uitgebreide informatie.

Beoogd resultaat en tijdpad:

- 1 mei 2011: samenwerkingsverband functioneert.
- 1 mei 2011: schoolbesturen stellen gezamenlijk het eilandelijk zorgplan vast.
- 1 augustus 2011: iedere school heeft een operationele interne zorgstructuur. Per school zijn minimaal twee medewerkers opgeleid tot intern begeleider (in het primair onderwijs) en zorgcoördinator (in het voortgezet onderwijs).
- 1 augustus 2011: Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) is opgericht en operationeel.
- 1 augustus 2011: elke school voor voortgezet onderwijs heeft een plan van aanpak voor de invoering van het praktijkonderwijs.
- 31 december 2011: er is een begin gemaakt met de scholing van alle leraren op het terrein van het herkennen en omgaan met leer- en gedragsproblemen.

Verantwoordelijke partijen:

- De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het inrichten van het samenwerkingsverband, het vaststellen van het eilandelijk zorgplan en de inrichting van het EOZ.
- De schoolleiding is verantwoordelijk voor het inrichten van de interne zorgstructuur.
- Het ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het faciliteren van het scholingsaanbod voor alle leraren op het terrein van het herkennen en omgaan met leer- en gedragsproblemen van leerlingen.
- De schoolleiding draagt er zorg voor dat alle leraren in de gelegenheid worden gesteld om scholing op het terrein van leer- en gedragsproblemen te volgen.

Beschikbare ondersteuning:

- Het ministerie van OCW faciliteert sinds 1 augustus 2010 per eiland de aanstelling van een procesbegeleider onderwijszorg. Deze procesbegeleider heeft als taak om tot 1 augustus 2011 voorbereidende en ondersteunende werkzaamheden te treffen voor de inrichting van een samenwerkingsverband tussen de scholen en om het EOZ in te richten.
- Het ministerie van OCW heeft aan PROBES Nederland een subsidie ter beschikking gesteld om de drie scholen voor voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland te ondersteunen bij het opstellen van een plan van aanpak voor de invoering van het praktijkonderwijs. Daarnaast heeft het ministerie van OCW per schoolbestuur een subsidie ter beschikking gesteld opdat twee medewerkers per school een werkbezoek aan het Europese gedeelte van Nederland konden brengen om o.a. een aantal praktijkscholen te bezoeken.
- Het ministerie van OCW houdt nauwgezet een vinger aan de pols of de aanpak functioneert.

De Onderwijsagenda als sturingsinstrument is in 2016 geëvalueerd. Daaruit bleek dat het een effectief sturingselement is geweest om verwachte en gewenste resultaten in het onderwijs in CN te bereiken. Het heeft op een gestructureerde manier richting gegeven aan alle betrokken stakeholders om concrete stappen te zetten in het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Het heeft gezorgd voor voldoende

¹⁷ Ministerie van OCW (2011). Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland: Samen werken aan kwaliteit.

draagvlak voor ingezette veranderingen. Het evaluatieonderzoek liet echter ook zien dat de doelstellingen die in de Onderwijsagenda zijn geformuleerd ambitieuzer waren dan in de praktijk realistisch bleek. Dit wordt toegeschreven aan de situatieanalyse vooraf: de benodigde aanpak van zorgleerlingen waarbij de specifieke problemen in CN en het absorptievermogen van besturen, directies, leerkrachten en leerlingen om gelijktijdig aan vele verbeterpunten te werken in een relatief kort tijdsbestek zijn onderschat. Wel zijn er duidelijk zichtbare resultaten gerealiseerd en is er meer samenwerking en betere communicatie tussen de verschillende partijen tot stand gekomen. De Onderwijsagenda heeft hiermee een belangrijke basis gelegd voor de kwaliteitsverbetering van het onderwijs in CN. Dit is vervolgd met een tweede Onderwijsagenda.

De tweede Onderwijsagenda

In de Tweede Onderwijsagenda zijn opnieuw de prioriteiten aangegeven, waaronder één die betrekking heeft op de onderwijszorg: *de onderwijszorgstructuur verder op orde brengen*. De doelen die onder deze prioriteit zijn geformuleerd voor 2020, waren¹⁸:

- De samenwerkingsverbanden vervullen een voortrekkersrol in de onderwijszorg op hun eiland en handelen proactief.
- De EOZ's hebben basiskwaliteit behaald en hebben daarop voortgebouwd.
- De eilandelijke zorgplannen geven, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin, een actueel en gedetailleerd beeld van de onderwijszorgproblematiek op de eilanden.
- Kennis en vaardigheden binnen de EOZ's zijn duurzaam verbeterd. De EOZ's hebben voldoende eigen expertise om leraren en leerlingen te ondersteunen.
- Processen voor determinatie, plaatsing en het opstellen van ontwikkelingsperspectieven zijn op orde. De doorlooptijden zijn kort, de doorlopende leerlijn voor elke leerling is duidelijk en elke leerling met een zorgbehoefte krijgt maatwerk aangeboden.
- De onderwijsinstellingen en de EOZ's zetten zich ervoor in om de betrokkenheid van ouders bij de onderwijsondersteuning van hun kind te vergroten.
- Interne begeleiders en zorgcoördinatoren werken zelfstandig. Ze ondersteunen hun medeleerkrachten bij het geven van onderwijs aan leerlingen met een zorgbehoefte.
- Leerkrachten kunnen leerlingen met een zorgbehoefte herkennen en hen doorverwijzen zodat ze de juiste begeleiding krijgen.
- De sociaalpsychologische context van de leerlingen voor wie dat relevant is, is in kaart gebracht.

¹⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016). Samenwerken aan de volgende stap: Tweede Onderwijsagenda Caribisch Nederland 2017-2020. Den Haag: Ministerie van OCW.

Verantwoordelijkheden EOZ's:

- Diagnosticeren, coördineren en ondersteunen de scholen en leerkrachten zodat de leerlingen het onderwijs en de zorg krijgen die zij nodig hebben.
- Ondersteunen de ib-ers en de zc-ers.
- Werken goed en nauw samen met (jeugd)ketenpartners.

Verantwoordelijkheden openbare lichamen:

- Ondersteunen de onderwijszorg vanuit hun verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid. Dit doen zij onder andere door de samenwerking tussen alle (jeugd)ketenpartners te stimuleren.
- Dragen zorg voor de huisvesting van de EOZ's.

Verantwoordelijkheden OCW:

- Bekostigt de onderwijszorg via de lumpsumbekostiging van de scholen en verstrekt subsidie aan de EOZ's.
- Schept kaders via regelgeving voor een onderwijszorgstructuur waarbinnen het belang van leerlingen met een specifieke zorgbehoefte zo goed mogelijk wordt geborgd.
- Bevordert waar nodig dat de noodzakelijke wetwijzigingen worden doorgevoerd.

3.4 Beleidskeuzes van de Rijksoverheid met betrekking tot de onderwijszorg in CN

De onderwijszorgstructuur in CN is niet ingericht zoals de gedetailleerde systematiek in EN met voorzieningen voor speciaal onderwijs. De specifieke omstandigheden, en dan met name de schaalgrootte, maakten dat ervoor is gekozen om aparte onderwijswetten op te stellen in Caribisch Nederland.

Het wettelijk kader dat is opgesteld voor CN is erop gericht het belang van leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte te behartigen en tegelijkertijd betrokken instellingen de ruimte te geven om zelf de beste oplossingen te kiezen die aansluiten bij de behoefte en de schaal van het eiland¹⁹. Het belangrijkste doel is dus: voor alle kinderen en jongeren op het eiland die extra ondersteuning nodig hebben een passend aanbod bewerkstelligen of zelf aanbieden²⁰.

Bij de schoolbesturen is de verantwoordelijkheid gelegd om een samenwerkingsverband in te richten, een eilandelijk zorgplan vast te stellen en het expertisecentrum onderwijszorg (EOZ) in te richten. Het EOZ dient kinderen en jongeren met een lichamelijk, verstandelijke, zintuiglijke, geestelijke of meervoudige handicap of stoornis zorg op maat te bieden zodat zij onderwijs kunnen volgen; in eerste instantie binnen de school maar indien nodig buiten de school bij het centrum zelf. Alle schoolbesturen en het bestuur van de uitvoeringsorganisatie voor Sociale Kans-trajecten Jongeren (SKJ) hebben zitting in het bestuur van het EOZ. Een EOZ ondersteunt leerlingen en leraren als een externe partij, maar kan ook zelf onderwijsondersteuning verzorgen.

In het zorgstelsel wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen eerstelijnszorg en tweedelijnszorg. Scholen bieden de eerstelijns onderwijsondersteuning en de EOZ's de tweedelijns onderwijsondersteuning.

¹⁹ Kamerstuk 32 419, nr. 3 in vergaderjaar 2009-2010.

²⁰ Visser, M., van der Boom, E., Tossings, S., & van der Aa, R. (2016). Evaluatie Onderwijsagenda Caribisch Nederland. Eindrapportage. Rotterdam: Ecorys.

Eventuele andere ketenpartners kunnen ingeschakeld worden voor gevallen waarin aanvullende expertise nodig is. Het uitgangspunt is dat leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte onderwijs volgen binnen het reguliere onderwijs waarbij gebruik wordt gemaakt van de deskundigheid binnen de school, bijvoorbeeld in de vorm van intern begeleiders. Om invulling te kunnen geven aan deze taak is voorzien in een bekostigingstoeslag op de reguliere bekostiging²¹.

Bekostiging van de onderwijszorg op de scholen

De financiering voor het primair onderwijs staat beschreven in de Wet primair onderwijs BES.²² Hierin staat beschreven dat de onderwijszorg niet geormerkt bekostigd wordt, maar in de financiële middelen is verwerkt die de scholen ontvangen voor de bekostiging van hun personeel. Op basis van de wet wordt ieder schooljaar een regeling getroffen. Voor het schooljaar 2019-2020 is de Regeling bekostiging personeel PO BES 2019-2020²³ getroffen. (Naast de personeelsbekostiging ontvangen po-scholen ook bedragen voor de materiële instandhouding van het onderwijs. Hierin zit echter geen zorgcomponent.) De bekostiging voor zorg voor leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte in het vo en mbo bedraagt een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van de bekostiging van personeels- en exploitatiekosten van de school in het voorafgaande kalenderjaar²⁴.

Inzet van expertisecentra onderwijszorg

Als meer specialistische deskundigheid nodig is dan op school geboden wordt, kunnen scholen gebruikmaken van de tweedelijns onderwijsondersteuning, in de vorm van een EOZ. Het EOZ is een rechtspersoon die ondersteuning kan bieden aan leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte. Waar mogelijk doen zij dit binnen de scholen. Waar dit niet kan, kunnen zij dit tijdelijk of langdurig elders bieden. Hoe dit precies vorm krijgt in de praktijk wordt bepaald door het samenwerkingsverband. Per eiland is één samenwerkingsverband ingericht, waarin de schoolbesturen, het EOZ en de uitvoeringsorganisatie Sociale Kantrajecten Jongeren afspraken maken over het geheel aan onderwijszorgvoorzieningen en de gerelateerde taak- en rolverdeling, in een jaarlijks vast te stellen eilandelijk zorgplan²⁵.

De EOZ's ontvangen jaarlijks subsidie van het ministerie van OCW voor hun wettelijke taken. De wettelijke kerntaken van het EOZ luiden als volgt:

- a. het verzorgen van onderwijsondersteunende activiteiten aan leerlingen met een lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke, geestelijke of meervoudige handicap of stoornis;
- b. het verzorgen van ambulante begeleiding ten behoeve van leerlingen met een lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke, geestelijke of meervoudige handicap of stoornis;
- c. het verrichten van handelingsgerichte diagnostiek ten behoeve van de leerlingen op verzoek van het bevoegd gezag, het samenwerkingsverband of de ouders; of
- d. het op verzoek van een bevoegd gezag, het samenwerkingsverband of de ouders van leerlingen adviseren en collegiaal consulteren²⁶.

Het boven geschetste beleid betreft de ontwikkeling van beleid op het gebied van onderwijszorg op de drie eilanden van CN. In aanvulling hierop zijn specifieke documenten voor elk van de eilanden bestudeerd. Het resultaat hiervan is in de volgende paragrafen te lezen.

²¹ Wet primair onderwijs BES; Wet voortgezet onderwijs BES; Wet educatie en beroepsonderwijs BES.

²² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030280/2018-08-01/>

²³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042523/2019-09-04> Deze regeling ging in op 1 augustus 2019 en geldt voor het schooljaar 2019-2020.

²⁴ Bekostigingsbesluit WVO BES: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0029598/2019-01-01>

²⁵ Kamerstuk 32 419, nr. 3 in vergaderjaar 2009-2010.

²⁶ Wet primair onderwijs BES/ Wet voortgezet onderwijs BES, artikel 28.

3.5 Beleidskeuzes van het samenwerkingsverband Bonaire met betrekking tot de onderwijszorg op Bonaire

Het Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) op Bonaire is op 1 augustus 2011 gestart en wordt aangestuurd door het samenwerkingsverband²⁷. Voor de periode 2011-2015 is het eerste Eilandelijke Zorgplan voor Bonaire opgesteld. In 2013 is een nieuw Eilandelijk Zorgplan Bonaire opgesteld voor de periode 2013-2017. De visie van het samenwerkingsverband werd in beide plannen aangehaald: een samenhangend geheel van zorgvoorzieningen treffen binnen het onderwijs zodat kinderen een ononderbroken leer- en ontwikkelingsproces doorlopen, teneinde kinderen met een diploma het onderwijs te laten afsluiten en voor te bereiden op een arbeidsplaats. In de Eilandelijke Zorgplannen stonden vier speerpunten geformuleerd:

- Bieden van preventieve en persoonlijke ondersteuning en zorg aan, en op de scholen;
- Professionaliseren van leerkrachten en IB'ers/ZC'ers;
- Vormen van een netwerkorganisatie met partnerorganisaties in jeugd, gezin en welzijn;
- Uitvoeren van wettelijke taken²⁸.

Daarnaast werden in het Eilandelijk Zorgplan specifieke problemen voor kinderen op Bonaire genoemd: de thuistaal van de kinderen (Papiaments) komt niet overeen met de schooltaal (Nederlands) en er is veel sociaal-economische achterstand/problematiek (armoede, huiselijk geweld, criminaliteit, drugs). Dit uit zich in 'dysfunctionele gezinsomstandigheden' en vervolgens veel sociaal-emotionele problematiek bij kinderen en jongeren. Om hieraan het hoofd te bieden werd in het eilandelijk zorgplan beschreven dat de samenwerking met buitenschoolse instanties nodig was: Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland, Centrum voor Jeugd & Gezin, Stichting Project, Voogdijraad, justitie en politie.

In 2013 werd 16% van alle leerlingen in het basisonderwijs gedefinieerd als zorgleerling, in het voorgezet/ middelbaar beroeps-onderwijs was dit ruim 14%. Het EOZ was betrokken bij deze leerlingen, ook wel 'casussen' genoemd. De verwachting was toen dat het percentage casussen waarbij het EOZ betrokken was, zou dalen naarmate scholen meer in staat waren basiszorg te bieden. Tegelijkertijd verwachtte men dat het aandeel problemen dat voortvloeit uit de thuissituaties verder zou toenemen.

²⁷ Eilandelijk Zorgplan Algemeen Bestuur. Stichting Expertise Center Onderwijs Zorg Bonaire 2011-2015.

²⁸ Expertisecentrum Onderwijszorg Bonaire (2013). Eilandelijk Zorgplan 2013-2017. EOZ: Bonaire.

Eerstelijnszorg – Scholen

Uit het eerste Eilandelijke Zorgplan wordt duidelijk dat het samenwerkingsverband Bonaire het nodig achtte de kennis en vaardigheden van deze professionals uit te breiden en te verbeteren ten behoeve van de begeleiding van leerlingen met speciale zorgbehoeften. Het EOZ zou hierin de volgende taken op zich nemen:

- Scholen ondersteunen bij het opzetten van interne zorgstructuur;
- Bijdragen leveren aan structurele verbetering van de leerlingenzorg op de scholen;
- Coaching on the job van IB'ers/ZC'ers; hun netwerken faciliteren;
- Professionalisering leerkrachten door middel van workshops, trainingen en het delen van ervaringen; en Watapanaschool ondersteunen. De Watapanaschool²⁹ is een reguliere basisschool met specifieke kwaliteiten voor leerlingen met een moeilijk lerende kinderen (mlk)/zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk)- profiel³⁰.

Tweedelijnszorg- EOZ

Naast de taken in de eerstelijnszorg, zou het EOZ de tweedelijnszorg bieden. Dit behelste het uitvoeren van onderzoek, stellen van indicaties en het toewijzen van onderwijszorg aan leerlingen met een speciale zorgbehoefte. Deze verantwoordelijkheid zou het EOZ op zich nemen in samenwerking met de scholen en jeugdketenpartners. Periodiek en beleidsmatig overleg met jeugdketenpartners en het informeren van ouders over de mogelijkheden betreffende onderwijszorg werden daarbij van belang geacht³¹.

In 2011 had het EOZ de mogelijkheid om leerlingen toe te wijzen aan een schakelklas en een reboundklas³². De schakelklas heeft betrekking op de overgang po-vo. De reboundvoorziening is een specialistische voorziening voor leerlingen uit het vo die om uiteenlopende redenen tijdelijk niet in hun eigen schoolomgeving onderwijs kunnen ontvangen. 'Stichting Project' is verantwoordelijk voor de uitvoering van de reboundvoorziening. Het EOZ bekostigde daar anno 2013 24 kindplaatsen. In dit onderzoek is gekeken of deze voorzieningen nog bestaan en zo ja, hoe deze worden gebruikt.

²⁹ Tegenwoordig heet de Watapanaschool het Kolegio Strea Briante.

³⁰ Eilandelijk Zorgplan Algemeen Bestuur. Stichting Expertise Center Onderwijs Zorg Bonaire 2011-2015.

³¹ Eilandelijk Zorgplan Algemeen Bestuur. Stichting Expertise Center Onderwijs Zorg Bonaire 2011-2015.

³² Expertisecentrum Onderwijszorg Bonaire (2013). Eilandelijk Zorgplan 2013-2017. EOZ: Bonaire.

3.6 Beleidskeuzes van het samenwerkingsverband Sint Eustatius met betrekking tot de onderwijszorg op Sint Eustatius

Op Sint Eustatius is na de staatsrechtelijke wijziging het Expertise Centre St. Eustatius (ECE) opgericht. Dit is de officiële naam van het EOZ op Sint Eustatius. Het samenwerkingsverband was verantwoordelijk voor de oprichting en besturing van ECE. Het samenwerkingsverband stelde het Eilandelijk Zorgplan Sint Eustatius op. ECE werd verantwoordelijk voor de implementatie van het dit plan. De doelen die het ECE opstelde en in het eerste Eilandelijk Zorgplan opnam, luiden:

- Verbeteren van de leerresultaten;
- Verbeteren van het taalonderwijs;
- Verbeteren van de basiskwaliteit op scholen;
- Verbreden van de kennis van leerkrachten over deviant (leer)gedrag;
- Vergroten van de ouderbetrokkenheid m.b.t. de zorgtaak;
- Bedenken van oplossingen voor extreme zorggevallen³³.

Op basis van deze doelen heeft het ECE invulling gegeven aan de taak- en rolverdeling van verschillende partijen op het eiland. Deze staat beschreven in het Eilandelijk Zorgplan. Daarbij werden tevens knelpunten genoemd die de onderwijszorg belemmerde:

- Het nieuwe schoolcurriculum waarbij ontwikkelingsgericht werd gewerkt, was niet effectief ingevoerd. (Lesmaterialen ontbraken bijvoorbeeld.)
- De invoering van Nederlands als voertaal op school bemoeilijkte het onderwijsleerproces van leerlingen waarvan de moedertaal het Engels is.
- Het ontbreken van een Speciaal Onderwijs voorziening bemoeilijkte het voorzien in de zorgbehoeften van diverse leerlingen. De didactische aanpak die de diverse leerlingen nodig hebben, werd onuitvoerbaar geacht binnen één groep.
- Het grote scala aan psychosociale problematieken van leerlingen op Sint Eustatius als gevolg van de thuissituatie bemoeilijkt het voorzien in de benodigde onderwijszorg.
- Het ontbreken van expertise op het eiland bemoeilijkt het tegemoetkomen aan zorgbehoeften van zorgleerlingen³⁴.

In 2011 werd geconstateerd dat van de leerlingen die extra zorg nodig hadden, het grootste aantal leerlingen ondersteuning nodig had vanwege een leerachterstand in taal en/of rekenen. Daarnaast onderscheidde ECE de groepen leerlingen met stoornissen gediagnosticeerd door externe deskundigen en leerlingen met sociale problemen die zich manifesteren in problematisch gedrag of onderpresteren, geïdentificeerd door scholen zelf.

Eerstelijnszorg – Scholen

Net als op Bonaire, werden scholen op Sint Eustatius verantwoordelijk voor de eerstelijnszorg. In een schoolzorgplan dienden zij te beschrijven hoe deze zorg vorm kreeg. In 2011 stond in het Eilandelijk Zorgplan beschreven dat de beleidsplannen met betrekking tot de zorg nog in een beginstadium verkeerden. Onduidelijk was welke competenties per school konden worden ingezet. Dat docenten over het algemeen nog niet in staat waren om afwijkende (leer)gedragingen te herkennen werd wel opgemerkt. Dat hierin verbeterlagen werden gemaakt, werd eveneens opgemerkt.

³³ Zorgplan St. Eustatius 2011-2012

³⁴ Zorgplan St. Eustatius 2011-2012

ECE was voornemens docenten en ondersteunend personeel in lager en voortgezet onderwijs te trainen in het vroegtijdig signaleren van problemen in de voortgang van de cognitieve en emotionele ontwikkeling van leerlingen, het bepalen van de zorgbehoefte en het geven van adequate eerstelijns zorg³⁵. In het Eilandelijk Zorgplan voor 2014-2015 stond daarnaast beschreven dat ECE scholen zou helpen aan te sluiten bij de behoefte van leerlingen en te voldoen aan de wettelijke vereisten. Het centrum zou scholen ondersteuning bieden ten behoeve van de kwaliteitsverbetering van het pedagogisch-didactisch handelen³⁶.

Tweedelijnszorg – ECE

In het Eilandelijk Zorgplan voor 2014-2015 stond naast de ondersteuning in de eerstelijnszorg beschreven dat ECE zich in de tweedelijnszorg zou richten op de systematische bewaking van de efficiëntie en effectiviteit van de ambulante begeleiding en het creëren van een cyclisch systeem van leerlingenzorg dat erop gericht is de leerlingen terug te plaatsen in het reguliere onderwijs of in een vervolgtraject³⁷.

In de eilandelijke zorgplannen werd door ECE beschreven wanneer leerlingen zouden worden doorverwezen naar ketenpartners. Centrum Jeugd en Gezin³⁸, Mega-D Youth Foundation en Stuurgroep Child Safety³⁹ werden daarbij aangewezen als belangrijke partner.

Tot slot valt uit de documenten op te maken dat ECE ondersteuning zou bieden in het ontwikkelen van een eenduidig taalbeleid ter verbetering van de taalproblematiek, met als doel om in de toekomst taalachterstanden te voorkomen⁴⁰.

3.7 Beleidskeuzes van samenwerkingsverband Saba met betrekking tot de onderwijszorg op Saba

Het EOZ op Saba heet Expertise Centre Education Care (EC2). Deze organisatie is opgericht in 2011. Het is de missie van EC2 om een samenhangend systeem van onderwijszorg te bieden dat ononderbroken ontwikkeling faciliteert voor alle leerlingen door gebruik te maken van hun *strengths* en talenten. Net als op de andere eilanden wordt het centrum aangestuurd door het samenwerkingsverband dat bestaat uit de bestuurders van de scholen en het Sociale Kansentraject Jongeren (SKJ).

Deze paragraaf kon niet worden gebaseerd op eilandelijke zorgplannen voor 2015. Hierdoor is er geen zicht op eiland-specifieke doelen van Saba ten aanzien van de onderwijszorg in de beginfase van het centrum.

³⁵ Zorgplan St. Eustatius 2011-2012

³⁶ Eilandelijk Zorgplan Sint Eustatius 2014-2015.

³⁷ Eilandelijk Zorgplan Sint Eustatius 2014-2015.

³⁸ Eilandelijk Zorgplan Sint Eustatius 2011-2012.

³⁹ Eilandelijk Zorgplan Sint Eustatius 2013-2014; Eilandelijk Zorgplan Sint Eustatius 2014-2015.

⁴⁰ Eilandelijk Zorgplan Sint Eustatius 2011.

Eerstelijnszorg- Scholen

In het Eilandelijk Zorgplan van Saba voor 2016-2017 staat beschreven dat EC2 zich in haar eerste jaren richtte op het ontwikkelen en implementeren van een zorgsysteem in de scholen. De verwachting was dat dit in het schooljaar van 2015-2016 aanwezig was binnen de scholen. De rol van EC2 zou meer gericht zijn op de tweedelijnszorg⁴¹.

De doelen die in het Eilandelijk Zorgplan voor 2015-2019 waren opgenomen ten aanzien van de diensten van EC2 in de eerstelijnszorg, luiden:

- EC2 biedt ambulante begeleiding aan leerkrachten en mogelijk ouders van leerlingen met specifieke zorgbehoeften,
- EC2 helpt de expertise binnen de scholen en het EC2 team te verbeteren door intervisie, workshops en cursussen aan te bieden⁴².

Tweedelijnszorg- EC2

De doelen die EC2 voor de periode 2015-2019 opstelde ten aanzien van de tweedelijnszorg waren:

- EC2 biedt ondersteunende activiteiten aan leerlingen met specifieke zorgbehoeften,
- EC2 verricht handelingsgerichte diagnostiek,
- EC2 geeft advies en consultaties aan collega's⁴³.

Naast deze doelen, stonden in het eilandelijk zorgplan voor 2016-2017 een aantal overkoepelende doelen en doelen ten aanzien van de samenwerking met ketenpartners in de onderwijszorg:

- EC2 maakt aan scholen duidelijk hoe scholen de hulp van EC2 kunnen inroepen en welke procedures gelden;
- EC2 werkt aan de ouderbetrokkenheid bij de onderwijszorg voor zorgleerlingen;
- EC2 biedt opheldering over de eigen rol en de taakverdeling tussen zorgpartners⁴⁴.

3.8 Beleid paramedische zorg in Caribisch Nederland

Een deel van de zorgleerlingen heeft naast onderwijszorg, paramedische zorg nodig. Afstemming van onderwijszorg en paramedische zorg is daarom van belang.

Organisatie onderwijszorg en paramedische zorg en samenwerking tussen organisaties

De paramedische zorg in Caribisch Nederland valt onder de Regeling aanspraken zorgverzekering BES. De Regeling valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS. Paramedische zorg omvat onder andere fysiotherapie, logopedie, ergotherapie en voorlichting over voeding die door een huisarts of specialist wordt voorgeschreven.

Leerlingen die mogelijk paramedische zorg nodig hebben, worden door de school of het EOZ doorverwezen naar de huisarts. Indien huisartsen de zorg nodig achten, dienen zij een aanvraag in bij het Zorgverzekeringskantoor BES. Indien het kantoor de aanvraag honoreert, wordt de zorg vergoed.

⁴¹ Eilandelijk Zorgplan Saba 2016-2017.

⁴² Education Care Plan Saba 2015-2019.

⁴³ Education Care Plan Saba 2015-2019.

⁴⁴ Eilandelijk Zorgplan Saba 2016-2017.

4 Onderwijszorg op Bonaire

Dit hoofdstuk geeft een actuele beschrijving van de onderwijszorg op Bonaire. Tijdens het veldwerk op Bonaire ten behoeve van dit onderzoek is gesproken met leraren, directieleden en bestuursleden van alle scholen, met medewerkers van het Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ), van het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB), inclusief de leerplichtambtenaar, en met medewerkers van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en van Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN). Ook is met een aantal ouders van leerlingen die extra onderwijszorg krijgen en studenten van de unit mbo van SGB gesproken. Deze gesprekspartners hebben vrijwel allen voorafgaand aan de individuele of groeps-interviews een korte individuele vragenlijst ingevuld. Dit hoofdstuk is, net zoals de hierna volgende hoofdstukken over Sint Eustatius en Saba, voornamelijk gebaseerd op alle gesprekken en de ingevulde vragenlijsten. De specifieke verwerking van de vragenlijsten staat in bijlage 6.

We beginnen met een algemene beschrijving van het onderwijs op Bonaire (4.1) en geven een impressie van de zorgbehoeften (4.2). Daarna bespreken we achtereenvolgens de onderwijszorg in het basisonderwijs (4.3), het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (4.4) en de zorg van het EOZ (4.5). We beginnen daarbij telkens met een uitgebreide beschrijving van de huidige situatie; daarna vergelijken we die met de situatie in 2010 ('van toen naar nu') en bespreken de gewenste ontwikkelingen voor de toekomst ('van nu naar straks'), zoals beschreven staat in ons analysekader (hoofdstuk 2).

Aparte paragrafen zijn gewijd aan de financiële positie van de EOZ, de rol van ouders, leerplicht en samenwerking met jeugdketenpartners (4.6 tot en met 4.9). We sluiten het hoofdstuk af met conclusies en aanbevelingen (4.10).

4.1 Over Bonaire

Met een oppervlak van 288 vierkante kilometer vormt Bonaire het grootste eiland van CN⁴⁵. Het benedenwindse eiland ligt in de Caribische Zee, ongeveer 70 kilometer voor de kust van Venezuela. Het inwoneraantal van Bonaire is de afgelopen tien jaar elk jaar gestegen, van 15.679 in 2011 tot 20.104 inwoners begin 2019. Dat is een stijging van 28 procent in acht jaar. Het jaar 2016 is een uitzondering; toen vertrokken er relatief veel inwoners naar het buitenland.

De leerlingen in het primair onderwijs kunnen op Bonaire naar zeven scholen die door het Rijk gefinancierd worden: Colegio Rayo di Solo, Colegio Strea Briante, basisschool De Pelikaan, Colegio San Bernardo, Colegio San Luis Bertran, Kristu Bon Wardador en Skol Amplio Papa Cornes. De scholen vallen onder drie schoolbesturen: Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire (SOOB), Stichting 'Leren is leuk!' en Stichting R.K. Schoolbestuur Bonaire (RKS Bonaire). Er is op Bonaire één school voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs: de Scholengemeenschap Bonaire (SGB). SGB kent vier units. Dit zijn de units Vmbo, Liseo Boneriano (Havo-Vwo), mbo en Speciale Lesplaatsen.

Net als in de bevolkingsaantallen is in de leerlingaantallen op Bonaire een stijging zichtbaar⁴⁶, zoals te zien is in tabellen 4 en 5. De stijging zet door tot in het huidige schooljaar, 2019-2020. Uit de gesprekken

⁴⁵ UNICEF Nederland (2019). Situation Analysis Children and Adolescents in the Caribbean Netherlands.

⁴⁶ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84311NED/table?ts=1574152354642>

bleek dat in oktober 2019 ongeveer 1950 leerlingen stonden ingeschreven op de zeven publieke basisscholen.

Tabel 4. Aantal leerlingen in het primair onderwijs op Bonaire⁴⁷.

| | Totaal aantal leerlingen in PO | ≤ 4 jaar | 5 jaar | 6 jaar | 7 jaar | 8 jaar | 9 jaar | 10 jaar | 11 jaar | ≥ 12 jaar |
|------|--------------------------------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|-----------|
| 2011 | 1640 | 170 | 193 | 175 | 188 | 193 | 198 | 231 | 189 | 103 |
| 2012 | 1627 | 187 | 189 | 188 | 193 | 187 | 196 | 194 | 215 | 78 |
| 2013 | 1679 | 201 | 204 | 191 | 208 | 197 | 185 | 197 | 210 | 86 |
| 2014 | 1727 | 209 | 221 | 220 | 197 | 209 | 203 | 198 | 191 | 79 |
| 2015 | 1778 | 213 | 223 | 228 | 227 | 198 | 210 | 207 | 188 | 84 |
| 2016 | 1843 | 215 | 232 | 239 | 236 | 228 | 208 | 212 | 198 | 75 |
| 2017 | 1893 | 238 | 214 | 232 | 250 | 232 | 240 | 213 | 196 | 78 |
| 2018 | 1902 | 214 | 233 | 215 | 240 | 254 | 238 | 237 | 203 | 68 |

Het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs is de laatste jaren tamelijk stabiel, zoals te zien is in tabel 5. Wel zien we een verschuiving tussen schooltypen. Het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs is in vier jaar tijd verdubbeld, het aantal vmbo- en havo/vwo-leerlingen is afgenomen.

Tabel 5. Aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs op Bonaire.

| | Totaal aantal leerlingen in VO | PrO | Leerjaren 1 en 2 | Vmbo leerjaren 3 en 4 | Havo, Vwo leerjaren 3 t/m 6 |
|------|--------------------------------|-----|------------------|-----------------------|-----------------------------|
| 2014 | 1147 | 99 | 476 | 360 | 212 |
| 2015 | 1124 | 138 | 435 | 339 | 212 |
| 2016 | 1125 | 153 | 420 | 345 | 207 |
| 2017 | 1108 | 159 | 422 | 326 | 201 |
| 2018 | 1123 | 202 | 436 | 296 | 189 |

Het aantal studenten in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) daalt sinds enkele jaren, in tegenstelling tot de aantallen in het PO en VO. Deze daling wordt toegeschreven aan het feit dat er minder mbo-opleidingen worden aangeboden in vergelijking met voorgaande jaren⁴⁸. Het aantal studenten dat een mbo-opleiding volgde in studiejaar 2018-2019 was 493. In het schooljaar 2019-2020 is dit aantal 418.

⁴⁷ Statistische informatie van CBS, verkregen op 3 december 2019.

⁴⁸ Scholengemeenschap Bonaire (n.d.). Schoolplan SGB 2018-2022.

4.2 Zorgleerlingen op Bonaire

Een deel van de leerlingen van de basisscholen en van de school voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs heeft extra onderwijszorg. Dat zijn de leerlingen die kampen met leerproblematiek, gedragsproblematiek, psychische problematiek, een verstandelijke beperking, een laag intelligentieniveau en/of een ontwikkelingsstoornis. Daarnaast hebben ook hoogbegaafde leerlingen extra zorg nodig, evenals leerlingen met een taalachterstand in het Nederlands omdat dit niet hun moedertaal is. Deze laatste twee groepen leerlingen worden daarom eveneens aangeduid als zorgleerlingen door de bestuurders, directeuren en intern begeleiders van de basisscholen. Deze twee groepen vallen echter niet onder de wettelijk gedefinieerde doelgroep van de onderwijszorg die in dit onderzoek wordt geëvalueerd.

Oorzaken van toename zorgbehoeften: armoede en immigratie

Armoedeproblematiek ligt volgens alle respondenten ten grondslag aan veel van de onderwijszorgbehoeften van leerlingen op Bonaire. (In 2018 had 33% van de huishoudens op Bonaire een inkomen dat onder de 75% grens ligt van het geschatte budget dat nodig was voor de basisuitgaven⁴⁹.) Zo zien veel ouders zich vanwege hun lage inkomen genoodzaakt meer dan één baan te hebben en maken ze meer uren dan een voltijd werkweek en beschikt een deel van de leerlingen niet altijd over voedsel of water.

Ongeveer een kwart van de kinderen en jongeren op Bonaire groeit op in een één oudergezin⁵⁰. In een recent verschenen rapport van Unicef⁵¹ staat beschreven dat hoewel er nog geen effectonderzoek is gedaan, de indruk bestaat dat dit zorgt voor een toename van de externaliserende gedragsproblematiek onder kinderen en jongeren in CN. Bestuurders, directeuren, intern begeleiders en zorgcoördinatoren van zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs zien eveneens een relatie tussen de thuissituaties van leerlingen en de toename van gedragsproblematiek. (In het voortgezet onderwijs gaat het in het schooljaar 2019-2020 om ongeveer 23 leerlingen met externaliserende gedragsproblematiek.) De unit-directeur en zorgcoördinator van het mbo herkennen de toename van externaliserende gedragsproblematiek niet. Veel van deze studenten hebben tevens psychische problematiek en/of verslavingsproblematiek. Ook daarbij zien zij een relatie met de armoedeproblematiek op het eiland.

Dat armoede kan leiden tot problemen in het onderwijs blijkt ook uit ander onderzoek⁵². Voorbeelden die onder andere worden genoemd, zijn een gebrek aan zelfvertrouwen en onderpresteren op school.

De afgelopen vijf jaar groeit de groep leerlingen die zorg nodig heeft. Dat zeggen bestuurders, directeuren, intern begeleiders van het po, zorgcoördinatoren van het vo en professionals van het EOZ. Zij zien hiervoor twee oorzaken: 1) toename van kinderen van naburige eilanden en 2) een betere signalering van zorgbehoeften.

⁴⁹ Regioplan (2018). Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland. Amsterdam: in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁵⁰ Unicef (2019). Situation Analysis Children and Adolescents in the Caribbean Netherlands. Unicef: For every child.

⁵¹ Unicef (2019). Situation Analysis Children and Adolescents in the Caribbean Netherlands. Unicef: For every child.

⁵² Alkire, S. (2007). The Missing Dimensions: An introduction. OPHI Working Paper 00. Oxford: University of Oxford.

Wat betreft de toenemende stroom kinderen van naburige eilanden⁵³: zoals gezegd brengt armoede verschillende problemen met zich mee. Een groot deel van de leerlingen die van naburige eilanden naar Bonaire komen, komen uit een gezin met een laag sociaaleconomische status. Hierdoor groeit de groep leerlingen die onderwijszorg nodig heeft. Daarnaast spreken veel van deze leerlingen, wanneer ze worden aangemeld voor de basisschool, nog geen Nederlands. Zij hebben daarom extra ondersteuning nodig in de klas. Hoewel deze ondersteuning niet onder de wettelijke definitie van onderwijszorg valt, moeten leerkrachten in de praktijk wel tegemoetkomen aan deze behoefte, naast de andere onderwijszorgbehoeften.

De tweede oorzaak die intern begeleiders van de basisscholen en professionals van het EOZ aanwijzen voor de groei van het aantal zorgleerlingen is dat de signalering van zorgbehoeften is verbeterd, dankzij een verbetering van de zorgstructuur op scholen het afgelopen decennium. De aanstelling van intern begeleiders op basisscholen en zorgcoördinatoren in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en de komst van het EOZ zorgen ervoor dat zorgbehoeften vaker worden gesignaleerd dan eerder het geval was. Het aantal leerlingen van wie de diagnose Autisme Spectrum Stoornis (ASS) wordt gesteld, neemt daardoor toe (evenals het aantal hoogbegaafde leerlingen). Bovendien merkt het EOZ op dat door de verbeterde zorgstructuur er een aantal ouders is dat nu op Bonaire blijft, waar zij eerder mogelijk naar Europees Nederland waren verhuisd vanwege de zorgbehoefte van hun kind.

Niet in beeld: lichamelijk gehandicapte leerlingen

De groep leerlingen die, met uitzondering van de bestuurders van het primair onderwijs, door geen respondentgroep is genoemd als zorggroep is de groep leerlingen met een lichamelijke handicap. Een verklaring hiervoor kan zijn dat zij momenteel geen onderwijs volgen. Volgens de bestuurders van het primair onderwijs is er weinig zicht op deze groep leerlingen en gaan zij naar een dagbesteding. De leerplichtambtenaar geeft aan dat er op Bonaire in totaal vier leerlingen zijn met een vrijstelling van de leerplicht. Deze leerlingen zijn om medische of lichamelijke redenen niet in staat om naar school te gaan.

4.3 Organisatie van de onderwijszorg in het basisonderwijs

In de organisatie van de onderwijszorg op Bonaire wordt onderscheid gemaakt tussen de eerstelijns onderwijszorg en de tweedelijns onderwijszorg. In deze paragraaf lichten we toe hoe de inrichting van de eerste lijn in de praktijk vorm krijgt binnen het basisonderwijs. In paragraaf 4.4 volgt de organisatie van de onderwijszorg in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. De tweedelijnszorg door het EOZ komt aan de orde in paragraaf 4.5.

Op Bonaire zijn er zeven publieke basisscholen. De wijze waarop de basisstructuur van de onderwijszorg op zes van de zeven basisscholen is opgezet lijkt sterk op elkaar, geven de bestuurders en intern begeleiders van het primair onderwijs aan. De zevende school neemt een speciale positie in. Dat is Kolegio Strea Briante. Naar deze school kunnen alleen de leerlingen die een VCO-verklaring krijgen van het EOZ. (Een VCO-verklaring is vergelijkbaar met een toelaatbaarheidsverklaring in Europees Nederland.) Gezien de speciale positie van Kolegio Strea Briante wordt de onderwijszorgstructuur van deze school verderop in deze paragraaf apart beschreven.

⁵³ Gegevens van Centraal Bureau van de Statistiek onderschrijven dat er de afgelopen tien jaar elk jaar, met uitzondering van 2016, sprake was van een vestigingsoverschot op Bonaire.
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83774NED/table?ts=1574089305460>

De teamsamenstelling op de scholen verschilt per school. Zoals zichtbaar is in tabel 6, beschikt iedere school over ten minste één intern begeleider. Kolegio Rayo di Solo beschikt over twee intern begeleiders. Eén daarvan staat echter fulltime voor de klas. Op Kolegio San Bernardo is de functie van IB'er een duo-baan; twee intern begeleiders vullen samen 1 fte in. Iedere school beschikt daarnaast over een remedial teacher, met uitzondering van Skol Amplio Papa Cornes (waar twee leerkrachten zonder kwalificatie de RT-taken oppakken) en De Pelikaan. Op Kristu Bon Wardador beschikken ze zelfs over vier remedial teachers. Alle vier zijn ze echter voltijd leerkracht waardoor zij niet toekomen aan het aanbieden van remedial teaching activiteiten.

Tabel 6. Aantal leerlingen en teamleden op de basisscholen op Bonaire in oktober 2019.

| School | Aantal leerlingen | Aantal teamleden | | | |
|--------------------------|-------------------|------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------|
| | | Leerkrachten | Onderwijs-assistenten | IB'er | RT'er |
| Kolegio Rayo di Solo | 339 | 18 | 4 | 2 | 1 |
| De Pelikaan | 362 | 25 | 10 | 1 | 0 |
| Kristu Bon Wardador | 450 | 19 | 9 | 1 | 4 (tevens leerkracht) |
| Kolegio San Bernardo | 228 | 20 | | 2 (1x 0,6 fte en 1x 0,4 fte) | 1 |
| Kolegio San Luis Bertran | 133 | onbekend | onbekend | 1 (0,6 fte) | 1 |
| Skol Amplio Papa Cornes | 385 | onbekend | onbekend | 1 | 0 |

Op de basisscholen krijgen leerlingen in hun eigen klas les van een leerkracht die differentieert door onderscheid te maken in drie instructieniveaus. Wanneer blijkt dat een leerling problemen ondervindt met leren, schakelt de leerkracht (na het aanbieden van extra huiswerk en overleg met ouders) de intern begeleider in. De intern begeleider observeert de leerling tijdens een les en bespreekt vervolgens met de leerkracht en ouders van de leerling welke ondersteuning kan worden geboden op school. De intern begeleider legt de afspraken vast in een dossier. Dezelfde procedure wordt gehanteerd bij gedragsproblematiek. Dan wordt echter gewerkt met een beloningssysteem, time-outs en gedragscontracten. Als na ongeveer zes weken blijkt dat de aanpak geen effect heeft, schakelt de intern begeleider (indien hier toestemming voor is van ouders) één van de casemanagers van het EOZ in. Op alle zes de scholen is minstens één dag per week op school een vaste casemanager aanwezig. Samen bepalen zij of een leerling digitaal aangemeld kan worden bij het EOZ.

Naast de basisstructuur zijn op de meeste scholen extra maatregelen getroffen voor leerlingen die niet goed mee kunnen komen in de reguliere groep. Deze maatregelen verschillen per school en soms ook per schooljaar. Zo volgen leerlingen die een leerachterstand hebben op het gebied van taal of rekenen, of juist voorlopen op hun klasgenoten, op Kolegio San Luis Bertran les in de groep onder of boven de eigen groep. Op Kristu Bon Wardador bestaat er voor deze leerlingen een aparte 'stimuleringsgroep'. Hierin zitten leerlingen van verschillende leeftijden; deze groep bestaat naast de reguliere groepen 1 tot en met 8. Volgens de directeur en intern begeleider van de school zitten in de stimuleringsgroep de leerlingen die een één- of tweejarige leerachterstand hebben. Als leerlingen de achterstand hebben ingelopen, gaan ze terug naar de reguliere groep. De bestuurder van de school geeft aan dat het ook

gaat om leerlingen waarvan de ouders geen toestemming geven voor een verwijzing naar Kolegio Strea Briante. Op basisschool De Pelikaan was er vorig schooljaar eveneens zo'n speciale groep. Dit jaar is die er niet. Op Skol Amplio Papa Cornes hebben ze een andere oplossing voor leerlingen die niet goed meekomen in de groep. Eén leerkracht met de master Special Education Needs (SEN) vangt de leerlingen met een individueel handelingsplan dagelijks gedurende een (paar) uur op en geeft hun extra begeleiding.

Tabel 7. Het aantal zorgleerlingen in het basisonderwijs dat is aangemeld bij het EOZ in schooljaar 2018-2019 en de typen zorg die zij behoeven.

| | Totaal aantal leerlingen aangemeld bij het EOZ | Gedrags- problematiek | Sociaal- emotionele problematiek | Leer- problematiek | Ontwikkelings- problematiek | Anders | % Zorg- leerlingen op het totaal aantal leerlingen |
|--------------------------|--|--------------------------|--|-----------------------|--------------------------------|--------|---|
| Kolegio Rayo di Solo | 92 | 23 | 21 | 46 | 2 | | 27% |
| Kolegio Strea Briante | 31 | 9 | 8 | 9 | 5 | | 41% |
| De Pelikaan | 37 | 3 | 16 | 12 | 4 | 2 | 10% |
| Kristu Bon Wardador | 43 | 5 | 9 | 17 | 12 | | 9% |
| Kolegio San Bernardo | 21 | 2 | 6 | 7 | 6 | | 9% |
| Kolegio San Luis Bertran | 24 | 6 | 6 | 7 | 7 | | 16% |
| Skol Amplio Papa Cornes | 42 | 13 | 15 | 7 | 6 | 1 | 10% |
| Totaal | 290 | 61 | 81 | 105 | 42 | 3 | - |

Als scholen de zorg niet zelf kunnen bieden, schakelen zij zoals gezegd het EOZ in (mits er toestemming is van ouders). Het aantal zorgleerlingen dat is aangemeld bij het EOZ verschilt per school. De scholen en het EOZ monitoren om hoeveel zorgleerlingen het gaat en welke zorgvragen zij hebben. De gegevens in tabel 7 laten zien om hoeveel zorgvragen het in het schooljaar 2018-2019 ging.

Relatief gezien zitten er op Kolegio Strea Briante het meeste zorgleerlingen waarbij het EOZ betrokken is. Gezien de speciale positie die Kolegio Strea Briante inneemt, is dit logisch. Het percentage geeft de betrokkenheid van het EOZ bij individuele leerlingen weer. In de praktijk is het EOZ bij alle leerlingen overkoepelend betrokken. Op Kolegio Rayo di Solo zitten echter eveneens veel zorgleerlingen: ruim een kwart van de leerlingen is aangemeld bij het EOZ. De directeur van het EOZ geeft aan dat de onderwijszorg, die op deze school geboden wordt, het zwaarst is en het meest frequent nodig is vergeleken met de andere vijf 'reguliere' basisscholen. Zij geeft aan dat veel problematiek te maken

heeft met de thuissituaties van leerlingen. De inspectie beaamt dit. In het inspectierapport⁵⁴ uit 2018 staat vermeld: “Er is een groot aantal leerlingen met een problematische thuissituatie. Daarnaast trekt de school een grote groep anderstalige leerlingen aan die veel zorg en begeleiding nodig heeft.”

Organisatie van de onderwijszorg op Kolegio Strea Briante

Op Bonaire zijn de Wet primair onderwijs BES en Wet voortgezet onderwijs BES van kracht. Binnen deze wetgeving bestaat geen speciaal onderwijs. In de praktijk komen vormen van speciaal onderwijs, zonder dat dit formeel zo genoemd wordt, echter wel voor. Binnen het basisonderwijs neemt Kolegio Strea Briante een bijzondere positie in. Op deze school zitten volgens de leerkrachten van Kolegio Strea Briante “*alle leerlingen waarvoor geen plek is op andere basisscholen*”. Leerlingen kunnen worden aangemeld vóór de start van het schooljaar (met uitzondering van kinderen die niet van Bonaire komen en die het hele jaar kunnen worden ingeschreven). Voordat zij een plek kunnen krijgen op Kolegio Strea Briante moeten zij een VCO-verwijzing hebben gekregen van het EOZ. Alle leerlingen zijn zodoende in beeld bij zowel de school als het EOZ.

Het doel is om leerlingen uiteindelijk terug te kunnen plaatsen in het reguliere onderwijs. Dat lukt echter niet altijd. Sommige leerlingen hebben een dermate lage intelligentie of ernstige stoornis dat terugplaatsing in het reguliere onderwijs of een vervolg bij SGB erg lastig blijkt.

In oktober 2019 stonden er 66 leerlingen ingeschreven bij Kolegio Strea Briante, verdeeld over 6 groepen. Groepen tellen maximaal 15 leerlingen. Niet alle groepen op het Kolegio zijn leeftijdsgebonden omdat leerlingen allemaal individuele leerroutes volgen. Sommige leerlingen zitten langere tijd in een groep of slaan een groep over. Er zijn groepen met Zeer Moeilijk Lerende Kinderen (ZMLK). Ook is er een structuurgroep voor leerlingen met speciale, zware zorgbehoeften vanwege een Autisme Spectrum Stoornis of het Syndroom van Down. Hiervoor wordt een maximum van 8 leerlingen aangehouden.

De samenstelling van groepen maakt dat leerkrachten veel moeten differentiëren. Dat lukt goed, maar in combinatie met gedragsproblemen is het een uitdaging, geven leerkrachten aan. De directeur van Kolegio Strea Briante bevestigt dit. Het team geeft aan expertise op het gebied van externaliserende gedragsproblematiek te missen en kan niet volledig tegemoetkomen aan specifieke, zware onderwijsbehoeften. Het team bestaat naast de directeur en 6 leerkrachten (waarvan er 2 een master SEN hebben) uit 6 onderwijsassistenten, 1 intern begeleider, 1 orthopedagoog (die haar werkzaamheden verdeeld over Kolegio Strea Briante en Kolegio Rayo di Solo), 2 sportleiders, een creatieve therapeute en een kokkin.

Vorig jaar werd op Kolegio Strea Briante tevens gestart met een groep Zeer Moeilijk Opvoedbare Kinderen (ZMOK). Dit bleek echter niet te werken, geven verschillende betrokkenen aan. Het bij elkaar plaatsen van leerlingen met externaliserend gedrag in één klas leidde tot dagelijkse escalaties tussen leerlingen. De bestuurder geeft aan dat het ook tot problemen leidde in de ontwikkeling van ZMLK omdat zij met het gedrag van ZMOK geconfronteerd werden (voor en na school en tijdens pauzes) en de ZMLK dit gedrag niet konden begrijpen. Dit zorgde tevens voor gedragsproblemen bij deze groep leerlingen op school. De school had niet de kennis in huis om hier mee om te gaan, geven ze aan. De groep ZMOK is daarom gestopt. Deze leerlingen zijn dit schooljaar verdeeld over verschillende groepen.

⁵⁴ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport Kwaliteitsonderzoek Kolegio Rayo di Solo. Bonaire.

Kolegio Strea Briante ontvangt, naast de reguliere bedragen die de school ontvangt, een aanvullende bekostiging van het Rijk. Die bekostiging wordt jaarlijks op aanvraag van de school toegekend, gebaseerd op artikel 2 tot en met 4 van de Regeling bekostiging personeel PO BES. Voor schooljaar 2019-2020 gaat het om een bekostiging van \$ 411.927.

Van toen naar nu: Ontwikkelingen primair onderwijs sinds 2010

Sinds 10-10-10 zijn er veel ontwikkelingen geweest op het gebied van de onderwijszorg in het primair onderwijs.

Voldoen aan de basiskwaliteit

Een belangrijke ontwikkeling die heeft plaatsgevonden op de basisscholen, is het behalen van de basiskwaliteit. Dit werd door verschillende respondentgroepen aangehaald. Vijf scholen voldeden in 2015 aan de basiskwaliteit en twee scholen volgden in 2016^{55,56}.

Verbetering pedagogisch en didactisch handelen

Uit de inspectierapporten van de scholen blijkt dat het pedagogisch-didactisch handelen van leerkrachten op de scholen de afgelopen tien jaar verbeterd is. Groepsplannen worden opgesteld en voor sommige leerlingen worden individuele ontwikkelingsplannen gehanteerd. Leerkrachten differentiëren aan de hand van deze plannen tijdens hun lessen. Sommige scholen hanteren daarnaast voor sommige vakken een groepsdoorbroken aanpak (waarbij leerlingen uit verschillende groepen op basis van leerniveau lessen van bepaalde vakken samen volgen, waardoor bijvoorbeeld groep 4, 5 en 6 leerlingen samen de les volgen) en op sommige scholen krijgen leerlingen remedial teaching buiten de klas.

Verbetering leerlingvolgsysteem

Een andere verbetering die heeft plaatsgevonden is het volgen van de vorderingen die leerlingen doormaken. Alle scholen hanteren daarbij een leerlingvolgsysteem. Dit, samen met de begeleiding die het EOZ biedt, heeft ervoor gezorgd dat leerkrachten en intern begeleiders beter in staat zijn om de zorgbehoeften van leerlingen te signaleren. Volgens de bestuurscoach, directeur van het EOZ en bestuurders en directeuren van het primair onderwijs zijn de leerlingen die (onderwijs)zorg behoeven hierdoor beter in beeld. Intern begeleiders geven aan dat ze vroeger ook zorgbehoeften signaleerden, maar dat leerkrachten naar aanleiding hiervan geen actie ondernamen. Dat leidde op termijn tot een hoog percentage drop-outs.

Toename scholing

Het aantal leerkrachten basisonderwijs dat na de lerarenopleiding een master of extra cursus heeft gevolgd, is de laatste tien jaar toegenomen, geven bestuurders en directeuren aan. Sommige leerkrachten hebben hiervoor gebruik gemaakt van de Lerarenbeurs. Enkele leerkrachten hebben de master SEN gehaald en sommige leerkrachten hebben een cursus gevolgd om intern begeleider te worden. Hierdoor beschikt iedere basisschool over tenminste één intern begeleider.

⁵⁵ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport: Kwaliteitsonderzoek basisschool de Pelikaan; Kwaliteitsonderzoek Kolegio Rayo di Solo; Kwaliteitsonderzoek bij Kolegio Strea Briante. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO.

⁵⁶ Inspectie van het Onderwijs (2016). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Primair Onderwijs bij Kolegio Kristu Bon Wardador; Kwaliteitsonderzoek Primair Onderwijs bij Skol Amplio Papa Cornès; Kwaliteitsonderzoek Primair Onderwijs bij Kolegio San Bernardo; Kwaliteitsonderzoek Primair Onderwijs bij Kolegio San Luis Bertran. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO.

Versterkte samenwerking

Sinds de laatste twee jaren werken scholen meer samen, zowel met scholen binnen het eigen bestuur als met scholen daarbuiten. De directeuren en intern begeleiders van Stichting Rooms Katholieke Scholengemeenschap zijn sinds dit jaar betrokken bij consultaties, waarin wordt verkend hoe de samenwerking tussen de scholen de komende jaren kan worden geïntensiveerd.

Van toen naar nu: Ontwikkelingen Kolegio Strea Briante sinds 2010

Kolegio Strea Briante droeg vroeger de naam Watapanaschool en was gelegen in het dorp Rincon. De school stond bekend als school voor speciaal onderwijs. Ouders gaven aan dat men vroeger niet wilde dat hun kind hier naartoe zou gaan, want *“dan klopte er iets niet met je kind”*. Sinds 1 augustus 2015 heet de school Kolegio Strea Briante. In 2016 is de school verhuisd naar Playa. De school is nu gelegen naast de andere openbare basisschool, Kolegio Rayo di Solo.

De kwaliteit van het onderwijs van Kolegio Strea Briante is sinds 2011 jaarlijks onderzocht. In het schooljaar 2015-2016 stelde de onderwijsinspectie vast dat het onderwijs op de school voldeed aan de basiskwaliteit⁵⁷. Volgens directeuren, intern begeleiders en ouders verandert het imago van de school ook geleidelijk: *“Het is geen taboe meer als je kind naar deze school gaat.”* De stigmatisering van kinderen die naar deze school gaan, is echter nog niet geheel verleden tijd.

Van nu naar straks: Gewenste ontwikkelingen primair onderwijs

Naast de ontwikkelingen die tot nu toe plaatsvonden om de onderwijszorg te verbeteren, is gevraagd naar de ontwikkelingen die nog plaats moeten vinden. Dit was tevens een vraag in de voor de gesprekken ingevulde vragenlijsten: *“Wat is uw belangrijkste suggestie om de onderwijs- en/of jeugdzorg te verbeteren?”*. Achttien respondenten vanuit het primair onderwijs op Bonaire geven antwoord op deze vraag. Veel aanbevelingen zijn intern gericht: op verbetering in de school.

Versterking expertise gewenst

Hoewel de deskundigheid op de basisscholen de laatste jaren sterk is verbeterd, is de aanwezige expertise op scholen volgens bestuurders, directeuren en intern begeleiders nog niet voldoende. In het algemeen zou men graag via scholing meer leren over de verschillende onderwijszorgbehoeften en hoe zij hierop in kunnen spelen, met name over de behoeften van moeilijk lerende kinderen en “zware” gedragsproblematiek.

Verder zien scholen graag een uitbreiding van het aantal remedial teachers om leerlingen te begeleiden die taalachterstanden hebben. Dit is, zoals eerder is vermeld, geen wettelijke onderwijszorg maar speelt voor veel leerlingen een belemmerende rol in hun onderwijsontwikkeling. Op Bonaire spreken namelijk veel leerlingen thuis Papiaments en niet Nederlands. Volgens directeuren en intern begeleiders zijn veel leerlingen gebaat bij remedial teaching. Zij zouden daarom graag hun formatie uitbreiden met remedial teachers. Zij zien hier echter geen mogelijkheden voor binnen de huidige financiering. Ouders die de behoefte van hun kind waarnemen en het kunnen financieren, kopen remedial teaching particulier in, blijkt ook uit gesprekken met ouders. Dit is echter zeer prijzig en de meeste ouders kunnen dit niet bekostigen. Het werkt daarom ongelijkheid in de hand.

⁵⁷ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport Kwaliteitsonderzoek bij Kolegio Strea Briante. Ministerie van het Onderwijs: IvHO.

Versterking personele capaciteit gewenst

De aanwezige expertise op scholen is niet het enige knelpunt dat wordt ervaren. De personele capaciteit laat volgens verschillende respondenten eveneens nog te wensen over. Momenteel zijn alle vacatures vervuld, geven de besturen aan.

Intern begeleiders en remedial teachers hebben echter niet op alle scholen voldoende tijd om hun taken in die rollen op zich te nemen, omdat zij soms ook fulltime voor de klas staan.

Bij ziekte of uitval is op alle scholen nauwelijks tot geen vervanging mogelijk, geven directeuren en intern begeleiders aan. Dat komt onder andere doordat op Bonaire altijd een bepaald deel van de leraren uit Europees Nederlands kwam. Doordat het lerarentekort daar oploopt, komen er nu minder leraren naar Bonaire. Directeuren en intern begeleiders geven aan dat zij, de remedial teachers of onderwijsassistenten de groepen opvangen wanneer iemand uitvalt (als zij niet al voor de klas staan).

De schoolbestuurders geven aan dat er momenteel 25 studenten van Bonaire in opleiding zijn tot onderwijsassistent en dat dit hoopvol is voor de toekomst. "Lokale mensen blijven over het algemeen wel. Europese Nederlanders komen vaak maar voor 2 jaar of vertrekken na 2 of 3 maanden alweer omdat ze zich hadden verkeken op de lokale situatie van Bonaire." Dit wordt eveneens genoemd in enkele inspectierapporten⁵⁸. Leerkrachten die lokaal de lerarenopleiding hebben gevolgd, doen dit aan de University of Curaçao.

Gevraagd naar de werkdruk die teamleden op de basisscholen op Bonaire ervaren, geeft men aan dit erg afhankelijk is van het aantal leerlingen met externaliserende gedragsproblematiek binnen de klas. Als dat aantal hoog is, dan weegt het zwaar op de schouders van leerkrachten.

Dat laatste baart de inspectie met name zorgen op Kolegio Rayo di Solo. De inspectie constateerde in 2018 dat een groot aantal leerlingen dat naar deze school gaat veel zorg nodig heeft en dat er zorgen bestaan over de werkdruk die dit oplevert bij personeel van de school: *"Kolegio Rayo di Solo heeft een leerlingenpopulatie die veel zorg nodig heeft. Er is een groot aantal van de leerlingen met een problematische thuissituatie. Daarnaast trekt de school ook een grote groep anderstalige leerlingen die veel zorg en begeleiding nodig heeft. De school weet met veel inspanningen de kwaliteit van het onderwijs te handhaven maar ervaart een voortdurende dreiging dat leraren de zwaarte van het werk niet onbeperkt volhouden. Dit heeft vooral te maken met het grote aantal leerlingen met ernstige gedragsproblemen. Dit baart ook de inspectie zorgen."*

Van nu naar straks: Gewenste ontwikkelingen Kolegio Strea Briante

Strea Briante wordt gezien als school die speciaal basisonderwijs aanbiedt, hoewel dit formeel gesproken niet het geval is. De directeur van de school geeft aan: *"Alle leerlingen die speciaal zijn, komen bij Strea terecht."* Om aan de zorgbehoeften van deze leerlingen tegemoet te komen, worden bepaalde ontwikkelingen nodig acht.

Versterking expertise

De school telt twee leerkrachten met een master SEN die lessen verzorgen aan hun eigen klassen en heeft één intern begeleider. Daarmee is de expertise aanwezig op de school ontoereikend voor het type leerlingen dat naar deze school gaat, vindt het personeel van deze school, professionals van het EOZ en ouders van leerlingen die naar deze school gaan. Ouders geven aan dat de illusie wordt gewekt dat Kolegio Strea Briante speciaal onderwijs verzorgt, maar dat dit in de praktijk niet het geval is. *"De*

⁵⁸ O.a. Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport: Kwaliteitsonderzoek basisschool de Pelikaan. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

verkeerde indruk wordt gewerkt met de opvatting dat Strea een school is met speciaal onderwijs. Er is niet meer expertise. Het enige wat het speciaal maakt, zijn de kleinere klassen. Er is meer expertise op school nodig. Sommige leerkrachten zijn onvoldoende bekend met bepaalde stoornissen, als een hechtingsstoornis, en hoe hiermee om te gaan. Het kind wordt onterecht gezien als lastig.” Het EOZ biedt om deze reden veel ondersteuning aan het personeel van Kolegio Strea Briante, met name aan de structuurgroep. Sommige leerkrachten van de school geven aan dat zij graag de mogelijkheid zouden krijgen om een masteropleiding te volgen. Ondanks het gebrek aan specialisme blijkt uit een recent inspectierapport⁵⁹ dat de leerkrachten op Kolegio Strea Briante in staat zijn om zeer goed te kunnen differentiëren en aan te sluiten bij de zeer uiteenlopende niveaus en zorgbehoeften van leerlingen⁶⁰.

Tot op heden was er naast de intern begeleider tevens een orthopedagoog die in dienst van SOOB werkte voor de twee scholen, waaronder Kolegio Strea Briante. Er wordt echter over gedacht deze te vervangen door een pedagogisch medewerker, zodat deze meer praktijkgericht te werk kan gaan. De bestuurder van Kolegio Strea Briante geeft aan dat er op school behoefte is aan specialistische expertise. Deze expert kan niet voltijd worden aangesteld omdat de groep leerlingen, waarvoor de expertise relevant is, relatief klein is. Voor minder dan een voltijdaanstelling kan de directeur echter niet aan personeel komen. Dit maakt financiële overwegingen om een expert aan te stellen gecompliceerd.

Uitbreiding personele capaciteit en onderwijshuisvesting

Naast het gebrek aan benodigde expertise is de toename van het aantal verwijzingen naar de school een grote zorg van de bestuurder en directeur van de school. Hierdoor kan niet langer worden vastgehouden aan het maximale aantal leerlingen per klas, namelijk 15 en 8 voor leerlingen met een Autisme Spectrum Stoornis. Daarbij ontstaat tevens het probleem dat er mogelijk wachtlijsten ontstaan voor de school omdat de personele capaciteit ontoereikend is en de onderwijshuisvesting onvoldoende ruimte biedt voor deze leerlingen.

De toename van het aantal verwijzingen naar Kolegio Strea Briante is in lijn met de waargenomen groei van het aantal zorgleerlingen zoals genoemd in paragraaf 4.2. Met name de groei van het aantal leerlingen met externaliserende gedragsproblematiek en leerlingen met een Autisme Spectrum Stoornis wordt opgemerkt door de school. Zeker deze laatste groep leerlingen heeft voldoende ruimte nodig om niet overprikeld te raken.

Implementatie van een passend toetsstelsel

Een ander knelpunt dat leerkrachten ervaren, is het huidige toetsstelsel. Leerkrachten vinden het huidige toetsstelsel niet passend voor de leerlingen van Kolegio Strea Briante. Het doet geen recht aan de leerlingen en de inspanningen van de leerkrachten. Leerkrachten trachten passend onderwijs aan te bieden en zij zien dat leerlingen zich ontwikkelen. De vorderingen die deze leerlingen met specifieke behoeften maken gedurende het schooljaar zijn echter niet zichtbaar aan de hand van toetsen die ook bij reguliere leerlingen worden afgenomen. De marges van de toetsen zijn daarvoor namelijk te groot, waardoor niet zichtbaar is welke vorderingen deze leerlingen maken.. In de Wet primair onderwijs BES is echter wel voorzien in de mogelijkheid om af te wijken van het toetsen van kerndoelen: *“Indien de eerste volzin [het toetsen van kerndoelen] niet kan worden toegepast voor een leerling met een specifieke onderwijsbehoefte, wordt in het handelingsplan, bedoeld in artikel 45, aangegeven wat daarvan de reden is en welke vervangende onderwijsdoelen worden gehanteerd.”*

⁵⁹ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport Kwaliteitsonderzoek bij Kolegio Strea Briante. Ministerie van het Onderwijs: IvHO.

⁶⁰ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport Kwaliteitsonderzoek bij Kolegio Strea Briante. Ministerie van het Onderwijs: IvHO.

Uitbreiding van het aantal instroommomenten

De intern begeleiders van de andere basisscholen ervaren het knelpunt dat leerlingen niet gedurende het hele schooljaar worden aangenomen. In april kunnen leerlingen worden aangemeld voor het volgende schooljaar. Bovendien is toestemming van ouders nodig om leerlingen te kunnen doorverwijzen. Vanwege de negatieve reputatie die de school vroeger had, toen het de naam Watapana School droeg, zijn sommige ouders nog altijd huiverig om hun toestemming te verlenen. Dit lijkt de afgelopen jaren echter te veranderen.

Voorziening anderstaligen immigranten

Eerder was er naast Kolegio Strea Briante tevens een voorziening voor leerlingen die gedurende de basisschoolperiode naar Bonaire kwamen en een andere taal spraken dan Papiaments of Nederlands. Dit was genaamd de Prisma-groep. Deze voorziening waar leerlingen gedurende een paar maanden intensief Nederlands leren, bestaat nu niet meer. Hoewel deze voorziening geen voorziening onderwijszorg betreft, wordt deze voorziening door de basisscholen wel gemist omdat dit nog meer vergt van de differentiatievaardigheden van leraren.

4.4 Organisatie van de onderwijszorg in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs

Scholengemeenschap Bonaire (SGB) bestaat uit vier stromingen, die units worden genoemd: een unit Vmbo, unit Liseo Boneriano (Mavo, Havo, Vwo), unit mbo en unit Speciale Lesplaatsen (SLP). In totaal stonden 1509 leerlingen aan het begin van het schooljaar 2019-2020 ingeschreven bij de SGB. In tabel 8 is de verdeling over de units zichtbaar evenals het aantal personeelsleden per unit.

Tabel 8. Aantal leerlingen en personeelsleden van de SGB bij de start van het schooljaar 2019-2020.

| Unit | Aantal leerlingen | Aantal personeelsleden | Aantal zorgcoördinatoren |
|----------------------------|-------------------|--|--|
| Vmbo | 327 | 53 (waarvan 39 docent) | 1 (1 fte) |
| Liseo Boneriano (Havo/vwo) | 529 | 42 (waarvan 32 docent) | 2 (0,5 fte voor Mavo en 0,5 fte Havo, Vwo) |
| mbo | 418 | 35 (en staan vacatures open) | 1 (0,4 fte) |
| Speciale Lesplaatsen | 235 | 29 (waarvan 14 docenten, 7 instructeurs en 4 onderwijsassistenten) | 1 (daarnaast 1 orthopedagoog) |

Unit SLP is in de praktijk een vorm van speciaal onderwijs. Daar wordt voortgezet onderwijs verzorgd aan leerlingen met een verstandelijke of lichamelijke beperking (cluster 3), internaliserende gedragsproblematiek (cluster 4) en externaliserende gedragsproblematiek (cluster 4), Praktijkonderwijs (Pro) gegeven aan kwetsbare leerlingen, mbo niveau 1 gegeven aan leerlingen met speciale onderwijszorgbehoeften en bestaat er binnen de unit een internationale schakelklas. Cluster 4 onderwijs aan leerlingen met externaliserend gedrag, cluster 3 onderwijs en praktijkonderwijs wordt op aparte locaties verzorgd. Cluster 4 onderwijs aan leerlingen met internaliserende gedragsproblematiek wordt op het terrein van Liseo Boneriano en het Vmbo aangeboden.

De onderwijszorgstructuur op de units Vmbo, Liseo Boneriano en mbo is vergelijkbaar. Aan het begin van het school-/ studiejaar stellen de mentoren samen met de zorgcoördinatoren groepsplannen op.

Voor zorgleerlingen worden daarnaast individuele handelingsplannen opgesteld. Op deze drie units stellen ze sinds een paar jaar, naast de plannen, 'kruisjeskaarten' op aan het begin van het school-/ studiejaar. De unit Vmbo startte hiermee waarna Liseo Boneriano en mbo het hebben overgenomen. Op de kruisjeskaarten wordt per mentorklas aangekruist welke leerlingen welke zorg nodig hebben. De kaarten zijn voor de docenten goed hanteerbaar in de dagelijkse praktijk.

De docenten en mentoren zijn vervolgens verantwoordelijk voor de basisonderwijszorg die aan de leerlingen wordt geboden. Wanneer docenten of mentoren signaleren dat een leerling extra onderwijszorg behoeft, proberen ze hieraan tegemoet te komen. Het bestuur SGB geeft aan te investeren in onderwijsassistenten in de klas zodat de onderwijszorg geboden kan worden. Lukt dit niet, dan vragen de docenten en mentoren de zorgcoördinator om hulp. Deze bekijkt welke onderwijszorg de school extra aan kan bieden, betreft de ouders van de leerling hierbij (behalve wanneer de leerling meerjarig is) en legt afspraken vast. Als de mogelijkheden binnen de school zijn verkend, betreft de zorgcoördinator het EOZ bij de onderwijszorgvraag. De wijze waarop de verwijzing van leerlingen verloopt binnen de school en buiten de school, staat beschreven in een stroomschema dat ze zorgcoördinatoren van de units hanteren.

Op het Vmbo is een voltijd zorgcoördinator aangesteld. Op Liseo Boneriano zijn er twee zorgcoördinatoren: één voor Mavo en één voor Havo en Vwo. Beide coördinatoren besteden de helft van de week echter tijd aan andere onderwijstaken. Het mbo beschikt over een zorgcoördinator die drie dagen lesgeeft. Tijdens die dagen heeft de directeur een schoolmaatschappelijk werker aangesteld om zorgtaken op zich te nemen.

Net als in het basisonderwijs, wordt in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs het aantal zorgleerlingen dat bij het EOZ is aangemeld, gemonitord. Dat gebeurt per unit. In tabel 9 staan het totaal aantal zorgleerlingen en de aantallen leerlingen per zorgtype genoemd.

Tabel 9. Het aantal zorgleerlingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs dat is aangemeld bij het EOZ in schooljaar 2018-2019 en de typen zorg die zij behoeven.

| | Totaal aantal leerlingen aangemeld bij het EOZ | Gedrags- problematiek | Sociaal- emotionele problematiek | Leer- problematiek | Ontwikkelings- problematiek | % Zorg- leerlingen op het totaal aantal leerlingen |
|-----------------------------------|--|--------------------------|--|-----------------------|--------------------------------|---|
| Vmbo | 71 | 29 | 16 | 9 | 4 | 18% |
| Liseo Boneriano (Havo, Vwo) | 49 | 11 | 11 | 8 | 8 | 10% |
| mbo | 13 | 2 | 4 | 3 | | 4% |
| SLP | 47 | 2 | 13 | 13 | 8 | 22% |

De zorgproblematiek onder de leerlingen verschilt per unit, zo werd gesteld. In het Vmbo zijn veel leerlingen met gedragsproblemen en/of sociaal-emotionele problemen. In het mbo speelt met name sociaal-emotionele problematiek onder leerlingen waarbij psychiatrische hulp nodig is. En bij SLP spelen verschillende problematieken.

Organisatie van de onderwijszorg bij unit Speciale Lesplaatsen

De onderwijszorgstructuur die door de unit SLP wordt gehanteerd wijkt enigszins af van de structuur bij de andere units. De spin in het web is hier eveneens de zorgcoördinator, maar daarnaast is er een orthopedagoog in dienst van de unit. Het bestuur geeft hierover aan dat deze is aangesteld voor het Pro. Een vaste aanstelling van een orthopedagoog voor deze groep leerlingen acht het bestuur noodzakelijk.

De unit SLP heeft elke twee weken een leerlingbespreking waarin cases worden besproken door mentoren. Daarnaast vinden er wekelijks Ontwikkelingsperspectief (OPP)-gesprekken plaats waarin meerdere mentorklassen worden besproken met de docenten die aan de klassen lesgeven. Wanneer tijdens deze overleggen zorgbehoeften worden besproken waaraan de unit niet tegemoet kan komen, wordt het EOZ ingeschakeld.

Van toen naar nu: Ontwikkelingen voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs sinds 2010

Scholengemeenschap Bonaire heeft de afgelopen jaren meerdere ontwikkelingen doorgemaakt.

Behalen basiskwaliteit

In 2008 werd door de inspectie vastgesteld dat de kwaliteit van het onderwijs op de scholengemeenschap op nagenoeg alle gebieden ernstig tekort schoot. Toen zijn er plannen gemaakt om de kwaliteit te verbeteren. Vanaf 2011 heeft de inspectie de onderwijskwaliteit jaarlijks onderzocht. Uit die onderzoeken blijkt dat de onderwijskwaliteit niet direct verbeterd is. Dat werd veroorzaakt door bestuurlijke problemen en discontinuïteit in directie en management⁶¹. De kwaliteit van het onderwijs is in de afgelopen jaren verbeterd. De kwaliteit van het onderwijs dat wordt geboden op de unit Vmbo voldoet sinds 2018 aan de basiskwaliteit⁶². Het onderwijs geboden op de unit Liseo Boneriano voldoet sinds 2017 aan de basiskwaliteit⁶³. Dat van unit mbo voldeed in 2018 eveneens aan de basiskwaliteit⁶⁴ en de unit SLP heeft dit behaald in 2017⁶⁵.

Versterkte zorgstructuur

De zorg en begeleiding die op de units wordt geboden aan leerlingen, voldoet volgens de inspectie eveneens aan de maatstaven voor basiskwaliteit die de inspectie hanteert. Vordering van leerlingen worden volgens de inspectie voldoende gevolgd en besproken en groepsplannen en individuele handelingsplannen worden opgesteld.

De inspectie constateert dat de mentoren een belangrijke rol spelen in het bieden van de benodigde onderwijszorg. Bestuurders en directeuren van SGB en professionals van het EOZ geven aan dat daarnaast het aanstellen van zorgcoördinatoren binnen de units ervoor heeft gezorgd dat onderwijszorgbehoeften van leerlingen vaker worden gesignaleerd. Voordat de zorgcoördinatoren waren aangesteld, gebeurde dat nog niet altijd. Binnen de scholen is een gesprekscyclus bewerkstelligd die zorgcoördinatoren in staat stelt om deze behoeften te signaleren. Tijdens de structureel geplande leerlingbesprekingen verzamelen zorgcoördinatoren informatie, waarna zij (al dan niet met hulp van het EOZ) in staat zijn de docenten en mentoren van adviezen te voorzien.

⁶¹ Inspectie van het Onderwijs (2015). Rapport: Specifiek onderzoek naar het bestuurlijk handelen op de Scholengemeenschap Bonaire. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

⁶² Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Voortgezet Onderwijs bij Scholengemeenschap Bonaire- Unit VMBO. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

⁶³ Inspectie van het Onderwijs (2019). Rapport: Kwaliteitsonderzoek bij Scholengemeenschap Bonaire, unit Liseo Boneriano. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

⁶⁴ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek bij Scholengemeenschap Bonaire, afdeling mbo. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

⁶⁵ Inspectie van het Onderwijs (2019). Rapport: Kwaliteitsonderzoek bij Scholengemeenschap Bonaire, unit Speciale Lesplaatsen. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

Van nu naar straks: Gewenste ontwikkelingen voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs

Naast de ontwikkelingen die tot nu toe plaatsvonden om de onderwijszorg te verbeteren, is gevraagd naar de ontwikkelingen die nog plaats moeten vinden. Dit was tevens een vraag in de voor de gesprekken ingevulde vragenlijsten: “Wat is uw belangrijkste suggestie om de onderwijs- en/of jeugdzorg te verbeteren?”. De vijftien respondenten die werkzaam zijn op de school voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs doen aanbevelingen die in het algemeen minder intern gericht zijn, maar meer overkoepelend. Ook zijn de aanbevelingen gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen de school en de verschillende instanties. Daarnaast wordt vaak aandacht voor ouders en hun sociaaleconomische situatie gevraagd.

Opstellen en uitvoeren van praktisch hanteerbare handelingsplannen

Zorgcoördinatoren hebben een centrale functie ingenomen binnen de units van SGB. Zij zijn in staat om zorgbehoeften van leerlingen te signaleren en leerkrachten van adviezen te voorzien om aan de behoeften tegemoet te komen. Het opvolgen van de adviezen en in de praktijk brengen van handelingsplannen gebeurt echter nog niet altijd, geven bestuurders, directeuren en zorgcoördinatoren van SGB aan. De inspectie noemt dit eveneens een belangrijk aandachtspunt⁶⁶. Docenten passen de afspraken nog niet altijd systematisch toe in de klas. Een reden die hiervoor wordt genoemd, is dat de opgestelde handelingsplannen niet altijd voldoende praktisch of concreet beschreven zijn en daardoor moeilijk toepasbaar. Daarnaast noemen docenten dat het grote aantal zorgleerlingen per klas soms zeer veel verschillende aanpakken vereist die praktisch niet uitvoerbaar zijn.

Aparte onderwijsvoorziening voor leerlingen met externaliserende gedragsproblematiek

Hoewel de leskwaliteit de afgelopen jaren is verbeterd en dit zorgt voor een betere beoordeling van de Inspectie, blijft differentiëren voor sommige docenten een aandachtspunt. Een mogelijke verklaring die de directeuren, zorgcoördinatoren en docenten hiervoor noemen, is dat het aantal zorgleerlingen per klas groot is. De gedragsproblematiek onder de leerlingen is groot en neemt veel tijd en ruimte in beslag waardoor docenten niet altijd tegemoetkomen aan de zorgbehoeften van andere leerlingen. Volgens professionals van het EOZ mist expertise op scholen met betrekking tot de externaliserende gedragsproblematiek. Wanneer het leidt tot onveilige situaties worden leerlingen door het EOZ aangemeld bij Forsa Stichting Project. Dat is een stichting waar leerlingen werken aan gedragsregulatie. Gedurende de periode dat leerlingen daar naartoe gaan, voorziet het SGB de stichting van onderwijsboeken. Ook levert het SGB een financiële bijdrage aan de voorziening. De stichting verzorgt echter geen onderwijs.

Versterking expertise

Bestuurders van SGB geven aan dat het scholingsbudget dat de scholen ontvangen voor hun docenten beperkt is. Scholing van docenten op Bonaire is namelijk duur. Gezien de beperkte schaal van het eiland en de afwezigheid van veel expertises moeten experts worden ingevlogen of docenten reizen om een cursus (anders dan een online cursus) te volgen. Dat maakt scholing duur.

⁶⁶ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Voortgezet Onderwijs bij Scholengemeenschap Bonaire- Unit VMBO. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO.

⁶⁷ Inspectie van het Onderwijs (2019). Rapport: Kwaliteitsonderzoek bij Scholengemeenschap Bonaire, unit Liseo Boneriano. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO.

4.5 Organisatie van de onderwijszorg van Expertisecentrum Onderwijszorg Bonaire (EOZ)

Het Expertisecentrum Onderwijszorg Bonaire (EOZ) is op Bonaire verantwoordelijk voor de tweedelijns onderwijszorg. Het EOZ werd in 2011 opgericht en wordt aangestuurd door het samenwerkingsverband Bonaire. Het samenwerkingsverband bestaat uit de scholen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs en de uitvoeringsinstantie van Sociale Kanstrajecten Jongeren (SKJ)⁶⁸.

Organisatie EOZ

De dagelijkse leiding is in handen van de directeur van het EOZ. Naast haar zijn er 2 teamleiders, 6 casemanagers (orthopedagogen en psychologen), 10 schoolmaatschappelijk werkers, een receptioniste en een beleidsondersteuner in dienst. Samen hebben zij een aanstelling van 21 fte. Daarnaast maakt het EOZ soms gebruik van externe experts.

Het personeel van het EOZ werkt in twee teams: één voor het primair onderwijs en één voor het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en SKJ. Beide teams worden aangestuurd door een teamleider. Zij hebben geen taak als casemanager of schoolmaatschappelijk werker, om ze de ruimte te geven te voor beleidsontwikkeling, kwaliteitscontrole en *trouble shooting*.

Al het personeel dat vast in dienst is van het EOZ wordt door het centrum zelf bekostigd. Daarnaast bekostigt het centrum de logopedische screening die plaatsvindt in groep 2. Overige paramedische zorg die leerlingen mogelijk nodig hebben, verloopt via de huisarts en de zorgverzekeraar.

Verbinding tussen de scholen en EOZ

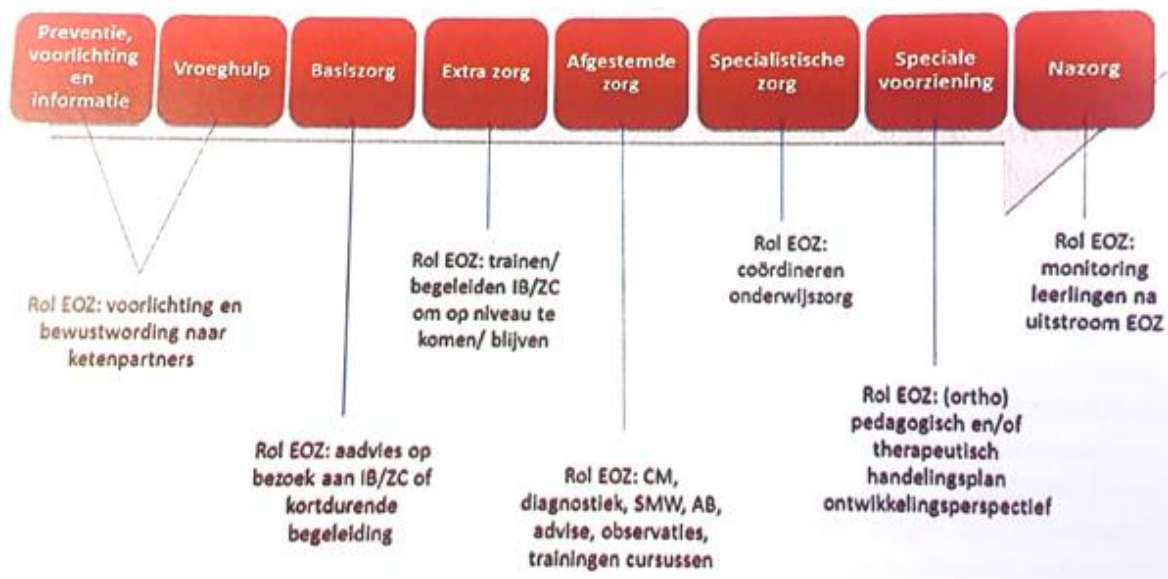
Het EOZ is verantwoordelijk voor de onderwijszorg in de tweede lijn, voor leerlingen met een specifieke onderwijszorgbehoefte. Het EOZ onderschrijft de visie dat scholen verantwoordelijk zijn voor het geven van passend onderwijs en dat het EOZ hen, gezien de zeer uiteenlopende onderwijsbehoeften van de leerlingenpopulatie, daarbij ondersteunt⁶⁹. Echter, de eerstelijns onderwijszorg is op veel scholen nog in ontwikkeling en de professionals van het EOZ bieden daarom ook ondersteuning in de eerstelijns zorg. Het doel daarbij is altijd om professionals op school te trainen zodat ze dit in de toekomst zelfstandig kunnen doen. Aan het begin van het schooljaar voeren professionals van het EOZ gesprekken met intern begeleiders en zorgcoördinatoren waarin wordt besproken welke ondersteuning zij dat schooljaar nodig denken te hebben van het EOZ in de eerstelijns onderwijszorg. De afgelopen jaren heeft het EOZ bijvoorbeeld:

- Samen met intern begeleiders en zorgcoördinatoren klassen geobserveerd om de signalering van zorgbehoeften te verbeteren.
- Samen met intern begeleiders en zorgcoördinatoren groepsplannen opgesteld.
- Workshops ontwikkeld voor leerkrachten op basis van hun vraag om scholing.

⁶⁸ Expertisecentrum Onderwijszorg (2019). Eilandelijk Zorgplan Bonaire 2019-2021. Bonaire.

⁶⁹ Expertisecentrum Onderwijszorg (2019). Eilandelijk Zorgplan Bonaire 2019-2021. Bonaire.

In figuur 2⁷⁰ is zichtbaar welke taken het EOZ in de onderwijszorgketen op zich neemt.



Figuur 2. Taken die het EOZ in de onderwijszorgketen op zich neemt.

Scholen zoeken gedurende het schooljaar eveneens de verbinding met het EOZ omdat zij signaleren dat leerlingen tweedelijns onderwijszorg behoeven. De schakels tussen de scholen en het EOZ zijn in het primair onderwijs de intern begeleiders en in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs de zorgcoördinatoren. Wanneer zij kunnen aantonen welke onderwijszorg reeds in de school is aangeboden en er toestemming door de ouders van een leerling is verleend, melden zij de leerling digitaal aan bij de casemanagers van het EOZ. Elke school heeft een casemanager toegewezen gekregen die ten minste één dag per week op school aanwezig is.

⁷⁰ Ibidem

Onderwijszorgaanbod van EOZ

Het EOZ voert verschillende taken uit. Alle taken zijn gericht op onderwijszorg. Het EOZ richt zich op:

- Behandelen van individuele cases die door scholen worden aangemeld bij het EOZ waarbij indien nodig testen worden afgenomen, diagnoses worden gesteld en individuele handelingsplannen worden opgesteld. Daarbij wordt tevens gekeken hoe dit past binnen de groepsplannen van leerkrachten en docenten. In sommige gevallen wordt een VCO-verklaring afgegeven waardoor leerlingen (mits er toestemming is van ouders) kunnen worden verwezen naar Strea Briante, een stroming binnen SLP van de Scholengemeenschap Bonaire. Ook worden cluster 4 leerlingen in het vo en mbo met extreem externaliserend gedrag soms verwezen naar Forsa Stichting Project. Dit is een orthopedagogisch centrum waar jongeren met een hechtingsproblematiek of een hechtingsstoornis worden begeleid en behandeld. De dagelijkse begeleiding in het centrum is in handen van de groepsopvoeders/-begeleiders. Zij zijn intern opgeleid. Naast de groepsopvoeders/-begeleiders is er een gezinsbegeleider. Gezinnen van jongeren die werken aan gedragsomgeving krijgen ambulante begeleiding van de gezinsbegeleider om begeleid en ondersteund te worden in de opvoeding. Tot slot is er een orthopedagoog in dienst van de stichting. Deze heeft een ondersteunende functie met betrekking tot het pedagogisch en didactisch handelen en de diagnostiek⁷¹.
- Het verzorgen van individuele activiteiten en groepsactiviteiten gericht op onder andere het aanleren van sociale vaardigheden en het omgaan met emoties. Dit doen de schoolmaatschappelijk werkers van het EOZ. Iedere school beschikt tenminste drie dagen per week over een schoolmaatschappelijk werker.
- Het coördineren, ondersteunen en organiseren van deskundigheidsbevordering (altijd op aanvraag van de scholen) van de bij de onderwijszorg betrokken professionals en de eigen deskundigheid:
 - o Interne begeleiders, zorgcoördinatoren en mentoren;
 - o Leerkrachten en docenten;
 - o Eigen teamleden, bijvoorbeeld in de Agressieregulatietraining en Rots en Water.

Van toen naar nu: Ontwikkelingen EOZ sinds 2010

In 2012 was er vooral veel sprake van opstartactiviteiten bij het EOZ⁷². In 2016 werd geconstateerd dat de kwaliteit van de leerlingenzorg nog niet op voldoende niveau was. In 2018 constateerde de Inspectie dat er veel verbetering zichtbaar was. De planmatigheid van de onderwijszorg op Bonaire is sterk toegenomen en daarmee tevens het vertrouwen dat de noodzakelijke zorg en begeleiding doorgang kan vinden, aldus de Inspectie in 2018⁷³.

⁷¹ <http://stichtingproject.com/nl/over-ons>

⁷² Expertisecenter Onderwijs Zorg Bonaire (2012). Voortgangsrapportage "Eilandelijk Zorgplan- Stichting Expertisecenter Onderwijs Zorg Bonaire".

⁷³ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) bij het Expertisecentrum Onderwijs Zorg Bonaire. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

Verbetering directie

De zichtbare verbetering van het EOZ werd door de Inspectie⁷⁴ toegeschreven aan de nieuwe directeur van het EOZ. *“We kunnen vaststellen dat de kwaliteit van de zorg en begeleiding die het expertisecentrum Bonaire levert aan het onderwijs van voldoende kwaliteit is. Hiermee is een mijlpaal bereikt na een lange periode van problemen in het management van de organisatie en gebrek en visie en sturing. De nieuwe directeur die sinds het begin van het schooljaar is aangetreden heeft de leiding van het expertisecentrum energiek opgepakt en met een aantal cruciale beleidsmaatregelen de organisatie in beweging gezet.”*

Schoolbestuurders, directeuren, intern begeleiders, zorgcoördinatoren en professionals van het EOZ geven eveneens aan dat het verbeterde functioneren van het EOZ te danken is aan de nieuwe directeur. Zij geven aan dat er in het verleden veel sprake was van personele wisselingen (onder andere vier directiewisselingen sinds 2013) en organisatorische veranderingen bij het EOZ. Hierdoor konden de scholen niet naar wens gebruikmaken van de tweedelijns onderwijszorg die nodig werd geacht. Het EOZ is nu in rustiger vaarwater gekomen en dit komt de onderwijszorg ten goede.

Verbeterde aansluiting eerstelijns en tweedelijnszorg

De verschillende betrokkenen bij de onderwijszorg geven aan dat de huidige werkwijze van het EOZ beter aansluit bij de dagelijkse praktijk dan eerder het geval was. De toegenomen zichtbaarheid van het EOZ op de scholen, in de vorm van casemanagers en schoolmaatschappelijk werkers, heeft ervoor gezorgd dat het gat tussen de eerste en tweedelijns zorg is gedicht en benodigde hulp wordt aangevraagd.

De aanstelling van casemanagers en schoolmaatschappelijk werkers op scholen vond plaats nadat de scholen in 2017 aangaven behoefte te hebben aan meer zichtbaarheid van het EOZ op de scholen. Door de Inspectie werd het belang van een betere verbinding tussen de scholen en het EOZ ook benadrukt. Scholen wisten het EOZ namelijk onvoldoende te vinden. Daarnaast was de ambulante begeleiding die kon worden geboden aan gediagnosticeerde leerlingen ontoereikend vanwege het tekort aan aangestelde ambulante begeleiders⁷⁵. Sindsdien is de aanwezigheid van professionals van het EOZ, naar tevredenheid van betrokkenen, verder geïntensiveerd. Scholen weten het EOZ steeds beter te vinden, waardoor hier een toenemend beroep op wordt gedaan. De Inspectie⁷⁶ merkte daarbij op dat hierdoor middelen en menskracht van het EOZ een probleem gaan vormen. Het EOZ zal deze tekort gaan komen in de toekomst.

⁷⁴ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) bij het Expertisecentrum Onderwijs Zorg Bonaire. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

⁷⁵ Inspectie van het Onderwijs (2016). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) bij het Expertisecentrum Onderwijs Zorg Bonaire. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

⁷⁶ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) bij het Expertisecentrum Onderwijs Zorg Bonaire. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

Verbeterde kwaliteitszorg

Sinds de aanstelling van de nieuwe directeur van het EOZ is de kwaliteitszorg van het EOZ eveneens verbeterd. In 2018 constateerde de Inspectie dat het cliëntregistratiesysteem in gebruik was genomen en naar behoren werkte. Hierdoor heeft het EOZ zicht op de case load en de benodigde personeelsinzet. De kwaliteit van de onderwijszorg wordt regelmatig geëvalueerd door het EOZ. Hieruit blijkt of de beoogde doelen bereikt worden. In de praktijk bleek dat dit niet altijd het geval is omdat het de betreffende leraren niet altijd lukt om de trajecten daadwerkelijk effectief uit te voeren. Dit werd door de Inspectie⁷⁷ aangewezen als aandachtspunt voor zowel de scholen als het EOZ en werd in dit onderzoek eveneens aangehaald tijdens interviews. Medewerkers van scholen wijten dit aan de zeer uiteenlopende zorgvragen van leerlingen en de grenzen van uitvoerbaarheid in een groep met meerdere zorgleerlingen waarbij behoeften sterk uiteenlopen.

Verbeterde plaatsing van leerlingen

Over het algemeen zijn de bestuurders, directeuren, intern begeleiders, zorgcoördinatoren en leerkrachten erg blij met de onderwijszorg en de ondersteuning die het EOZ aan leerlingen en de scholen biedt. De bestuurder van de SGB geeft aan dat de testen die het EOZ afneemt en de diagnoses die het stelt ervoor zorgen dat leerlingen op de juiste plaats in het onderwijs terechtkomen. Daarvoor kwamen er soms leerlingen in bijvoorbeeld het Pro terecht terwijl zij daar niet thuishoorden. Dat gebeurt nu niet meer.

Van nu naar straks: Gewenste ontwikkelingen EOZ

Ondanks de verbeteringen zien de scholen en professionals van het EOZ nog wel bepaalde verbeterpunten.

Uitbreiding (onderwijs)zorgaanbod

Zo is het onderwijszorgaanbod van EOZ volgens sommige basisschooldirecteuren en intern begeleiders niet uitgebreid genoeg. Op scholen is er behoefte aan logopedie en een onderwijsaanbod voor hoogbegaafde leerlingen. De directeur van het EOZ geeft over deze twee gebieden terecht aan dat logopedische begeleiding en de begeleiding van hoogbegaafde leerlingen niet valt onder de wettelijke taken van het EOZ. Logopedie valt onder de paramedische zorg en hoogbegaafdheid kan niet worden aangeduid als stoornis of handicap. Het EOZ wijkt alleen van haar wettelijke taak af met de eenmalige logopedische screening die zij uitvoert bij alle leerlingen in groep 2 van het basisonderwijs.

Verkorting wachtlijsten

Een tweede verbeterpunt dat door bestuurders, directeuren en intern begeleiders van het basisonderwijs wordt genoemd, is het terugbrengen van de wachtlijst. Ze stellen vast dat leerlingen die worden aangemeld bij het EOZ op een wachtlijst komen te staan voordat zij kunnen worden getest en diagnoses worden gesteld. Volgens de professionals van het EOZ zijn deze wachtlijsten er alleen tegen het einde van het schooljaar. Op dat moment melden scholen veel leerlingen aan omdat zij de leerlingen voor het volgende schooljaar willen verwijzen naar Kolegio Strea Briante. Gedurende de rest van het jaar zijn er geen wachtlijsten. Dat kinderen niet het gehele schooljaar kunnen worden doorverwezen ervaren intern begeleiders overigens eveneens als een knelpunt.

⁷⁷ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) bij het Expertisecentrum Onderwijs Zorg Bonaire. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

Verbetering positionering EOZ naar ouders

De procedure van aanmelding bij het EOZ wordt ook benoemd als verbeterpunt. De toestemming die nodig is van ouders werkt volgens de directeuren, intern begeleiders en zorgcoördinatoren zeer belemmerend. Volgens hen verlenen de meeste ouders geen toestemming waardoor de leerling niet de hulp krijgt die het nodig heeft en de leerkrachten daar dagelijks mee worstelen. Enkele respondenten merken op dat de bereidheid van ouders om hulp van het EOZ te aanvaarden de laatste jaren groeit. De gemeenschap neemt waar wat het EOZ doet en welke hulp het biedt. Zij ziet dat het EOZ zich niet bemoeit met de thuissituatie waardoor de dreiging van het EOZ als hulpinstantie afneemt.

Wijziging bestuursconstructie

Het EOZ wordt aangestuurd door het samenwerkingsverband Bonaire. Dit verband bestaat onder andere uit de schoolbestuurders. Deze structuur wordt door het EOZ niet als wenselijk ervaren vanwege de dubbelrol van de bestuurders. De bestuursleden zijn zowel bestuurslid van het EOZ als cliënt. De directeur van het EOZ zou graag zien dat de bestuurders een adviserende rol krijgen in plaats van sturende rol. Zij ziet het Raad van toezicht-model als oplossing voor de toekomst. De bestuurders van de scholen staan hier over het algemeen neutraal tegenover. Zij hechten met name belang aan duidelijkheid over hun rol.

4.6 Financiële positie EOZ

De financiële positie van expertisecentrum onderwijszorg Bonaire (EOZ) is onderzocht aan de hand van interviews met de directeur en twee teamleiders van het EOZ, een analyse van jaarrekeningen van het EOZ en het Eilandelijk Zorgplan van Bonaire en data uit het leerlingvolgsysteem van het EOZ. Voor een uitgebreide beschrijving van de financiële positie verwijzen we naar bijlage 7. In deze paragraaf beperken we ons tot de hoofdzaken.

Het EOZ ontvangt jaarlijks financiële middelen van het Rijk. Het EOZ ontvangt van hen een reguliere subsidie en een aanvullende subsidie. Het betreft lumpsumfinanciering. Daarnaast ontvangt het EOZ van het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) de huur van de huisvesting. In 2018 ontving het EOZ tevens geormerkte financiële middelen voor Kansen voor alle kinderen. Deze middelen ontvangen zij sinds 2019 niet meer. (Hiervoor in de plaats gekomen is Best4Kids.)

Het saldo van de baten en lasten van het EOZ schommelde in de afgelopen tien jaar. In de eerste jaren van haar bestaan, bouwde het centrum reserves op. Dat is inmiddels niet meer het geval. De jaren 2016 en 2017 zijn nog afgesloten met een positief saldo, maar in 2018 is een negatief resultaat ontstaan van ruim \$200.000. De begroting voor 2019 laat zien dat over dit jaar eveneens een negatief saldo tussen baten en lasten werd verwacht.

De stijgende kosten kunnen worden verklaard door het toenemende beroep dat scholen op het EOZ doen. Er ontstonden wachtlijsten voordat leerlingen konden worden getest, gediagnosticeerd en behandeld. Daarom is in 2017 de formatie fors uitgebreid. De personeelslasten zijn daardoor gestegen. Een andere oorzaak van de stijging van personeelslasten is dat sinds 2018 de CAO onderwijs te hanteren voor de salariering van personeelsleden. Dat besluit werd genomen in november 2017 omdat het nodig werd geacht het gat te dichten dat eerder ontstond tussen professionals in dienst van de scholen en in dienst van het EOZ. Dit was nodig om professionals te behouden.

Omdat de lasten de baten overstijgen, is het EOZ genoodzaakt een beroep te doen op haar eigen vermogen. Het eigen vermogen van het EOZ is in 2018 gedaald tot \$ 885.405. Op basis van de begroting die de directeur van het EOZ voor 2019 (en 2020) heeft gemaakt, worden opnieuw tekorten verwacht.

4.7 Rol van ouders

In dit onderzoek is naast aandacht voor professionals in de onderwijszorg, ook aandacht uitgegaan naar de ouders van leerlingen die de onderwijszorg ontvangen. In zijn algemeenheid speelt daarbij het volgende aspecten een knelpunt: De toestemming van ouders die nodig is om een beroep te kunnen doen op het EOZ speelt voor leerlingen en de school soms een belemmerende rol. Wanneer ouders toestemming weigeren te verlenen, komt de leerling niet in aanmerking voor extra onderwijszorg. Op Bonaire is sprake van een trotse cultuur. Men houdt er niet van de 'vuile was' buiten te hangen dus het vragen om hulp of het accepteren van hulp – op het gebied van onderwijszorg en andere zorg – is soms lastig. De kleine schaal van het eiland maakt dit probleem groter: iedereen kent elkaar, dus iedereen weet van elkaars problemen.

In dit onderzoek was ook aandacht voor het perspectief van ouders van leerlingen die onderwijszorg ontvangen. Op Bonaire is gesproken met elf ouders, waarvan vijf van leerlingen op een van de basisscholen, en zes van leerlingen op de enige school voor vo. Deze ouders waren geselecteerd door de scholen met als enig duidelijk criterium dat hun kind onderwijszorg nodig had gehad, of nog steeds heeft. Het is duidelijk dat de gesprekken en de ingevulde vragenlijsten (waarvan sommige in het Spaans en het Papiaments) in het geheel geen representatief beeld opleveren, maar meer een illustratie boden van de variatie aan probleemgevallen, en de manier waarop aan deze problemen al dan niet het hoofd geboden kan of kon worden.

De knelpunten die ouders en studenten ervaren, kunnen worden gevat in de volgende punten:

- Er is onvoldoende aandacht voor de thuissituaties van leerlingen terwijl deze door veel ouders worden gezien als oorzaak van de (onderwijs)zorg die nodig is: er is veel armoede en trauma- en/of rouwverwerkingsproblematiek speelt bij veel leerlingen op Bonaire. Aandacht voor de thuissituaties en armoedeproblematiek op Bonaire wordt door een aantal ouders als noodzakelijk gezien want *“als dat niet gebeurt, blijft de achterstand bestaan”*.
- Het personeel op school heeft volgens de ouders van leerlingen die kampen met psychische problematiek en aandoeningen (zoals traumaverwerkingsproblematiek en reactieve hechtingsstoornis) onvoldoende kennis hiervan waardoor het niet in staat is problemen te signaleren en hier juist op in te spelen.
- Ouders van leerlingen met een dyslexieverklaring geven aan dat er op school niet altijd voldoende personeel is om tegemoet te komen aan onderwijszorgbehoeften zoals extra tijd tijdens toetsen.
- Ouders van leerlingen die zijn getest voor dyslexie maar waarbij dit niet leidde tot een diagnose, geven aan dat het EOZ dan geen onderwijszorg kan bieden. Tegelijkertijd geeft de remedial teacher op school aan geen of onvoldoende tijd te hebben om deze leerlingen te begeleiden. Hierdoor doen enkele ouders een beroep op een particuliere remedial teacher. Dit is echter erg prijzig waardoor niet iedereen op Bonaire, zeker gezien de armoede, niet in staat is om dit zelf te bekostigen.

- Specifiek voor het vo/mbo geldt dat er maar één school is. Extra hulp van de school kan moeilijk afgedwongen worden door ouders, omdat leerlingen niet naar andere school gestuurd kunnen worden.
- Specifiek voor het mbo geldt dat studenten aangeven meer informatie te willen over de instanties die zij zelf kunnen inschakelen wanneer zij kampen met bepaalde psychische of thuisproblematiek.

4.8 Rol van de leerplichtambtenaar

De Leerplichtwet BES schrijft voor dat de leerplicht in CN geldt voor kinderen van 4 tot en met 16 jaar. Na het laatste schooljaar van de leerplicht begint de kwalificatieplicht voor jongeren die nog geen startkwalificatie hebben gehaald. Een havo-, vwo-, of mbo-diploma wordt gezien als startkwalificatie. Ongeoorloofde afwezigheid van leerlingen moeten door scholen worden gemeld bij de leerplichtambtenaar. De leerplichtambtenaar is verantwoordelijk voor de handhaving van de wet⁷⁸. Op Bonaire zijn er momenteel twee leerplichtambtenaren actief. Zij zijn in dienst van het openbaar lichaam. Binnen het openbaar lichaam Bonaire (OLB) vallen de ambtenaren onder de afdeling 'Handhaving Samenleving en zorg'. Binnen Samenleving en zorg vallen zij onder 'Educatie en welzijn'.

Uit gesprekken met verschillende professionals van scholen en het EOZ blijkt dat de samenwerking in het verleden niet altijd positief werd gewaardeerd. Bestuurders en directeuren van de scholen gaven aan dat de leerplichtambtenaren niet altijd actie ondernamen nadat ongeoorloofd verzuim door de scholen was gemeld. Professionals van het EOZ geven aan dat de ambtenaren in het verleden vrijstellingen afgaven aan leerlingen zonder dat het EOZ in het voortraject betrokken was geweest bij de onderwijszorg voor deze leerlingen.

De samenwerking tussen de ambtenaren en de scholen en het EOZ is door personele wisselingen bij het openbaar lichaam inmiddels verbeterd. De directeuren van het vo geven aan dat de leerplichtambtenaren meedenken over mogelijkheden voor leerlingen waarbij bepaalde problematiek speelt en professionals van het EOZ geven aan dat er meer informatie wordt uitgewisseld.

Momenteel hebben vier leerlingen een vrijstelling van de leerplicht gekregen. Hierover geeft één van de leerplichtambtenaren aan: *"Dit zijn vrijstellingen die zijn afgegeven omdat leerlingen medisch of lichamelijk niet geschikt zijn om tot een school te worden toegelaten."* Verdere specificatie kon de leerplichtambtenaar niet geven. Zij verwees hiervoor naar het EOZ.

Daarnaast gaf de leerplichtambtenaar aan dat er voor een groep kinderen momenteel geen geschikte plek is binnen het reguliere onderwijs. Verdere specificatie over de groep kinderen en redenen voor het gebrek aan een passende plek kon ze hierover niet geven. Uit informatie verstrekt door het EOZ blijkt dat er naast de vier leerlingen met vrijstellingen, een aantal andere leerlingen in het najaar van 2019 niet naar school ging. Het ging om een groep van ongeveer 10 leerlingen met psychiatrische stoornissen. Voor deze groep leerlingen is in januari 2020 een initiatief van start gegaan in het gebouw van Mental Health Caribbean. Dit initiatief staat beschreven onder de samenwerking met jeugdketenpartners.

⁷⁸ Leerplichtwet BES.

4.9 Samenwerking met jeugdketenpartners

Om de benodigde onderwijszorg op scholen, al dan niet met hulp van het EOZ, te kunnen bieden is efficiënte samenwerking met de jeugdketenpartners belangrijk. Uit het kwaliteitsonderzoek naar het EOZ dat in 2018 is uitgevoerd⁷⁹ en de gesprekken die in het kader van dit onderzoek in oktober 2019 zijn gevoerd, blijkt dat de samenwerking van scholen en het EOZ met ketenpartners nog veel te wensen over laat op Bonaire.

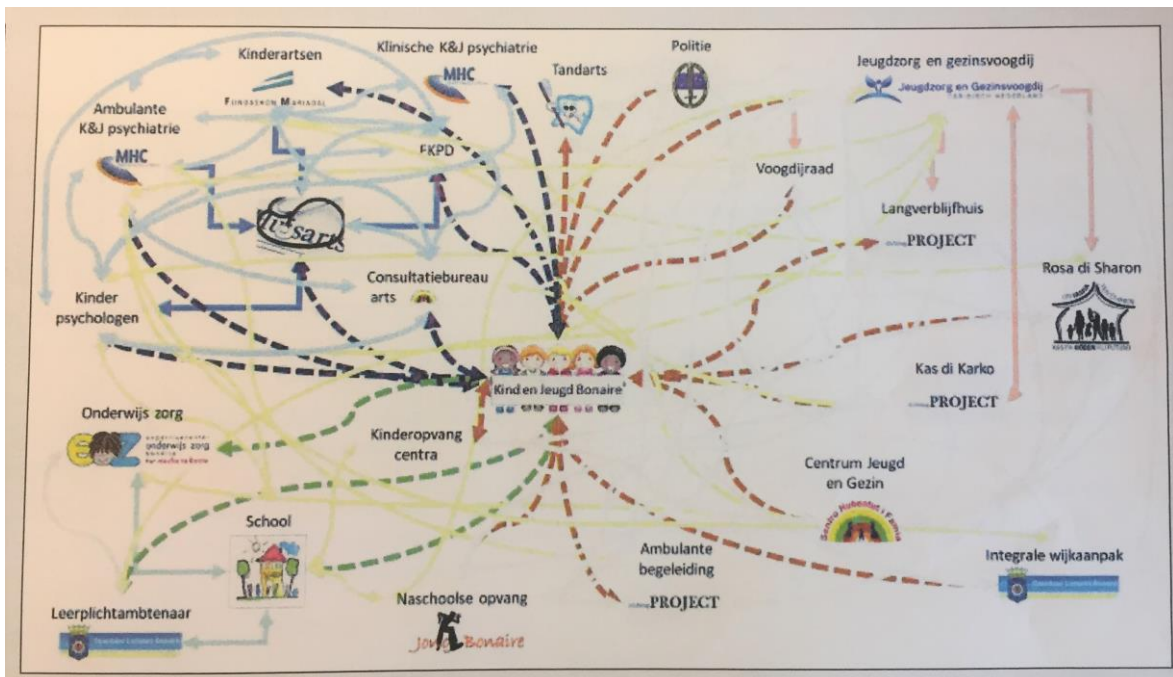
Uit de gesprekken die in oktober 2019 plaatsvonden bleek dat er veel verschillende organisaties binnen de jeugdketen actief zijn. Professionals van de scholen en het EOZ noemen Mental Health Caribbean (MHC) als belangrijke ketenpartner op het gebied van psychiatrische hulp. Binnen de jeugdzorg noemden zij Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN) en Forsa Stichting Project. Justitiële partners die werden genoemd, zijn de Voogdijraad, de Politie, de Gevangenis en de Reclassering. Door medewerkers van VWS werden, gesproken over de verbinding tussen het EOZ en de paramedische zorg, de huisarts en zorgverzekeraar ook als ketenpartners benoemd.

Een aantal van deze partijen ontmoet elkaar tijdens het Multidisciplinair Overleg (MDO) dat eens in de zes weken plaatsvindt. Tijdens dit overleg worden casussen besproken. Wie bij dit overleg aanwezig is afhankelijk van de casus en de bereidheid/mogelijkheid van de partij zelf om hierbij aan te sluiten. De directeurs van een aantal van deze organisaties ontmoeten elkaar daarnaast tijdens het Directieboard Jeugd. Het is de bedoeling dat in dit beraad overkoepelend afspraken worden gemaakt. Volgens enkele respondenten verloopt deze samenwerking nog niet zoals gewenst. De insteek van de directeur JGCN sluit niet altijd aan bij de ketenpartners. Zowel de leerplichtambtenaar, professionals van het EOZ als professionals van CJG achten helderheid op taakniveau nodig terwijl de directeur van JGCN vooral op beleidsniveau blijft spreken. Hierdoor worden onduidelijkheden in de praktijk niet opgelost. Het ministerie van VWS geeft aan dat het onderwijs tot nu toe onvoldoende was aangehaakt bij het Directieboard Jeugd. Het beraad wordt daarom herzien, waarbij het ministerie van OCW betrokken zou zijn.

Verantwoordelijkheden en communicatielijnen tussen jeugdketenpartners onduidelijk

JGCN geeft aan dat de rol- en taakverdeling binnen de keten helder is belegd en wordt weergegeven in een verwijskaart. Echter, dat er onduidelijkheden bestaan in de keten over de taakverdeling en -afbakening, daarover zijn alle gesproken professionals van de scholen, het EOZ en het Openbaar Lichaam Bonaire het eens. Hierbij werd door veel van hen verwezen naar een recent door het veld geschetste verwijskaart Jeugd-GGZ & Jeugdhulpverlening Bonaire. Het opstellen van de kaart leidde tot veel discussie. De verwijskaart die is opgesteld, is zichtbaar in figuur 3. Op de verwijskaart staan verschillende organisaties weergegeven en verschillende communicatielijnen. De kaart laat volgens de professionals vooral zien dat de taakverdeling in de keten en de communicatielijnen onduidelijk zijn. Volgens JGCN kan de onduidelijkheid vooral worden verklaard door de vele personele wisselingen bij instanties in de keten.

⁷⁹ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) bij het Expertisecentrum Onderwijs Zorg Bonaire. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Ivho.



Figuur 3. Verwijskaart Jeugd-GGZ & Jeugdhulpverlening Bonaire

Medewerkers van VWS geven aan dat de verbinding tussen het EOZ en de paramedische zorg ook niet goed loopt. Aanvragen voor paramedische zorg, zoals logopedie en fysiotherapie, werden door het EOZ via de huisarts ingediend bij de zorgverzekeraar. Aangezien deze geregeld niet zijn gehonoreerd door de zorgverzekeraar, bestaat de indruk dat deze aanvragen niet worden getoetst door de huisarts en zonder meer werden doorgestuurd.

De vraag wordt gesteld in hoeverre huisartsen voldoende geëquipeerd zijn om als spil te fungeren tussen de onderwijszorg en de paramedische/curatieve zorg. Daarbij wordt overigens de kanttekening gemaakt dat de grens tussen onderwijszorg en paramedische zorg soms lastig te stellen is. Zo wordt handschriftontwikkeling gezien als onderwijszorg, maar valt verbetering van de fijne motoriek mogelijk wel onder paramedische zorg.

Onvoldoende actie gericht op armoedebestrijding en preventie van opvoedingsproblematiek

Scholen geven aan dat zij met name last hebben van het feit dat binnen de keten onvoldoende actie wordt ondernomen op het gebied van armoede- en gezinsproblematiek. De inspectie van het onderwijs deelde in 2018 de zorgen over het ontbreken van een sterk en gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel en een proactieve houding bij de zorg en steun voor multi-probleemgezinnen. In het rapport werden zorgen gedeeld over de effectiviteit van onderwijskundige zorg wanneer de zorg voor leerlingen in problematische thuissituaties uitblijft: *“Een belangrijk punt van zorg blijft de efficiënte samenwerking tussen de ketenpartners op Bonaire, in het bijzonder op het gebied van armoedebestrijding, gezins- en opvoedingsproblematiek en veiligheid. Het ontbreekt nog altijd aan een sterk en gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel en een proactieve houding, in het bijzonder bij de zorg en steun voor multi-probleemgezinnen. De directie van het EOZ toont zich actief om de ketenpartners op een lijn te krijgen maar er is op dit punt nauwelijks verbetering zichtbaar. De scholen en het EOZ kunnen geen optimaal*

effectieve onderwijskundige zorg verlenen en daarmee succes boeken wanneer leerlingen in een problematische thuissituatie leven die hun ontwikkeling volstrekt tegenwerkt.⁸⁰

Bestuurders, directeuren, intern begeleiders en zorgcoördinatoren geven aan dat veel van de onderwijszorgbehoeften van leerlingen voortkomen vanuit een bepaalde thuisproblematiek. Het uitblijven van door jeugdzorginstellingen ondernomen acties gericht op deze problematiek, betekent volgens directeuren en ouders dat mogelijkheden onbenut blijven om afstroom en voortijdig schoolverlaten in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs te voorkomen⁸¹. Dat is zeer teleurstellend voor zowel leerlingen, ouders als docenten.

CJG en JGCN zijn verantwoordelijk voor de jeugdzorg. De directeuren, intern begeleiders, zorgcoördinatoren en leerkrachten van scholen geven echter aan weinig contact te hebben met CJG. Voor de scholen is het onduidelijk wat deze organisatie doet behalve het geven van voorlichting. Die onduidelijkheid is volgens enkele bestuurders van de scholen en professionals van het EOZ ontstaan naar aanleiding van recente wijzigingen in de taakverdeling tussen het CJG en Jeugdzorg. De directeur van het CJG geeft aan dat het ministerie van VWS in 2018 besloot dat CJG verantwoordelijk is voor de eerstelijns jeugdzorg (het vrijwillige kader) en JGCN voor de tweedelijns jeugdzorg (het gedwongen kader). Het doel van deze wijziging ten opzichte van voor 2018 was intensieve zorg te voorkomen of verkorten en de zorg laagdrempeliger te maken. Het op- en afschalen tussen de eerste- en de tweedelijns jeugdzorg is daarbij belangrijk. Het ministerie van VWS geeft aan dat er geen sprake is van een wijziging in de taakverdeling: sinds 2011 voert CJG de preventieve jeugdtaken en eerstelijns opvoedondersteuning uit. In 2018 is wel de bekostiging van het CJG door het Rijk komen te vervallen (waar dit eerst ongeveer 15% bedroeg). Het OLB bekostigt nu het CJG.

De tweedelijns ambulante jeugdzorg, pleegzorg en gezinsvoogdij zijn volgens VWS 'op sterkte'. Er wordt met Jeugdbescherming Regio Amsterdam gewerkt aan verdere kwaliteitsverbetering in de uitvoering door de implementatie van een nieuwe methodiek. De inspectie Gezondheidszorg en jeugd voert toezicht uit op de jeugdzorg in CN. De laatste beoordelingen waren goed.

Verder zijn er bij verschillende jeugdzorgorganisaties gedragswetenschappers in dienst. En er gaat een GZ-opleiding starten op Bonaire.

Onvoldoende capaciteit om preventie op het gebied van jeugdzorg vorm te geven

De directeur van het CJG geeft aan dat, hoewel reeds een functionele hoeveelheid voorzieningen bestaat, het CJG over onvoldoende financiële middelen en personeel beschikt om voldoende te kunnen beantwoorden aan de zorgvragen. Professionals van scholen en het EOZ beamen dit. In het verleden kon het CJG daardoor niet altijd de gewenste zorg leveren. Hierdoor benaderen veel van hen het CJG niet meer. De directeur van het CJG spreekt de verwachting uit dat omgevingsfactoren (zoals armoede) er in combinatie met een ineffektieve zorgstructuur binnen de jeugdzorg voor zorgen dat de opvoedingsproblematiek blijft of zelfs versterkt.

⁸⁰ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) bij het Expertisecentrum Onderwijs Zorg Bonaire. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO.

⁸¹ Dat er een relatief groot aantal leerlingen blijft zitten of afstroomt naar een lagere onderwijssoort wordt eveneens genoemd in de inspectierapporten: Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport van bevindingen Kwaliteitsonderzoek Voortgezet Onderwijs bij Scholengemeenschap Bonaire- Unit Vmbo. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO. Inspectie van het Onderwijs (2019). Kwaliteitsonderzoek bij Scholengemeenschap Bonaire, Unit Liseo Boneriano. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO.

Samenwerking en communicatie tussen onderwijszorg en jeugdzorg onvoldoende

Verbetering in de samenwerking met de verschillende partijen op het gebied van onderwijs- en jeugdzorg wordt door veel onderwijsprofessionals en ouders van zorgleerlingen noodzakelijk geacht. Die nauwere samenwerking moet vooral meer zichtbaar zijn binnen de school.

Sommige aanbevelingen uit de vragenlijsten betreffen de afstemming tussen de school en de zorgaanbieders. Iemand stelt dat *“één partij verantwoordelijk moet zijn voor het plan voor één leerling.”* En een ander stelt dat doorverwijslijnen korter gehouden moeten worden, dat er transparantie met ketenpartners is qua cases en dat het belangrijk is *“op te houden met praten maar doen, dus actie.”*

Dat de samenwerking tussen het onderwijs en jeugdzorg te wensen over laat komt volgens de scholen met name door de volgende zaken:

- 1) Aan meldingen die de intern begeleiders en zorgcoördinatoren doen, wordt weinig gehoor gegeven of zij worden verwezen naar een andere partij. Zo komt het voor dat een vermoeden van mishandeling wordt gedeeld, waarna scholen worden verwezen naar het EOZ, terwijl dit type problematiek onder jeugdzorg valt. De directeur van Jeugdzorg beaamt dat scholen hun leerlingen in principe niet direct kunnen verwijzen naar Jeugdzorg, maar dat dit loopt via het EOZ. Volgens hem mogen scholen echter in ernstige gevallen de melding wel direct bij Jeugdzorg maken.
- 2) Meldingen bij JGCN kunnen niet anoniem worden gedaan en komen in het dossier te staan dat inzichtelijk is voor de ouders van kinderen. Dit heeft, gezien de kleine schaal van Bonaire waar iedereen elkaar tegenkomt, in het verleden geleid tot bedreigingen aan het adres van de intern begeleiders, zo bleek uit de gesprekken en eerder inspectie-onderzoek⁸².
- 3) Jeugdzorg hanteert een aanpak waarbij alle gesprekken worden gevoerd in het bijzijn van het kind terwijl scholen dit niet altijd wenselijk achten.
- 4) Informatie over uithuisplaatsing wordt niet altijd gedeeld met de scholen.

Kortom: onderwijs en jeugdzorg hebben verschillende opvattingen over vertrouwelijkheid en communicatie, die de samenwerking in de weg staan.

Psychiatrische (onderwijs)voorzieningen

Naast de knelpunten die scholen en het EOZ ervaren in de samenwerking met organisaties gericht op gezinsproblematiek, ervaren de directeuren en zorgcoördinatoren van SGB enkele knelpunten in de psychiatrie op Bonaire. Volgens hen is er een gebrek aan psychiatrische voorzieningen op Bonaire. Leerlingen met psychiatrische problemen worden via het EOZ doorverwezen naar Mental Health Caribbean (MHC), waar de jongeren worden behandeld. Volgens de directeuren en zorgcoördinatoren van SGB is het uitgangspunt van MHC dat jongeren zelf moeten aangeven dat zij hulp nodig hebben. Als zij aangeven hier geen behoefte aan te hebben, worden ze niet geholpen, ook niet in geval van automutilatie en drugsgebruik. Dit beperkt de signalerende rol van het onderwijs. Daarnaast geeft MHC in sommige gevallen aan dat jongeren uitbehandeld zijn, niet omdat ze volledig zijn geholpen, maar omdat zij niets meer voor hen kunnen betekenen. Een gesloten instelling bestaat op Bonaire niet. Deze jongeren keren daarom terug naar school omdat ze nog leerplichtig zijn. Dit maakt dat unit-directeuren van SGB zich zorgen maken om de veiligheid van andere leerlingen en hun personeel.

In dit onderzoek is niet gesproken met MHC. Op basis van informatie van de website kan worden vastgesteld dat MHC een team heeft dat zich speciaal richt op kinderen en jongeren tussen 0 en 18 jaar oud. Op Bonaire bestaat dit team uit een Kinder- en Jeugdpsychiater, een GZ-psycholoog en (sociaal

⁸² Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport: Kwaliteitsonderzoek Colegio Rayo di Solo. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

psychiatrisch) verpleegkundigen. Recent is de zorg uitgebreid met een groot team en een nieuw behandelcentrum genaamd *Hi-5*. Voor een behandeling bij MHC Kind & Jeugd is een verwijzing van de huisarts of kinderarts nodig⁸³.

Samenwerking SGB, EOZ en MHC

Professionals van het EOZ beoordelen de samenwerking met MHC positiever. Met ingang van januari 2020 start het EOZ in samenwerking met MHC twee klassen met leerlingen die een psychiatrische stoornis hebben en vanwege hun problematiek niet in een reguliere klassensetting passen. In januari 2020 starten in deze klassen twee of drie leerlingen uit groep 8 en acht leerlingen uit het voortgezet onderwijs. MHC biedt huisvesting en neemt zorgtaken op zich in deze voorziening. SGB zorgt voor het onderwijsaanbod en benodigde begeleiding. Hoewel de afgelopen vier jaar procedures en taakverdelingen zijn gemaakt, blijft het een lastige opgave om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Het vergt veel inspanning van alle partijen.

Samenwerking SGB, EOZ en Forsa Stichting Project

Naast de samenwerking van het SGB, EOZ en MHC is er een samenwerking tussen SGB, EOZ en Forsa Stichting Project. Zoals reeds is aangehaald werken de scholen en het EOZ ook samen met Forsa Stichting Project. Dit is een residentiële jeugdzorginstelling waar leerlingen met negatief en onaanvaardbaar gedrag werken aan gedragsregulatie. Momenteel maken 23 leerlingen van SGB gebruik van het aanbod van de stichting. Gedurende de periode dat leerlingen naar deze stichting gaan, voorziet de SGB de stichting van onderwijsboeken. Ook levert SGB een financiële bijdrage aan de voorziening. Bestuurders, directeuren, zorgcoördinatoren en professionals van het EOZ geven echter aan dat de leerlingen hier niet de onderwijsfaciliteiten en -begeleiding krijgen waar ze recht op hebben. Dit wordt door het ministerie van VWS onderschreven. Volgens het ministerie van VWS krijgen sommige jongeren van de leerplichtambtenaar een vrijstelling van leerplicht, wanneer er geen passend onderwijsaanbod voor hen gevonden kan worden, vanwege het ontbreken van speciaal onderwijs. Deze kinderen doen vervolgens een beroep op plekken binnen de (jeugd)zorg. Aangezien een deel van deze kinderen zich nog wel kan ontwikkelen, is deze oplossing voor dit onderwijsprobleem niet in het belang van deze kinderen.

Een andere residentiële jeugdzorginstelling op Bonaire is Rosa di Sharon, voor kansarme meisjes met gedragsproblematiek. Deze instelling kwam tijdens de gesprekken op het eiland echter niet ter sprake. Hetzelfde geldt voor de Fundashon Kuido pa Personanan Desabilita (FKPD). FKPD biedt zorg voor kinderen met een verstandelijke beperking. De zorg wordt bekostigd uit de zorgverzekering. Toegang tot FKPD wordt verkregen via de huisarts. Hoeveel kinderen hiervan gebruikmaken, is onbekend.

4.10 Conclusies en aanbevelingen onderwijszorg Bonaire

Sinds de staatsrechtelijke wijziging op 10-10-10 is er in het onderwijs op Bonaire veel veranderd. De kwaliteit van het onderwijs is verbeterd, evenals de onderwijszorg. Dit is aangetoond aan de hand van Inspectierapporten en verschillende onderzoeken, en wordt bevestigd door de respondenten die in het kader van dit onderzoek bevraagd zijn. Alle respondenten geven daarbij wel aan, zowel in de gesprekken als in hun antwoorden op de vragenlijst, dat de onderwijszorg verder ontwikkeld dient te worden. In deze paragraaf beschrijven we hoe de afgelopen tien jaar bepaalde verbeteringen in de onderwijszorg

⁸³ <https://www.mentalhealthcaribbean.com/kind-en-jeugd/>

zijn bewerkstelligd en hoe het komt dat bepaalde ontwikkelingen zijn uitgebleven. Daarnaast doen we aanbevelingen met het oog op de toekomst.

Hoe ziet de onderwijszorg er in de praktijk uit op schoolniveau (po, vo, mbo)?

Anno 2019 voldoet het onderwijs op Bonaire op alle scholen aan de basiskwaliteit: de basisscholen behaalden het basisarrangement in 2015 en 2016, de units van het voortgezet/ middelbaar beroepsonderwijs en het EOZ volgden in 2017 en 2018. Het is aannemelijk dat dit mede te danken is aan het verbeterprogramma en de Onderwijsagenda's met de daar aan verbonden ophoging van financiële middelen.

Het pedagogisch didactisch handelen van leerkrachten is in de afgelopen negen jaar verbeterd. Differentiëren in de klas gebeurt volgens de intern begeleiders en zorgcoördinatoren op tenminste drie niveaus. Er ontbreekt onder meer een passend aanbod voor hoogbegaafde leerlingen. Handelingsgericht werken dient verder ontwikkeld te worden. Daarnaast vinden leraren het uitvoeren van verschillende verbeterplannen complex, gezien de klassengrootte in combinatie met de diversiteit aan problematiek van de leerlingen. Met name externaliserende gedragsproblematiek leidt tot een hoge werkdruk.

Op alle scholen is een interne zorgstructuur opgezet. Leerlingen en hun onderwijs- en/of zorgbehoeften zijn daardoor beter in beeld. In de praktijk worden zorgleerlingen gedefinieerd als leerlingen die naast het reguliere onderwijsaanbod extra zorg nodig hebben. Daarbij maken zij geen actief onderscheid tussen typen zorg of ondersteuning die leerlingen nodig hebben.

Belangrijke factoren in de verbetering van de interne zorgstructuur op scholen zijn het in gebruik nemen van leerlingvolgsystemen en de aanstelling op alle scholen van intern begeleiders (po) en zorgcoördinatoren (vo/mbo). Zij vervullen met hun adviezen en ondersteuning voor leerkrachten en docenten een belangrijke rol binnen de onderwijszorg.

Deze positieve ontwikkelingen zijn goed te verklaren door het implementeren van eilandelijke zorgplannen waarin het EOZ de volgende doelen voor zichzelf definieerde:

- Ondersteunen scholen bij opzetten interne zorgstructuur;
- Bijdragen leveren aan structurele verbetering leerlingenzorg;
- Coaching on the job van IB'ers en ZC'en.

De IB'ers en ZC'en beschikken over voldoende kennis om hun taken goed uit te kunnen voeren. De tijd die IB'ers voor hun taken krijgen is op sommige scholen echter zeer beperkt, omdat zij voltijds lesgeven. Dit komt deels door het lerarentekort.

In het vo en mbo beschikken de ZC'en over het algemeen wel over voldoende tijd voor hun taken. Verder is het personeelsbestand niet altijd stabiel; er zijn bijvoorbeeld leraren uit EN die slechts voor beperkte tijd blijven. Dit heeft te maken met het ontbreken van een initiële scholing van leraren op het eiland. Er is wel een MBO4-opleiding tot onderwijsassistent.

Hoe is de onderwijszorg op het EOZ ingericht?

Naast de eerstelijns onderwijszorg die de scholen verlenen, ondersteunt het EOZ de scholen in de tweedelijns onderwijszorg. Het EOZ voldoet sinds 2018 aan de basiskwaliteit volgens de onderwijsinspectie.

In de eerste jaren van het bestaan van het EOZ was er nog weinig staf, en niet alle expertise die scholen nodig hadden was aanwezig. Daarom vroegen de scholen weinig hulp van het EOZ. Inmiddels is dankzij

professionalisering van de staf, de kennis over leerlingproblematiek toegenomen waardoor het EOZ duidelijker kan aangeven in welke gevallen de school zelf niet de noodzakelijke onderwijszorg kan bieden. De samenwerking tussen de scholen en het EOZ is steeds beter geworden. Bovendien is op initiatief van het samenwerkingsverband, het EOZ meer zichtbaar geworden op de scholen door de aanstelling van gedragswetenschappers (casemanagers en schoolmaatschappelijk werkers) van het EOZ op de scholen. Dit leidde tegen de verwachting in tot een toename in het aantal ondersteuningsvragen dat aan het EOZ werd gesteld, en tot meer diagnoses. Verder wordt er nu meer planmatig te werk gegaan en er is een duidelijke taakafbakening tussen de scholen en het EOZ.

Hoe is de financiële positie van het EOZ?

Het saldo van de baten en lasten van het EOZ schommelde in de afgelopen tien jaar. In de eerste jaren van haar bestaan, bouwde het centrum reserves op. Dat is inmiddels niet meer het geval. In 2018 ontstaat een negatief saldo van ruim \$ 200.000.

De verhoging van de kosten is gerelateerd aan de wens van het samenwerkingsverband dat het EOZ zichtbaarder zou worden op de scholen, waardoor uitbreiding van de personele capaciteit noodzakelijk was. Een andere reden voor de toename in personeelskosten was het besluit om voor de salarissen van professionals van het EOZ de cao van het onderwijs te volgen. Een derde verklaring voor de toename van kosten is dat de versterking van de zorgstructuur op scholen heeft geleid tot betere signalering, diagnoses en aanmeldingen bij het EOZ.

Is de huidige onderwijszorg toereikend?

In de eerste plaats zijn er ernstige zorgen over de voortzetting van de huidige diensten, aangezien de financiële middelen daarvoor tekort schieten. Daarnaast ontbreken voorzieningen voor leerlingen met een zwaardere problematiek.

Er is geen passend aanbod voor leerlingen met een verstandelijke of lichamelijke beperking, ernstige gedragsproblematiek en psychiatrische problematiek. Het gaat om een groep van in totaal 67 leerlingen. Enkele van deze leerlingen hebben een vrijstelling van leerplicht gekregen vanwege medische of fysieke beperkingen; gezien het aantal jonge kinderen met een beperking op de kinderdagverblijven is de verwachting is dat deze groep leerlingen zal groeien.

Ook voor leerlingen met ernstige internaliserende en externaliserende gedragsproblematiek is in het po geen passende plek. Deze leerlingen naar Kolegio Strea Briante. Expertise, capaciteit en fysieke ruimte is echter ontoereikend. In het vo gaan deze leerlingen naar voorzieningen getroffen door unit Speciale Lesplaatsen of Forsa Stichting Project. Bij de unit Speciale Lesplaatsen ontbreekt het echter aan de benodigde expertise om tegemoet te komen aan de zorgbehoeften van deze leerlingen. Bij Forsa Stichting Project werken professionals, maar dit zijn geen leraren; onderwijs ontbreekt.

Tot slot ontbreekt er een geschikte onderwijsvoorziening voor leerlingen met psychiatrische problematiek. Dit gaat vooral om leerlingen in de vo-leeftijd. Deze groep leerlingen heeft behoefte aan specialistische jeugdzorg. Mental Health Caribbean (MHC) heeft de expertise om deze zorg te bieden aan een deel van de leerlingen, wanneer de leerling en ouders hiermee instemmen. Dat gebeurt niet altijd. Leerlingen die MHC niet kan helpen gaan zolang zij geen passende plek hebben wel naar school. Dit baart professionals van de scholen zorgen in verband met de veiligheid van deze leerlingen, medeleerlingen en het personeel. Het EOZ is in samenwerking met MHC bezig een onderwijsvoorziening te treffen voor ongeveer tien leerlingen (2 uit po en 8 uit vo).

Het ontbreken van onderwijsvoorzieningen voor deze groepen leerlingen wordt door scholen en het EOZ toegeschreven aan een gebrek aan financiële middelen. Uit analyse van de financiële middelen van

het EOZ blijkt dat er inderdaad geen ruimte is om aanvullende diensten aan te bieden of specialistische voorzieningen te treffen.

Hoe verloopt de samenwerking tussen de jeugdketenpartners en het EOZ (en scholen) op Bonaire?

Om de benodigde onderwijszorg te realiseren is efficiënte samenwerking binnen de jeugdketen van belang. Hoewel overlegorganen bestaan waarin bestuurders van verschillende ketenpartners elkaar ontmoeten (bijvoorbeeld Multidisciplinair Overleg en Directieberaad Jeugd), kan nog niet worden gesproken over efficiënte samenwerking.

Oorzaken van het gebrek aan efficiënte en effectieve samenwerking zijn volgens betrokkenen dat er veel organisaties naast elkaar bestaan, de taakverdeling en communicatielijnen onduidelijk zijn en afstemming tussen onderwijs- en jeugdbeleid ontbreekt. Er is regelmatig aangegeven dat er behoefte is aan een regiefunctie in dit kader, bijvoorbeeld vanuit het Openbaar Lichaam. Dit past eveneens binnen hun beschreven verantwoordelijkheid in de tweede onderwijsagenda; het ondersteunen van de onderwijszorg vanuit de verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid.

In de samenwerking met jeugdketenpartners wordt met name de ontoereikendheid van diensten op het gebied van de gezinsproblematiek genoemd als bedreiging voor de effectiviteit van de onderwijszorg. Een groot deel van de leerlingen op Bonaire heeft hiermee te maken en er bestaan vermoedens dat sommige van de onderwijszorgbehoeften van leerlingen hiermee samenhangen⁸⁴. Centrum Jeugd en Gezin (CJG) Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN) zijn verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Een mogelijke verklaring voor de ontoereikendheid van de jeugdzorg is dat het CJG, verantwoordelijk voor de eerstelijns jeugdzorg, over onvoldoende personele capaciteit beschikt om te kunnen beantwoorden aan de zorgvragen in het vrijwillige kader. Professionals van CJG verwachten dat de omgevingsfactoren (zoals armoede) in combinatie met de huidige jeugdzorgstructuur ervoor zullen zorgen dat opvoedingsproblematiek de komende jaren toeneemt.

Wat moet er gerealiseerd worden om de onderwijszorg te verbeteren?

Op basis van de conclusies doen wij een aantal aanbevelingen om de onderwijszorg verder te verbeteren. Het doel van deze aanbevelingen is om de geconstateerde knelpunten te verhelpen. Die knelpunten zijn er met betrekking tot de eerstelijns onderwijszorg op de scholen, de tweedelijns zorg met betrokkenheid van het EOZ en andere experts, en de aansluiting tussen onderwijszorg en jeugdzorg. Daarbij gaat het om het primaire proces (bieden van de zorg), procedures rondom afstemming en samenwerking, randvoorwaarden (huisvesting, inrichting schoolgebouwen) en beleid. Op de korte termijn zullen hiervoor aanvullende financiële middelen nodig zijn, voor de langere termijn is aanvullend onderzoek naar de financiering wenselijk.

Onderwijszorg schoolniveau

1. Uitbreiden van de personele capaciteit op de scholen, zodanig dat er voldoende tijd vrij kan worden gemaakt voor de coördinatie en verzorging van zorgtaken door IB'ers en ZC'en.
2. Het pedagogisch didactisch handelen van leerkrachten verder verbeteren. Deze behoefte geldt het sterkst voor name het handelingsgericht werken en het omgaan met leerlingen met externaliserende gedragsproblemen. Dit zou kunnen gebeuren door middel van trainingen door gedragswetenschappers van het EOZ.

⁸⁴ Unicef (2019). Situation Analysis Children and Adolescents in the Caribbean Netherlands. Unicef: For every child.

Onderwijszorg EOZ en andere experts

3. Op korte termijn is bijstelling van de subsidie van het EOZ gewenst, zodanig dat de huidige diensten die in de tweedelijns onderwijszorg worden aangeboden, kunnen voortbestaan. Daarbij dient tevens gekeken te worden naar de financiering van diensten.

Onderzoek besteding financiële middelen

4. Voor de langere termijn is nader onderzoek gewenst naar de besteding van financiële middelen door scholen aan onderwijszorg. Hierop is nu namelijk onvoldoende zicht, aangezien de financiële middelen die de scholen op de BES ontvangen voor de onderwijszorg zijn verwerkt in de lumpsum financiering. Op basis van dit nadere onderzoek wordt bepaald in hoeverre de financiering toereikend is en welke aanpassingen gewenst zijn in de bekostiging van de eerstelijns onderwijszorg.

Integraal beleid OCW, VWS, SZW en J&V

5. Voor de langere termijn is het tevens wenselijk dat OCW een visie formuleert en beleidskeuzes maakt met betrekking tot het treffen van specialistische onderwijsvoorzieningen op Bonaire. Op basis hiervan wordt bepaald welke specialistische onderwijsvoorzieningen er moeten komen voor de leerlingen voor wie nu een passend aanbod ontbreekt, met name leerlingen met een verstandelijke of lichamelijke beperking, ernstige gedragsproblematiek en/of psychiatrische problematiek (in samenwerking met ketenpartners). Een mogelijke oplossing voor de tussentijd is financiële ondersteuning van specialistische onderwijsvoorzieningen die het EOZ opzet in samenwerking met ketenpartners (zoals bijvoorbeeld de psychiatrische onderwijsvoorziening met MHC).
6. Ook dient onderwijs- en jeugdbeleid te worden opgesteld door OCW in samenwerking met VWS, zodat er in de keten sprake is van heldere taakafbakening en communicatielijnen. Zodoende kan de slagkracht in de zorgketen en de afstemming met de onderwijszorg worden verbeterd.
7. Tenslotte dienen, vanwege de urgentie van preventiebeleid gericht op armoedeproblematiek, VWS, SZW, J&V en/of andere stakeholders maatregelen te treffen. Nader onderzoek is wellicht noodzakelijk.

5 Onderwijszorg op Sint Eustatius

In dit hoofdstuk staat de actuele situatie van de onderwijszorg op Sint Eustatius beschreven. Dit is gebaseerd op de interviews en vragenlijsten die ten behoeve van dit onderzoek zijn afgenomen. Tijdens het veldwerk op Sint Eustatius is gesproken met leraren en directieleden van de vier publieke basisscholen en de school voor vo/mbo, met de directeur van het Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ), en met de leerplichtambtenaar. Ook is met een aantal ouders gesproken. Deze gesprekspartners hebben vrijwel allen voorafgaand aan de individuele of groepsinterviews een korte individuele vragenlijst ingevuld. Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op alle gevoerde gesprekken en de ingevulde vragenlijsten. De specifieke verwerking van de vragenlijsten staat in bijlage 8.

We beginnen met een algemene beschrijving van het onderwijs op Sint Eustatius (5.1) en geven een impressie van de zorgbehoeften (5.2). Daarna bespreken we achtereenvolgens de onderwijszorg in het basisonderwijs (5.3), het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (5.4) en de zorg van het EOZ (5.5). We beginnen daarbij telkens met een uitgebreide beschrijving van de huidige situatie; daarna vergelijken we die met de situatie in 2010 ('van toen naar nu') en bespreken de gewenste ontwikkelingen voor de toekomst ('van nu naar straks'), zoals beschreven in ons analysekader. Aparte paragrafen zijn gewijd aan de financiële positie van de EOZ, de rol van ouders, leerplicht en samenwerking met jeugdketenpartners (5.6 tot en met 5.9). We sluiten het hoofdstuk af met conclusies en aanbevelingen (5.10).

5.1 Over Sint Eustatius

Sint Eustatius is een van de twee bovenwindse eilanden van Caribisch Nederland. Het eiland beslaat een oppervlak van 21 vierkante kilometer⁸⁵. Op 31 december 2018 telde het aantal inwoners van Sint Eustatius 3138 personen⁸⁶. Het aantal inwoners van Sint Eustatius is de laatste jaren redelijk stabiel. In 2015 was er echter sprake van een flinke daling van het aantal inwoners. Dat werd veroorzaakt door een emigratiestroom: 876 inwoners vertrokken uit de Caribisch Nederlandse gemeente. Sint Eustatius staat ook bekend onder de naam Statia.

Van de 3138 inwoners stonden, zoals is te zien in tabel 10, in schooljaar 2018/2019 338 leerlingen⁸⁷ ingeschreven bij één van vier publieke basisscholen of bij de particuliere basisschool op Sint Eustatius⁸⁸.

⁸⁵ UNICEF Nederland (2019). Situation Analysis Children and Adolescents in the Caribbean Netherlands.

⁸⁶ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83774NED/table?ts=1574089305460>

⁸⁷ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83774NED/table?ts=1574089305460>

⁸⁸ De particuliere school valt buiten de scope van dit onderzoek. Daarom kan niet zonder meer gesteld worden dat de beschreven resultaten en conclusies ook van toepassing zijn op de onderwijszorg op deze school.

Tabel 10. Aantal leerlingen in het basisonderwijs op Sint Eustatius⁸⁹.

| | Totaal aantal leerlingen in PO | ≤ 4 jaar | 5 jaar | 6 jaar | 7 jaar | 8 jaar | 9 jaar | 10 jaar | 11 jaar | ≥ 12 jaar |
|------|--------------------------------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|-----------|
| 2011 | 350 | 24 | 35 | 40 | 60 | 42 | 45 | 55 | 42 | 7 |
| 2012 | 363 | 33 | 41 | 39 | 45 | 55 | 39 | 46 | 54 | 11 |
| 2013 | 336 | 37 | 35 | 39 | 37 | 45 | 48 | 40 | 42 | 13 |
| 2014 | 337 | 44 | 44 | 36 | 43 | 36 | 46 | 43 | 37 | 8 |
| 2015 | 331 | 29 | 52 | 46 | 33 | 44 | 37 | 44 | 43 | 3 |
| 2016 | 325 | 32 | 34 | 51 | 42 | 34 | 42 | 36 | 42 | 12 |
| 2017 | 364 | 46 | 32 | 44 | 58 | 46 | 41 | 50 | 39 | 8 |
| 2018 | 338 | 41 | 42 | 34 | 37 | 55 | 42 | 34 | 45 | 8 |

Bij de school voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs stonden in 2018/2019 216 leerlingen ingeschreven⁹⁰. In tabel 11 zijn ook de aantallen leerlingen in de schooljaren daarvoor zichtbaar.

Tabel 11. Aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs op Sint Eustatius.

| | Totaal aantal leerlingen in VO | PrO | Leerjaren 1 en 2 | Vmbo leerjaren 3 en 4 | Havo, Vwo leerjaren 3 t/m 6 |
|------|--------------------------------|-----|------------------|-----------------------|-----------------------------|
| 2014 | 236 | 26 | 112 | 72 | 26 |
| 2015 | 233 | 26 | 121 | 63 | 23 |
| 2016 | 244 | 31 | 87 | 102 | 24 |
| 2017 | 256 | 28 | 94 | 101 | 33 |
| 2018 | 216 | 27 | 78 | 66 | 45 |

5.2 Zorgleerlingen op Sint Eustatius

Op iedere school op Sint Eustatius zit een aantal leerlingen dat onderwijszorg nodig heeft. Directeuren en *internal guidance officers* (intern begeleiders)/ zorgcoördinatoren van zowel de basisscholen als de middelbare school maken onderscheid tussen de zorgleerlingen, afhankelijk van hun onderwijszorgbehoeften. Zij maken onderscheid tussen leerproblemen, gedragsproblemen en leerlingen met zeer specifieke onderwijszorgbehoeften door een lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke, geestelijke of meervoudige handicap of stoornis. Daarnaast ziet met name de middelbare school ook een groep zorgleerlingen met psychiatrische problematiek en een groep leerlingen met een taalachterstand.

⁸⁹ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84311NED/table?ts=1574152354642>

⁹⁰ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84311NED/table?ts=1574152354642>

De laatste jaren nemen de directeuren van de basisscholen en professionals van ECE een toename waar van het aantal basisschoolleerlingen met Attention Deficit Hyperactivity Disorder (ADHD), Oppositional Defiant Disorder (ODD) of Autisme Spectrum Stoornis (ASS). De groep leerlingen met een taalachterstand lijkt de afgelopen jaren ook te zijn gegroeid. Dat heeft te maken met de toestroom van Venezolaanse vluchtelingen naar St. Eustatius. Hun moedertaal is Spaans en hun Engels is vaak gebrekkig. Leerlingen met een taalachterstand vallen niet onder de wettelijk gedefinieerde groep zorgleerlingen, maar vragen van leraren uiteraard wel extra ondersteuning.

De basisscholen, de middelbare school en het EOZ monitoren het aantal leerlingen dat extra onderwijszorg krijgt. Deze leerlingen hebben namelijk een individueel handelingsplan. In de volgende paragrafen wordt weergegeven om hoeveel zorgleerlingen het gaat.

5.3 Organisatie van de onderwijszorg in het basisonderwijs

Net als op Bonaire hebben sommige leerlingen op St. Eustatius extra onderwijszorg nodig. De eerstelijns onderwijszorg wordt aangeboden binnen de school. De tweedelijns onderwijszorg wordt verzorgd door Expertise Center Sint Eustatius (ECE). Mocht meer zorg nodig zijn dan de scholen en het ECE kunnen bieden, dan worden andere instanties ingeschakeld. De wijze waarop de onderwijszorgstructuur op de basisscholen is opgezet, verschilt van de wijze waarop deze is opgezet in de school voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Op Statia zijn er vier publieke basisscholen: de Bethel Methodist School (BMS), de Rooms-katholieke Golden Rock School (GRS), openbare Governor de Graaff School (GDG) en de Lynch Plantation Seventh Day Adventist school (SDA). Iedere basisschool heeft een eigen schoolbestuur. Zoals zichtbaar is in tabel 12 lopen de schoolgroottes uiteen. Met 117 leerlingen in het schooljaar 2019/2020 heeft BMS het meeste aantal leerlingen. GDG heeft met 42 leerlingen het minste aantal leerlingen. Logischerwijs verschilt ook het aantal teamleden per school. Het onderwijssysteem dat wordt gehanteerd, is hetzelfde als in Europees Nederland. Er zijn 8 leerjaren van groep 1 tot en met 8. De instructietaal die op de basisscholen wordt gebruikt is anders, namelijk het Engels. Nederlands wordt als apart vak aangeboden.

Tabel 12. Aantal leerlingen en intern begeleiders per basisschool op Sint Eustatius in 2019-2020.

| | Aantal leerlingen | Aantal intern begeleiders |
|---|-------------------|---------------------------|
| Bethel Methodist School | 117 | 4 |
| Golden Rock School | 92 | 1 |
| Governor de Graaff School | 42 | 2 |
| Lynch Plantation Seventh Day Adventist School | 83 | 2 |

Onderwijszorg binnen de scholen wordt op de vier basisscholen op vergelijkbare wijzen geboden. Iedere leerkracht heeft een eigen groep leerlingen. Aan het begin van het schooljaar stelt de leerkracht een groepsplan op. De leerkracht is verantwoordelijk voor de eerste signalering van zorgbehoeften. Op basis van waarnemingen differentieert de leerkracht in zijn lesaanbod. Als de leerkracht hulp nodig heeft omdat het reguliere lesaanbod niet volstaat om de leerlingen van voldoende zorg te voorzien, roept hij de hulp van de intern begeleider in. Deze voorziet de leerkracht van advies, betreft de ouders van een leerling bij de zorgvraag en het zorgaanbod dat de school doet en legt vast welke extra zorg de school aanbiedt.

Het aantal intern begeleiders dat werkzaam is op school verschilt per basisschool. Hetgeen overeenkomt, is dat alle intern begeleiders een cursus of opleiding hebben gevolgd om deze rol te bekleden en dat zij naast hun taken in de rol van intern begeleider vijf dagen per week leerkracht zijn van een eigen klas. Een aantal van de intern begeleiders heeft ook een masterstudie in Europees Nederland of in het Caribisch Gebied afgerond die van meerwaarde is voor het bieden van onderwijszorg. Een voorbeeld hiervan is de master Ontwikkelingspsychologie.

Het uitgangspunt is dat de intern begeleiders één dag per week krijgen voor de taken die hierbij horen, maar door een tekort aan leraren is die tijd er slechts zelden. Meestal pakken de intern begeleiders hun taken daarom op na schooltijd of in hun vrije tijd. Wanneer zich een incident voordoet op school verlaat de intern begeleider tijdelijk de eigen klas om een andere leerkracht of de leerling te ondersteunen.

Gevraagd naar de ervaren werkdruk geven de intern begeleiders aan dat hoewel zij meer uren maken dan contractueel vaststaat, het *'manageable'* is. Wel ervaren zij druk bij het vinden van een goede balans tussen tijd besteed aan de interne begeleidingstaken en tijd besteed aan de eigen klas. Soms moeten zij een afweging maken tussen het individu de onderwijszorg bieden die het verdient of een groep leerlingen het onderwijs bieden dat zij verdienen.

Indien de zorgvraag van een leerling gecompliceerd is en de zorg die op school geboden kan worden niet volstaat, schakelt de intern begeleider de hulp in van ECE. De gegevens in tabel 13 laten zien hoeveel leerlingen in het schooljaar 2019-2020 worden geholpen door ECE. Procentueel gezien wordt ECE het meest betrokken bij leerlingen van Bethel Methodist School en het minst bij Lynch Plantation Seventh Day Adventist School.

Tabel 13. Het aantal zorgleerlingen in het basisonderwijs dat is aangemeld bij ECE in schooljaar 2019-2020 en de typen zorg die zij nodig hebben.

| | Totaal aantal leerlingen aangemeld bij ECE | Remedial teaching | Ambulante begeleiding | Gedrags-training | Logopedie | Persoonlijke assistentie | % Zorgleerlingen op het totaal aantal leerlingen |
|---|--|-------------------|-----------------------|------------------|-----------|--------------------------|--|
| Bethel Methodist School | 47 | 10 | 8 | 19 | 10 | 0 | 40% |
| Golden Rock School | 29 | 7 | 8 | 4 | 10 | 1 | 32% |
| Governor de Graaff School | 15 | 5 | 3 | 4 | 2 | 1 | 36% |
| Lynch Plantation Seventh Day Adventist School | 16 | 4 | 4 | 2 | 5 | 1 | 19% |

Van toen naar nu: Ontwikkelingen primair onderwijs sinds 10-10-10

Sinds de staatsrechtelijke wijziging en de invoering van de onderwijswetten van CN hebben de basisscholen op Sint Eustatius veel ontwikkelingen doorgemaakt.

Behalen basiskwaliteit

Uit de jaarlijkse inspectiebezoeken blijkt dat tussen 2014 en 2016 alle vier de scholen aan de eisen van de inspectie hebben kunnen voldoen om de basiskwaliteit te behalen^{91,92}. Dit wordt door verschillende professionals uit het onderwijs aangehaald wanneer wordt gevraagd naar de ontwikkelingen op het gebied van de onderwijszorg sinds 10-10-10.

Verbeterde registratie leerlingenzorg

De onderwijszorg is ook enorm verbeterd, zo geven alle betrokkenen aan. De grootste winst is volgens hen geboekt op de signalering van zorgbehoeften. Leerkrachten en intern begeleiders zijn in staat om zorgbehoeften te signaleren. De directeur van ECE geeft aan dat het centrum zich de eerste drie jaar bewust gericht heeft op het beter in kaart brengen van de ontwikkelingen die leerlingen doormaken en de registratie hiervan. Rapporten van inspectie-onderzoeken geven weer dat de leerlingenzorg tegenwoordig goed wordt bewaakt en vastgelegd. Er is sprake van een 'stabiele zorgstructuur' op de scholen. Daarbij worden leerlingvolgsystemen, groepsplannen en indien nodig individuele handelingsplannen gehanteerd.

Van nu naar straks: Gewenste ontwikkelingen primair onderwijs

Ondanks de verbeteringen ervaren directeuren, intern begeleiders en professionals van ECE obstakels om goede onderwijszorg te realiseren.

Opleiding lokale leerkrachten

Eén van de wensen die medewerkers van de po-scholen hebben, is de opleiding van lokale leerkrachten. Momenteel vormt het lerarentekort een obstakel in de onderwijszorg. Het tekort aan leraren wordt opgevangen door intern begeleiders. Hierdoor hebben zij minder tijd voor hun interne begeleidingstaken. De personele wisselingen op scholen vormen een tweede obstakel. Een groot deel van de leerkrachten komt niet uit het Caribisch Gebied en vertrekt na een korte periode. De wisselingen lijken echter af te nemen omdat er steeds meer opgeleide leerkrachten zijn uit Caribisch Gebied.

Uitbreiding expertise

In de onderwijswetten voor CN is geen speciaal onderwijs opgenomen. Een voorziening voor speciaal onderwijs ontbreekt zodoende op Statia. De leerlingen die in Europees Nederland naar deze voorziening zouden gaan, blijven op Statia in de reguliere onderwijssetting. Medewerkers van de po-scholen geven aan dat om in inclusief onderwijs te kunnen voorzien, meer expertise nodig is. Leerkrachten met een master Special Education Needs (SEN) zijn nodig om onderwijs te verzorgen aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

Uitbreiding personele capaciteit en specifieke lesmaterialen

Naast de leerkrachten met een master SEN, achten de directeuren van de po-scholen een uitbreiding van personele capaciteit noodzakelijk om leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften individuele begeleiding te geven. Ook zijn voor hoogbegaafde leerlingen bepaalde lesmaterialen op maat nodig die er momenteel niet zijn.

⁹¹ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport: Kwaliteitsonderzoek bij de Bethel Methodist School; Kwaliteitsonderzoek bij de Lynch Plantation SDA Primary School. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

⁹² Inspectie van het Onderwijs (2016). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Primair Onderwijs bij de Golden Rocks school; Kwaliteitsonderzoek Primair Onderwijs bij de Governor de Graaff School. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

Volgens de directeuren van de po-scholen stelt de huidige financiering van de scholen hen onvoldoende in staat om te investeren in de gewenste uitbreiding van expertise, personele capaciteit en specifieke lesmaterialen.

Verbetering huisvesting GDG en SDA

Tot slot geven de directeuren van de GDG-school en de SDA-school aan dat zij momenteel kampen met een gebrek aan fysieke ruimte in de school voor individuele begeleiding en begeleiding van kleine groepen leerlingen. Dit heeft te maken met de huidige staat van de schoolgebouwen en de schade die orkaan Irma aanrichtte in de zomer van 2017. In de inspectierapporten wordt hier eveneens aan gerefereerd. Hierin wordt aangegeven dat de scholen al enige tijd wachten op de uitbreiding van de schoolgebouwen^{93,94}. Voor de financiering van de renovatie van de SDA-school is een convenant onderwijshuisvesting getekend op 28 augustus 2019⁹⁵. In hoeverre het nieuwe gebouw aan de verwachtingen zal voldoen, is nog onduidelijk.

5.4 Organisatie van de onderwijszorg in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs

De Gwendoline van Puttenschool (GvP) is de school voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs op St. Eustatius. In het schooljaar 2015-2016 onderging de GvP een grote verandering. De school veranderde van het Nederlandse middelbare onderwijssysteem naar het Caribische onderwijssysteem, georganiseerd door de Caribbean Examination Council (CXC)⁹⁶. Dat betekent dat leerlingen in de klassen 1 en 2 tegenwoordig het Caribbean Certificate of Secondary Level Competence (CCSLC) curriculum volgen. Daarna volgen zij een tweejarig programma waarmee ze het Caribbean Vocational Qualification (CVQ) kunnen behalen of een driejarig programma waarmee ze het Caribbean Secondary Education Certificate (CSEC) kunnen behalen.

De verandering van onderwijssysteem ging gepaard met een verandering van de instructietaal. Eerder was Nederlands de instructietaal die op de middelbare school werd gebruikt. Nu is dat het Engels en wordt Nederlands onderwezen als vreemde taal. De instructietaal die in het voortgezet onderwijs wordt gebruikt, komt hierdoor overeen met de taal die in het basisonderwijs wordt gebruikt en sluit aan bij de moedertaal van veel leerlingen.

In het schooljaar 2019-2020 gaan er in totaal 245 leerlingen naar de GvP. Ongeveer 100 van hen ontvangen extra onderwijszorg, van wie 91 leerlingen met betrokkenheid van ECE. De zorg die deze leerlingen krijgen, is erg divers en afhankelijk van de behoefte. In tabel 14 staat het aantal leerlingen van GvP weergegeven waarbij ECE betrokken is bij de zorg.

⁹³ Inspectie van het Onderwijs (2019). Rapport: Kwaliteitsonderzoek bij de Governor de Graaff School. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

⁹⁴ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport: Kwaliteitsonderzoek bij de Lynch Plantation SDA Primary School. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

⁹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019). Convenant Onderwijshuisvesting Sint Eustatius, getekend op 28 augustus 2019. Staatscourant, 51134.

⁹⁶ UNICEF Nederland (2019). Situation Analysis Children and Adolescents in the Caribbean Netherlands.

Tabel 14. Het aantal zorgleerlingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs waarbij ECE betrokken is in schooljaar 2019-2020 en de typen zorg die de leerlingen nodig hebben.

| | Aantal leerlingen aangemeld bij ECE | Sociaal- emotionele of gedrags-problematiek | Leerproblematiek | % Zorg-leerlingen op het totaal aantal leerlingen |
|------------|-------------------------------------|---|------------------|---|
| PrO | 12 | 9 | 3 | 5% |
| Vocational | 52 | 29 | 23 | 9% |
| CSEC | 27 | 20 | 7 | 11% |
| Totaal | 91 | 58 | 33 | 37% |

De onderwijszorg die aan leerlingen op GvP geboden wordt, start bij de docenten. In totaal zijn er 33 docenten werkzaam op GvP. Deze zijn verantwoordelijk voor de signalering van zorgbehoeften. Wanneer de zorgbehoeften aanhouden, delen zij hun zorgen met de mentor van een leerling. Mentoren bespreken de zorgleerlingen en -behoeften tijdens bijeenkomsten met andere mentoren. Na afloop van de bijeenkomst deelt de mentor de zorgbehoefte van een leerling met alle docenten die aan hem of haar lesgeven. Wanneer de mentor hulp nodig heeft bij het bieden van passende onderwijszorg, schakelt deze de interne begeleider⁹⁷ in. Dat doet de mentor aan de hand van een formulier. De interne begeleider brengt de casus in tijdens een *Care Team Meeting* die wekelijks plaatsvindt.

De Care Team Meeting wordt gehouden met het Care Team. Dit team bestaat uit de zorgcoördinator, de interne begeleider, de remedial teacher, school sociaal werker en de 4 care officers. Voor iedere onderwijsstroming is er een care officer; Vocational B-students, de Vocational C-students, de Academic students en de PrO students. Alle leden van het Care Team voeren hun zorgtaken uit naast hun taken als docent. Tijdens de Care Team Meetings kijkt het team onder andere naar de door mentoren geformuleerde zorgvragen en bekijkt het welke zorg nodig is en welke organisaties daarbij mogelijk kunnen worden betrokken. Eén van die organisaties is het ECE. Voorafgaand aan het delen van informatie met externe organisaties vraagt het Care Team ouders van een leerling met zorgvraag om toestemming.

Het Care Team werkt nauw samen met verschillende zorgorganisaties en is verantwoordelijk voor de coördinatie van handelingsplannen van groepen (Group Action Plans: GAP's) en individuele handelingsplannen (Individual Education Plans: IEP's), de warme overdracht van leerlingen van het vo naar het vo, de coördinatie van enkele trainingen op school en verschillende maandelijkse overleggen met ketenpartners.

De handelingsplannen voor de groepen worden tweemaal per jaar opgesteld door de mentoren en leden uit het zorgteam. Individuele handelingsplannen worden opgesteld voor leerlingen met zwaardere zorgbehoeften. Hierbij is ECE betrokken.

⁹⁷ Interne begeleider wordt hier IGO (Internal Guidance Officer) genoemd.

Om voor een warme overdracht van leerlingen van het PO naar het VO te zorgen, worden zorgleerlingen door de intern begeleiders van het PO besproken met het zorgteam van het VO. Daarnaast bezoekt iemand van het zorgteam eenmalig de basisschool om leerlingen te observeren.

De trainingen die het zorgteam coördineert, zijn de Agressie Regulatie Training (ART) en Girls Talk. ART is een programma van tien weken dat is ontwikkeld om leerlingen te helpen hun agressieve gedrag te herkennen en controleren. Ouders worden bij dit programma betrokken. Girls talk is een programma waarin meisjes worden geïnformeerd over risicogedrag en hoe zij met bepaalde situaties kunnen omgaan.

De maandelijkse overleggen die leden van het zorgteam voeren met ketenpartners zijn:

- Het overleg met ECE en Back on Track (BOT). BOT is een rebound-programma voor (cluster 4-) leerlingen die kampen met externaliserende gedragsproblematiek. Gedurende een aantal weken volgen leerlingen onderwijs in een aparte ruimte op school en krijgen ze training zodat zij hun emoties beter kunnen reguleren. ECE is daarbij betrokken.
- Het Jeugd Casuïstiek Overleg (JCO). JCO is een maandelijks overleg tussen GvP, de leerplichtambtenaar, de Voogdijraad, de Politie, en de Jeugdreclasseringdiensten.
- Het overleg tijdens Safety Net Meetings. Safety Net Meetings zijn recent gestart en werd bekrachtigd met een document waaronder verschillende stakeholders een handtekening zetten. Het doel is informatie over specifieke casussen met elkaar te delen om de veiligheid van kinderen te waarborgen.
- Het Multi-disciplinair-overleg (MDO). Tijdens MDO-bijeenkomsten komen professionals van verschillende instanties samen om specifieke casussen te bespreken.
- Overleg met Mental Health Caribbean (MHC), Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de Politie.
- Overleg met de New Challenges Foundation (NCF). NCF is een stichting die als doel heeft het algemene onderwijsniveau en de professionele competenties, vaardigheden en ontwikkeling van de gemeenschap van St. Eustatius te verhogen. Zij bieden verschillende programma's en cursussen aan.

Van toen naar nu: Ontwikkelingen voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs sinds 10-10-10

Behalen basiskwaliteit

Sinds 2011 heeft de inspectie van het onderwijs jaarlijkse verschillende toezichtsactiviteiten uitgevoerd op de GvP. In 2013 constateerde de inspectie een achteruitgang in de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit. In 2014 is om die reden een onderzoek naar bestuurlijke ontwikkeling en kwaliteitszorg gedaan. Daaruit bleek dat het bestuur meer grip moest krijgen op de onderwijskwaliteit en financiën. Professionalisering werd wenselijk geacht⁹⁸. In 2018 werd geconstateerd dat de afdelingen pro, vmbo en havo nog niet voldeden aan de basiskwaliteit. Hoewel de kwaliteitszorg en leerlingondersteuning verder ontwikkeld was vergeleken met eerdere metingen, voldeed het didactisch handelen van de docenten nog niet aan de basiskwaliteit. In 2019 werd door de inspectie geconstateerd dat de GvP voldeed aan de eisen die worden gesteld voor basiskwaliteit: het pedagogisch didactisch handelen was verbeterd. Docenten maken een doordrachte lesopzet en leveren deze in bij de schoolleiding die de lesplannen voorziet van feedback⁹⁹.

⁹⁸ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Voortgezet Onderwijs bij Gwendoline van Putten School, afdelingen pro, vmbo en havo. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO.

⁹⁹ Inspectie van het Onderwijs (2019). Rapport: Kwaliteitsonderzoek bij de Gwendoline van Putten school, unit VO, Afdelingen pro, vmbo en havo. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO.

Wijziging van instructietaal

In het begin van het decennium na 10-10-10 hanteerde de school het Nederlands als instructietaal. Dat veranderde halverwege het decennium. De onderwijsinspectie constateerde in 2018 dat deze verandering ervoor heeft gezorgd dat het lesmateriaal beter aansluit bij de taalvaardigheid van de leerlingen en studenten¹⁰⁰.

Opzet breed en volledig zorgpakket

De wijze waarop de GvP leerlingen volgt en begeleidt, werd eveneens met een voldoende beoordeeld. Inspecteurs beschreven in het meest recente inspectie-onderzoeksrapport dat de school *een breed en volledig pakket van ondersteuning* voor haar leerlingen biedt¹⁰¹. De directeur van ECE, de leerplichtambtenaar van openbaar lichaam Sint Eustatius en de leden van het Care Team van GvP geven aan dat het Care Team en de andere docenten op GvP zich enorm inspinnen om alle leerlingen van de benodigde onderwijszorg te voorzien.

Van nu naar straks: Gewenste ontwikkelingen voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs

Hoewel de huidige opzet van de zorgstructuur goed werkt, hebben de leden van het zorgteam nog enkele wensen ten aanzien van de toekomst.

Uitbreiding tijd en fysieke ruimte voor zorgtaken

Leden van het zorgteam geven aan zich graag in te zetten voor de zorg die leerlingen van de school nodig hebben. Echter, het vergt veel inspanning. De leden van het zorgteam geven aan behoefte te hebben aan meer tijd om hun zorgtaken uit te voeren. Daarnaast is er behoefte aan meer fysieke ruimte voor individuele begeleiding van leerlingen (of in kleinere groepjes). In januari 2019 heeft de minister van OCW een convenant getekend voor de financiering van een nieuw schoolcomplex voor de school¹⁰². In hoeverre dit leidt tot verlichting, is nog onbekend.

Uitbreiding expertise

Daarnaast geven de leden van het zorgteam aan dat meer specialistische kennis binnen de school over bepaalde problematiek en onderwijsaanpakken gewenst is. Leerlingen met specifieke zware zorgvragen kunnen dan dagelijks worden voorzien van de onderwijszorg die zij nodig hebben.

Ook de antwoorden op de vragenlijst van de respondenten van de school voor vo en mbo wijzen op het belang van expertise op het eiland, en van het op peil houden van competenties. Verder speelt het probleem van wisselend en onvoldoende personeel: *“Mensen komen en gaan vaak weer weg, dus verliezen we wat we opgebouwd hebben, en moeten weer van begin af aan beginnen. Dat is ook niet handig voor onze leerlingen. Consistentie maakt een groot verschil, maar dat is moeilijk te garanderen als collega’s willen weggaan. We krijgen niet altijd een vervanger, dit is ongezond voor onze leerlingen. Nascholing één keer per jaar kan ons helpen de behoeften van de leerlingen te vervullen, met de weinige personen die we mogelijk hebben. Bijscholing om nieuwe strategieën te leren.”*

Er wordt verder gesteld dat er een bewustzijn moet zijn van het professionaliseren van het zorgteam binnen de scholen, met daarbij materialen voor de specifieke behoeften van leerlingen om zo te komen

¹⁰⁰ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek bij de Gwendoline van Putten School, afdeling mbo, Arbeidsmarktgekwalficeerd Assistent. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO.

¹⁰¹ Inspectie van het Onderwijs (2019). Rapport: Kwaliteitsonderzoek bij de Gwendoline van Putten school, unit VO, Afdelingen pro, vmbo en havo. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO.

¹⁰² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019). Convenant Onderwijshuivering Sint Eustatius, getekend op 28 augustus 2019. Staatscourant, 51134.

tot voortdurend leren en ontwikkelen van individuen en de gemeenschap als geheel. Ook de medewerker van ECE beveelt een aanvullende uitbreiding van de vaardigheden van leraren en zorgverleners aan.

Daarnaast is er behoefte het proces in multi-probleem gevallen te versnellen, omdat deze leerlingen bijzonder veel tijd vergen van de kant van het zorgpersoneel van de school.

Eén respondent beveelt een of twee klassen speciaal voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften aan.

5.5 Organisatie van de onderwijszorg van Expertise Center St. Eustatius (ECE)

Het expertisecentrum onderwijszorg op St. Eustatius heet Expertise Center St. Eustatius (ECE). De doelgroep van het ECE betreft kinderen en jongeren die naar school gaan, deelnemen aan het Sociale Kansentrajct Jongeren (SKJ) en naar de kinderdagverblijven gaan op St. Eustatius. De organisatie van ECE, de verbinding tussen de scholen en het ECE en het onderwijszorgaanbod dat ECE biedt, worden hier beschreven.

Organisatie ECE

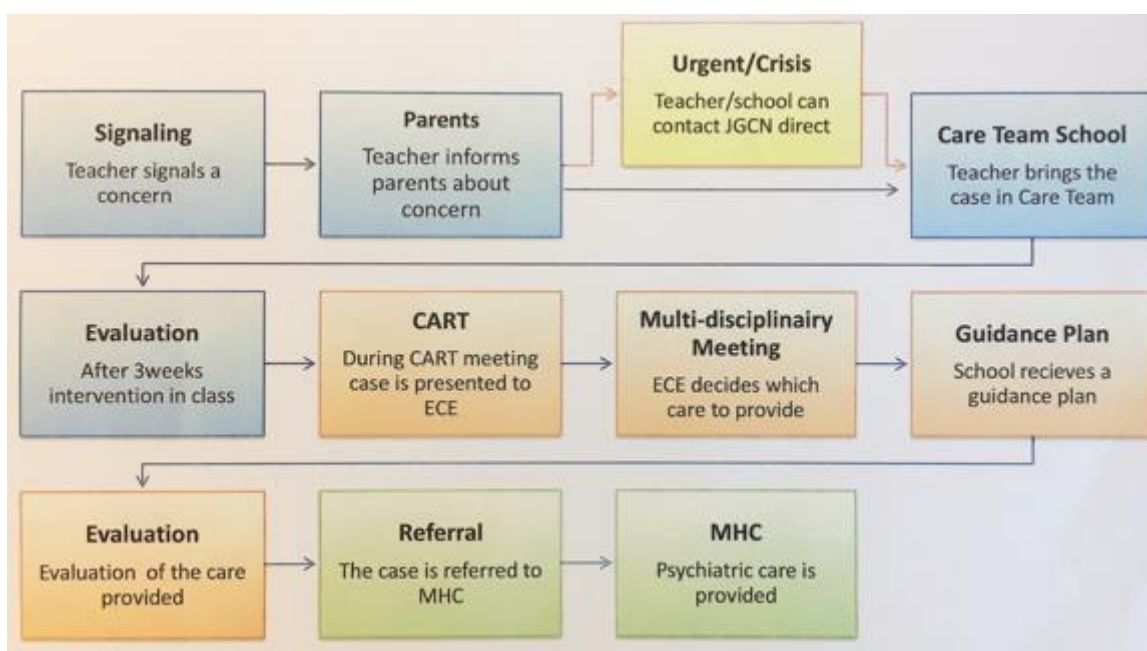
ECE wordt aangestuurd door het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband bestaat uit de vertegenwoordigers van de vijf schoolbesturen op St. Eustatius en de bestuurder van het Sociale Kansentrajct Jongeren (SKJ).

Het dagelijkse team van ECE bestaat uit zeven teamleden: de directeur, twee ambulante begeleiders, een gedragstherapeut, een special needs/autisme expert en een kunsttherapeut. Deze teamleden werken full time. Daarnaast werkt het centrum met externe experts. Op dit moment wordt op vaste basis samengewerkt met drie externe experts: een logopedist van Bonaire en een neuropsycholoog en GZ-psycholoog van Curaçao. Eens per maand vliegen deze experts in en behandelen ze enkele leerlingen.

De vaste teamleden en de logopedist worden betaald met de Rijksmiddelen die ECE van het ministerie van OCW ontvangt. Ook de diensten van de neuropsycholoog en GZ-psycholoog worden met deze middelen bekostigd.

Verbinding tussen de scholen en ECE

Scholen zijn verantwoordelijk voor de eerstelijns onderwijszorg. Daarbij kunnen zij ondersteuning vragen van ECE. Wanneer de onderwijszorg die een leerling heeft nodig verder reikt dan waar de school aan tegemoet kan komen, ondersteunt ECE scholen bij de tweedelijnszorg. Indien op een basisschool niet tegemoet kan worden gekomen aan de zorgvraag van een leerling, brengt de intern begeleider van een basisschool de casus in tijdens een bijeenkomst met het *Care Advice & Referral Team* (CART). De verwijfskaart die wordt gehanteerd, is zichtbaar in figuur 4.



Figuur 4. De verwijskaart die wordt gehanteerd door de scholen en ECE.

Het CART komt maandelijks bijeen en bestaat uit de intern begeleiders van alle basisscholen en professionals van ECE. Dezelfde samenwerking vindt plaats tussen het Care Team van de Gwendoline van Puttenschool en professionals van ECE. Ook zij komen maandelijks bijeen en nemen samen casussen door.

Tijdens het overleg bepaalt ECE welke stappen worden ondernomen binnen en/of buiten de school om aan de zorgbehoefte van leerlingen tegemoet te komen. Dit doen ze op basis van de geformuleerde zorgvraag en het dossier waarin beschreven staat welke zorg reeds op school aan is geboden. Wanneer de problematiek te maken heeft met de thuisomgeving van een leerling, worden de leerplichtambtenaar en/of Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN) eveneens uitgenodigd voor de CART-bijeenkomst. Deze laatste partij geeft hier echter niet altijd gehoor aan.

Onderwijszorgaanbod van ECE

ECE is op verschillende manieren betrokken bij de onderwijszorg die op St. Eustatius wordt geboden. Professionals van het expertisecentrum zijn betrokken bij de onderwijszorg in de rol van adviseurs. Dat gebeurt op aanvraag van de scholen. Daarnaast worden zij betrokken bij de onderwijszorg van individuele leerlingen wanneer de school hierin niet of onvoldoende kan voorzien.

De ondersteuning die het ECE biedt aan de scholen die niet gekoppeld is aan de zorgvragen van individuele leerlingen bestaat uit adviesgesprekken en de verzorging van trainingen en workshops. Wanneer scholen vragen hebben met betrekking tot de zorg op school kunnen zij hulp vragen van ambulante begeleiders van het ECE. Zij geven de school advies. De trainingen en workshops die door ECE worden verzorgd, zijn eveneens gericht op de onderwijszorg. Vorig jaar werd bijvoorbeeld een workshop gegeven over ADHD met als doel de kennis van leerkrachten over dit leerprobleem te

vergroten. Momenteel worden trainingen gegeven over hoe leerkrachten het *Conscious Discipline*-programma¹⁰³ kunnen inzetten in de klas.

Het onderwijszorgaanbod dat wordt geboden aan individuele leerlingen is afhankelijk van de uitkomst van de bespreking van casussen tijdens de CART-bijeenkomsten en het zorgoverleg met het Care Team van GvP. Op dit moment is ECE betrokken bij de onderwijszorg van 107 leerlingen van de basisscholen en 91 leerlingen van de middelbare school. De intensiviteit van de onderwijszorg varieert per leerling.

ECE voert op dit vlak verschillende taken uit:

- ECE test leerlingen bij wie er vermoedens zijn van leer- en/of ontwikkelingsproblemen. Op basis hiervan volgt een diagnostisering. Wanneer leerlingen gediagnosticeerd worden, schrijft de orthopedagoog tevens een individueel handelingsplan voor deze leerling dat wordt teruggekoppeld aan de school.
- Twee ambulante begeleiders geven op iedere school per week een dag individuele of groepsbegeleiding (remedial teaching) aan leerlingen met leerproblemen. Hierover rapporteren zij schriftelijk (digitaal) aan de school.
- Drie *shadow teachers* bieden ieder aan één leerling met zeer specifieke zorgbehoeften dagelijkse begeleiding. Hoewel de term anders doet vermoeden, zijn de shadow teachers geen opgeleide leerkrachten. Het zijn persoonlijke assistenten van leerlingen die zijn aangesteld om de veiligheid van de leerling zelf en zijn klasgenoten te waarborgen.
- Een orthopedagoog/autisme expert geeft individuele begeleiding op school aan leerlingen met zeer specifieke zorgbehoeften, zoals leerlingen met een Autisme Spectrum Stoornis, wanneer daar vanuit scholen om wordt gevraagd.
- Een extern ingehuurde logopedist biedt eens per maand logopedie aan, aan leerlingen die dit nodig hebben.
- Een extern ingehuurde neuropsycholoog en GZ-psycholoog behandelen eens per maand individuele leerlingen op scholen.

Van toen naar nu: Ontwikkelingen ECE sinds 10-10-10

ECE voldoet sinds 2015 aan de basiskwaliteit volgens de criteria van de onderwijsinspectie. Volgens het laatste inspectierapport heeft ECE haar mogelijkheden voor dienstverlening aan de scholen op het gebied van leerlingondersteuning steeds verder uitgebreid op basis van een heldere visie over haar rol: *“Het ECE ontwikkelt haar werkwijze steeds verder op basis van een heldere visie van haar rol in de leerlingondersteuning en van voortdurende reflectie op de vraag of het centrum haar werkwijze zou kunnen bijstellen om haar taak nog effectiever te kunnen vervullen.”* Inspecteurs geven aan dat het centrum daarbij geen zorgtaken van de scholen wil overnemen, maar de docenten en begeleiders handvatten geven voor de zorg¹⁰⁴.

De directeur van ECE geeft aan dat gedurende de eerste drie jaar van het bestaan van centrum, is geïnvesteerd in het versterken van de eerstelijns onderwijszorg op scholen. Er is gewerkt aan signalering van onderwijszorgbehoeften en registratie hiervan. Hierdoor is er momenteel een beter beeld van de problematiek die speelt onder leerlingen op het eiland. Doordat de eerstelijnszorg op scholen is

¹⁰³ Conscious Discipline is een opvoedkundig en wetenschappelijk onderbouwd programma dat kan worden gebruikt in de klas. Het programma is bedoeld om leerkrachten de tools in handen te geven om leerlingen op een opbouwende, positieve manier te disciplineren.

¹⁰⁴ Inspectie van het Onderwijs (2019). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) bij het Expertise Centre Education Care St. Eustatius (ECE). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

versterkt en de behoeften van leerlingen beter in kaart worden gebracht, kunnen professionals van ECE zich sinds een aantal jaar meer richten op de tweedelijns onderwijszorg. De directeuren en intern begeleiders van de basisscholen en de directeur en het zorgteam van GvP zijn dankbaar voor de onderwijszorg en ondersteuning die ECE aan leerlingen en scholen biedt.

Van nu naar straks: Gewenste ontwikkelingen ECE

Ondanks de tevredenheid van medewerkers van scholen en de directeur van ECE zelf over de diensten die ECE aanbiedt, zien de betrokkenen nog enkele verbeterpunten voor de toekomst.

Terugbrengen van tijd terugkoppeling testen

De directeuren en intern begeleiders van de basisscholen geven aan dat het soms erg lang duurt voordat testresultaten van individuele leerlingen worden teruggekoppeld aan de scholen. Het duurt gemiddeld ongeveer drie maanden. Dit wijten zij aan de personele capaciteit van ECE en het gebrek aan experts op Statia die testen kunnen afnemen.

Uitbreiding onderwijsvoorzieningen

Leerlingen met zware zorgbehoeften hebben meer specialistische hulp nodig. Momenteel zijn er tien leerlingen in het primair onderwijs met een stoornis in het autistisch spectrum (ASS), het Congenitaal Myastheen Syndroom (CMS), een fysieke beperking, een mentale beperking, het Oppositional Deficit Disorder (ODD) of Attention Deficit (Hyperactivity) Disorder (ADHD/ADD) waarbij het niet mogelijk is voor de leerkracht om zonder hulp van ECE passend onderwijs aan te bieden. In het voortgezet onderwijs gaat het om 6 leerlingen. ECE is betrokken bij de onderwijszorg van deze leerlingen maar kan binnen de huidige mogelijkheden, niet voorzien in de dagelijkse onderwijszorg die deze leerlingen nodig hebben. Dit heeft te maken met het gebrek aan experts die op het eiland aanwezig zijn.

De shadow teachers die momenteel worden ingezet voor de zorg van drie van deze leerlingen met zware zorgvragen, volstaan volgens medewerkers van zowel scholen als ECE niet. Deze zijn namelijk niet opgeleid om onderwijs te bieden aan deze leerlingen, noch zijn ze daarvoor bedoeld. De shadow teachers hebben wel een training gevolgd bij ECE en worden zeer gewaardeerd door de scholen omdat ze zorgen voor een veilige omgeving. In passende onderwijsondersteuning kunnen zij echter niet voorzien. Daar is namelijk specifieke expertise voor nodig.

Scholen geven ook dat zij de logopediebehandelingen en psychologische begeleiding van leerlingen ondermaats vinden omdat de experts die dit aanbieden slechts eens per maand het eiland bezoeken. Deze behandelingen en begeleiding vallen echter niet onder de wettelijke taken van ECE, hoewel zij dit momenteel wel aanbieden.

Minder personele wisselingen

Een andere wens die professionals van scholen tot slot lieten horen, was dat het aantal personele wisselingen bij ECE afneemt. In het verleden vonden geregeld wisselingen plaats. De vele personele wisselingen binnen ECE worden als niet wenselijk ervaren. De directeur van ECE geeft aan dat zij dit knelpunt niet herkent, omdat het meeste personeel van ECE lokale experts betreft.

5.6 Financiële positie ECE

De financiële positie van Expertise Center Education care Sint Eustatius (ECE) is onderzocht aan de hand van een documentanalyse van (voorlopige) jaarrekeningen van ECE van 2016, 2017 en 2018, een

voorlopig financieel overzicht van ECE voor 2019 en een interview en aanvullende correspondentie met de directeur van ECE. Voor een uitgebreide beschrijving van de financiële positie verwijzen we naar bijlage 7. In deze paragraaf beperken wij ons tot de hoofdzaken.

ECE ontvangt jaarlijks financiële middelen van het ministerie van OCW in een reguliere subsidie en een aanvullende subsidie. Daarnaast ontvangt ECE financiële middelen van het openbaar lichaam Sint Eustatius voor de huisvestingskosten. De afgelopen vier jaar bleven de reguliere en aanvullende subsidie die ECE ontving gelijk in omvang. De lasten stegen in die periode echter wel. Redenen hiervoor waren het besluit om de cao van het onderwijs te volgen voor de salariering van professionals in dienst van het centrum en de kosten die het centrum maakte voor ICT. Hierdoor ontstond eind 2018 een negatief saldo baten-lasten¹⁰⁵. ECE teert daardoor in op haar reserves. De wijze waarop ECE wordt gefinancierd – met onderscheid dat wordt gemaakt tussen de reguliere en aanvullende subsidie – speelt hierin ook een belemmerende factor.

De reguliere subsidie die ECE ontvangt, mag het centrum vrij besteden. De aanvullende subsidie is geormerkt en mag ECE besteden aan de inzet van orthopedagogen en ‘*special needs teachers*’ binnen de scholen (inclusief reis-, verblijf-, en verhuiskosten)¹⁰⁶. De reguliere subsidie gebruikt ECE daarom voor de bekostiging van het basisprogramma dat zij aanbieden. ECE gebruikt de aanvullende subsidie rechtmatig; aan orthopedagogen en special needs teachers.

De afgelopen vier jaar komt ECE jaarlijks middelen tekort voor het basisprogramma en houdt het middelen over van de aanvullende subsidie. Dat komt volgens de directeur van ECE niet doordat er geen zorgbehoeften zijn van leerlingen maar doordat er niet altijd direct experts beschikbaar zijn op het eiland. Aangezien de subsidie geormerkt is en alleen daaraan mag worden besteed, kan ECE deze middelen niet aanwenden wanneer de experts er niet (direct) zijn. Hierdoor kan ECE niet altijd gebruikmaken van de middelen. Ook mag het centrum ze vanwege de oormerking niet gebruiken ter compensatie voor het tekort van de reguliere subsidie. Dit komt de efficiënte inzet van middelen niet ten goede.

5.7 Rol van ouders

In dit onderzoek was ook aandacht voor het perspectief van ouders van leerlingen die onderwijszorg ontvangen op de kwaliteit hiervan. In zijn algemeenheid spelen, net als op Bonaire, de volgende aspecten een rol:

- De toestemming van ouders die nodig is om een beroep te kunnen doen op het ECE speelt voor leerlingen en de school soms een belemmerende rol. Wanneer ouders toestemming weigeren te verlenen, komt de leerling niet in aanmerking voor extra onderwijszorg.
- Er is sprake van een trotse cultuur. Men houdt er niet van de ‘vuile was’ buiten te hangen dus het vragen om hulp of het accepteren van hulp is soms lastig. De kleine schaal van het eiland maakt dit probleem groter: iedereen kent elkaar, dus iedereen weet van elkaars problemen.

¹⁰⁵ Hierin zijn de negatieve ‘overige baten’ die ECE zelf opneemt in haar jaarverslag niet meegenomen, ten behoeve van de vergelijking met de financiële posities van de EOZ’s op Bonaire en Saba. In bijlage 7 is zichtbaar wat het betekent voor de financiële positie van ECE wanneer dit wel wordt gedaan.

¹⁰⁶ Dienst Uitvoering Onderwijs (2016). Subsidie EOZ St. Eustatius 2017-2020. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: DUO.

Op Statia is gesproken met drie ouders van scholen voor primair onderwijs. Deze ouders waren geselecteerd door het ECE met als enig duidelijk criterium dat hun kind onderwijszorg nodig had gehad, of nog steeds heeft. Gezien de selectie van respondenten is het duidelijk dat de gesprekken geen representatief beeld geven, maar meer een illustratie bieden van de manier waarop zorg geboden wordt. De ouders gaven aan zeer tevreden te zijn over de expertise die ECE inzet om hun kinderen te helpen. Ouders zijn zeer dankbaar voor de hulp: *“Some of us parents don’t have too much education to help our kids grow better so we are glad for the help.”*

5.8 Rol van de leerplichtambtenaar

De Leerplichtwet BES is van kracht op Sint Eustatius. De wet schrijft voor dat de leerplicht in Caribisch Nederland geldt voor kinderen van 4 tot en met 16 jaar. De leerplichtambtenaar is verantwoordelijk voor de handhaving van de leerplichtwet¹⁰⁷.

Op Statia werkt één leerplichtambtenaar. Zij is in dienst van het openbaar lichaam Sint Eustatius. De leerplichtambtenaar neemt een actieve rol aan, zo wordt aangegeven door verschillende professionals van de scholen en ECE, en de leerplichtambtenaar zelf. De ambtenaar geeft aan de scholen geregeld te bezoeken en CART-bijeenkomsten bij te wonen. Dit doet de ambtenaar om escalatie van problematiek te voorkomen: *“Ik werk liever aan preventie als dat mogelijk is dan dat ik later brandjes moet blussen”*.

De leerplichtambtenaar heeft op één van de basisscholen, GDG, een leerling een gedeeltelijke vrijstelling van leerplicht afgegeven. Dit gebeurde in overleg met de directeur van de school, het ECE en de ouders van de leerling. Het betreft een leerling die met een laag intelligentieniveau die geen volledig onderwijs kan volgen vanwege vermoeidheid. Over de afgifte van overige vrijstellingen is geen informatie verschaft door de leerplichtambtenaar van Sint Eustatius. Het is daarom onbekend of hier verder sprake van is.

De leerplichtambtenaar op Statia is binnen het openbaar lichaam op het eiland de enige met kennis van de leerplicht. Wanneer ingewikkelde casussen zich voordoen en zij hierbij hulp nodig heeft, schakelt zij de hulp in van een leerplichtambtenaar in Europees Nederland. De hulp wordt erg gewaardeerd door de ambtenaar van Statia. De ambtenaar in EN heeft begrip voor de lokale context en bekijkt de verschillende wetten en mogelijkheden daarbinnen. In het verleden vroeg de leerplichtambtenaar van Statia ook om adviezen aan de leerplichtambtenaren van Bonaire. In hun adviezen hielden zij echter minder rekening met de context van Statia. Hierdoor werd de samenwerking niet altijd als effectief ervaren. Samenwerking tussen de ambtenaren van Bonaire en Statia vindt daarom minder plaats. De leerplichtambtenaar heeft wel regelmatig contact met de leerplichtambtenaar van Saba. De ambtenaar op Saba is relatief nieuw in deze functie en vraagt de ambtenaar van Statia soms om advies. Deze samenwerking wordt door beiden positief gewaardeerd.

5.9 Samenwerking met jeugdketenpartners

Samenwerking tussen scholen, ECE en overige jeugdketenpartners is van belang voor de zorg van leerlingen. ECE werkt samen met verschillende ketenpartners op het eiland. Uit de interviews die in het

¹⁰⁷ Leerplichtwet BES.

kader van dit onderzoek zijn gevoerd, blijkt dat sommige samenwerkingen als succesvol worden ervaren maar deze in enkele gevallen nog niet zijn zoals gewenst. Dit staat ook beschreven in het inspectierapport naar de kwaliteit van ECE¹⁰⁸: “ECE werkt samen met verschillende ketenpartners op het eiland. Het ECE ervaart hierbij in enkele gevallen wel beperkingen in mogelijkheden van andere partners in de zorgketen, door bijvoorbeeld personeelsgebrek of beperkte bereidheid tot samenwerking.”

Samenwerking met Mental Health Caribbean

Mental Health Caribbean (MHC) wordt genoemd als belangrijke ketenpartner. Deze instantie verzorgt de 3^e lijn van de onderwijszorg. Dat doet MHC in opdracht van het Zorgverzekeringskantoor Caribisch Nederland. De instantie verzorgt de psychiatrische zorg en verslavingszorg voor CN. Wanneer professionals van ECE leerlingen niet verder kunnen helpen, vragen zij MHC vaak om hulp. ECE blijft betrokken en MHC verzorgt dan geestelijke gezondheidszorg met de inzet van een Kinder- en Jeugdpsychiater, een GZ-psycholoog en (sociaal psychiatrisch) verpleegkundigen¹⁰⁹.

Voor het onderwijs onduidelijke taakverdeling in de jeugdzorg

Naast de ketenpartners in de onderwijszorg worden de ketenpartners in de jeugdzorg als belangrijke partners aangewezen door professionals van scholen, ECE en de leerplichtambtenaar. De partners die zijn genoemd, zijn Centre for Youth and Family (CYF)/Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN). Zij zijn verantwoordelijk voor het ondersteunen en helpen van kinderen, hun gezin en hun gezinsnetwerk wanneer de veiligheid van kinderen wordt bedreigd.

Samenwerking met CYF/JGCN wordt door de scholen, het ECE en de leerplichtambtenaar momenteel niet als positief ervaren. De directeuren en intern begeleiders van de basisscholen en de directeur van het ECE geven aan dat zij leerlingen tot vorig jaar verwezen naar CYF/JGCN wanneer de zorgvraag van leerlingen (vermoedelijk) te maken had met problemen in de thuissituatie. Het doorverwijzen van leerlingen vindt steeds minder plaats omdat scholen sinds dit kalenderjaar ervaren dat er geen gehoor meer wordt gegeven aan hun vraag om hulp. Zij wijten dit onder andere aan een wijziging van beleid met nieuwe taakverdeling binnen de jeugdzorg.

Dat er sprake is geweest van een verandering wordt eveneens aangegeven door een vertegenwoordiger van VWS. Zij geeft aan dat sinds 1 januari 2019 de eerstelijns jeugdzorg is belegd bij het openbaar lichaam Sint Eustatius. Voorheen werd een deel van deze zorg opgepakt door CYF/JGCN. Nu dient een team van *lifecoaches* in dienst van het openbaar lichaam Sint Eustatius uitvoering te geven aan de eerstelijns jeugdzorg.

De tweedelijns jeugdzorg is belegd bij CYF. Daarmee wordt dezelfde partij bedoeld die wordt aangeduid met JGCN¹¹⁰. CYF/JGCN wordt aangestuurd en gefinancierd door het Rijk. Het valt direct onder het ministerie van VWS. Bij CYF/JGCN Sint Eustatius werken drie HBO opgeleide maatschappelijk werkers en een jongerenwerker die momenteel een HBO-opleiding volgt.

¹⁰⁸ Inspectie van het Onderwijs (2019). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) bij het Expertise Centre Education Care St. Eustatius (ECE). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO.

¹⁰⁹ <https://www.mentalhealthcaribbean.com/kind-en-jeugd/>

¹¹⁰ In mails wordt de titel JGCN gebruikt. Op Facebook heet het nog CYF, maar er worden berichten geplaatst door JGCN. Op de site van RCN staat hierover het volgende: “Het Centrum voor Jeugd en Gezin op Sint Eustatius is (exclusief de jeugdgezondheidszorg) onderdeel van de Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland. Meerdere disciplines worden door dezelfde personen gedaan.” <https://www.rijksdienstcn.com/overige-diensten/jeugdzorg-gezinsvoogdij/centrum-jeugd-en-gezin-statia>

In de praktijk wordt de eerstelijns jeugdzorg sinds de verandering nog maar gedeeltelijk opgepakt, zo geven de vertegenwoordiger van VWS, de leerplichtambtenaar en professionals van CYF/JGCN aan. Het team van lifecoaches beschikt over onvoldoende capaciteit en is onvoldoende toegerust om de taken op te pakken. Dit heeft ertoe geleid dat sommige scholen ook de hulp van CYF/JGCN niet meer inroepen, omdat zij ervaren dat dit geen zin heeft. Professionals van CYF/JGCN geven aan dat het openbaar lichaam Sint Eustatius recent heeft geëvalueerd welke taken blijven liggen en wat nodig is om deze op te pakken.

Voor de scholen en ECE is onduidelijk hoe de nieuwe taakverdeling is geregeld. Voor hen wordt duidelijk dat CYF/JGCN bepaalde taken niet meer oppakken die ze eerder wel oppakten. Welke partij deze taken nu oppakt, is echter niet helder. Vroeger vond bijvoorbeeld maandelijks overleg plaats tussen CYF/JGCN, de gedragspecialist van ECE en de intern begeleider om specifieke leerlingen te bespreken. Nu gebeurt dat niet meer. Ook geven scholen aan dat CYF/JGCN vroeger vragen van de school oppakte die CYF/JGCN nu teruglegt bij de school of waarvoor zij verwijst naar ECE. Scholen zoeken daardoor naar mogelijke andere oplossingen en gaan ver in de hulp die zij hun leerlingen bieden. Naast de verbinding met ouders die scholen zoeken, zoeken de scholen bijvoorbeeld ook mogelijk om leerlingen te voorzien van voedsel, verzorgingsproducten of tijdelijk onderdak.

Een ander knelpunt dat wordt ervaren, is dat door de kleine schaal niet alle jeugdzorg beschikbaar is op het eiland. Sommige zorgverleners, zoals de psychiater, bezoeken het eiland periodiek. Voor andere zorg moeten kinderen het eiland af, zoals voor residentiële jeugdzorg.

Onvoldoende afstemming tussen de aanpak jeugdzorg en onderwijszorg

Naast de onduidelijkheid bij scholen en het ECE over de nieuwe taakverdeling binnen de jeugdzorg en de ontoereikendheid van de eerstelijns jeugdzorg die wordt geboden, ervaren scholen enkele andere knelpunten.

Eén daarvan is het nieuwe protocol dat CYF/JGCN hanteert. Met name het gespreksprotocol sluit niet aan bij wat professionals uit het onderwijs wenselijk achten. JGCN werkt aan verdere kwaliteitsverbetering in de uitvoering door de implementatie van een nieuwe methodiek, gaf een beleidsmedewerker van VWS aan. Sinds 1 januari 2019 hanteert CYF/JGCN de Multi-Dynamische Aanpak en werden de professionals getraind in de Child Focus Approach-methode. CYF/JGCN hanteert sindsdien ook het protocol dat aangeeft dat alle gesprekken in het bijzijn van het gezin moeten plaatsvinden. Dit is inclusief de leerling. Professionals van de scholen vinden dit niet wenselijk. Zij vinden het ongepast om sommige zaken te bespreken in bijzijn van een kind, deels ook omdat zij het kind op school weer tegenkomen in de rol van leerkracht of intern begeleider of zorgcoördinator.

Een ander knelpunt dat op scholen wordt ervaren, is de vrijblijvendheid voor ouders om hulp van CYF/JGCN te aanvaarden. Als een leerling kampt met problemen die gerelateerd zijn aan de thuissituatie maar die niet direct leiden tot de onveiligheid van een leerling, kan hulp van CYF/JGCN door ouders worden afgewezen. Dit achten scholen niet in het belang van het kind. Bovendien kampen leerkrachten ondertussen met de problemen in de klas.

Gebrek aan vertrouwelijkheid in jeugdzorg

Dat hulp door ouders wordt afgeslagen, hangt samen met het volgende knelpunt dat leerkrachten en directeuren ervaren. Dit heeft te maken met de professionaliteit van (oud-)medewerkers van CYF/JGCN. Sommige respondenten gaven aan dat niet alle medewerkers zaken vertrouwelijk behandelen. Sommige

ouders van leerlingen zijn hierdoor huiverig geworden om hulp te aanvaarden. Zij zijn, gezien de kleine schaal van het eiland, bang dat zij de gemeenschap kennisneemt van zaken die spelen in hun privésfeer en dat zij hierop worden beoordeeld.

Personele wisselingen in jeugdzorg

Het laatste knelpunt dat in de gesprekken werd genoemd, is dat personeel binnen de jeugdzorgorganisaties veel wisselt. Jeugdzorg raakt aan gevoelige onderwerpen voor gezinnen. Daarbij is het van belang dat tussen professionals en het gezin een vertrouwensband wordt opgebouwd. De vele personele wisselingen bemoeilijken dit.

Overige ketenpartners

Met de Voogdijraad, de Politie en de Jeugdreclasseringsdiensten werken scholen samen in gevallen waarbij leerlingen uit huis geplaatst moeten worden of er sprake is van criminele activiteiten van de leerling zelf of in de thuisomgeving van de leerling. Voor de middelbare school op Statia is de New Challenge Foundation (NCF) eveneens een belangrijke ketenpartner. Dit is een stichting die zich inzet voor de gemeenschap van Sint Eustatius door verschillende onderwijs- en loopbaantrajecten aan te bieden voor Statanen door wie het reguliere onderwijsaanbod niet of onvoldoende kon worden benut.

Scholen en ECE ontmoeten verschillende van de jeugdketenpartners ook op verschillende vaste momenten. Eén van die momenten is tijdens het Multidisciplinair overleg (MDO). Tijdens dit overleg komen verschillende partijen bijeen om casussen te bespreken en de benodigde zorg met en op elkaar af te stemmen. Een overleg waarbij dit eveneens gebeurt, is het Jeugd Casuïstiek Overleg. Dit overleg vindt maandelijks plaats tussen GvP, de leerplichtambtenaar, de Voogdijraad, de Politie en de Jeugdreclasseringsdiensten. Leerlingen die met justitie in aanraking zijn gekomen of die crimineel gedrag vertonen, worden tijdens dit overleg besproken. Mogelijk leidt dit tot de inschrijving van leerlingen in het Agressie Regulatie Training-programma of andere (preventieve) acties. Recent is nog een nieuwe samenwerkingsvorm bekrachtigd door de jeugdketenpartners: de Safety Net Meetings. Tijdens deze bijeenkomsten delen partijen informatie met elkaar wanneer er zorgen bestaan over de veiligheid van een kind. Het doel van deze bijeenkomsten is dat er eerder kan worden ingegrepen wanneer het kind opgroeit in een onveilige omgeving. Deze samenwerkingsvormen worden door de scholen en ECE als positief ervaren.

5.10 Conclusies en aanbevelingen onderwijszorg Sint Eustatius

Sinds Sint Eustatius als bijzondere gemeente is gaan functioneren binnen Nederland, is er veel veranderd. De onderwijskwaliteit en de onderwijszorg van de scholen zijn verbeterd. Dit is aangetoond aan de hand van inspectie-onderzoeken en wordt bevestigd door de respondenten die in het kader van dit onderzoek bevraagd zijn. Zij geven hierbij wel aan dat de onderwijszorg verder ontwikkeld moet worden. In deze concluderende paragraaf beschrijven we hoe de afgelopen tien jaar beoogde verbeteringen in de onderwijszorg zijn bewerkstelligd en hoe het komt dat in het beleid voorziene ontwikkelingen zijn uitgebleven. Daarnaast doen we aanbevelingen met het oog op de toekomst.

Hoe ziet de onderwijszorg er in de praktijk uit op schoolniveau (po, vo, mbo)?

Anno 2019 voldoet het onderwijs op Sint Eustatius op alle scholen aan de basiskwaliteit: de basisscholen behaalden het basisarrangement tussen 2014 en 2016. De financiële middelen en expertise die met het verbeterprogramma en de eerste Onderwijsagenda beschikbaar werden gesteld door OCW, hebben

volgens de directeuren van de vier basisscholen bijgedragen aan de verbetering van de onderwijskwaliteit.

De school voor vo en mbo wordt pas sinds 2019 als voldoende beoordeeld. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een deel van de docenten nog enige tijd zoekende was in het vernieuwde onderwijsconcept CCSLC (Caribbean Certificate of Secondary Level Competence) dat sinds schooljaar 2015-2016 wordt gehanteerd. Dat de kwaliteit in 2019 wel voldoende was, wordt toegeschreven aan effectieve sturing van de schoolleiding.

De schoolbestuurders op Sint Eustatius streefden de afgelopen jaren, naast het behalen van de basiskwaliteit, enkele andere doelen na die betrekking hadden op de onderwijszorg en beschreven staan in het eerste eilandelijk zorgplan. Eén doel was het verbeteren van het taalonderwijs. Het hanteren van de Engelse taal als instructietaal, in plaats van het Nederlands, op de middelbare school wordt door betrokkenen gezien als een belangrijke verandering, omdat dit beter aansluit bij de moedertaal van veel leerlingen en de instructietaal die wordt gehanteerd op de basisscholen.

De eerstelijns onderwijszorg op scholen op Sint Eustatius is versterkt. Leraren zijn in staat om de zorgbehoeften van leerlingen te signaleren en registreren. In het eerste eilandelijk zorgplan wordt kennisverbreding van leraren over zorgbehoeften genoemd als een van de doelen. Dit is bereikt door middel van trainingen die werden aangeboden door ECE. Andere belangrijke factoren waren de aanstelling van interne zorgcoördinatoren op scholen en het in gebruik nemen van leerlingvolgsystemen.

Alle interne begeleiders (po) en zorgteamleden (vo/mbo) hebben een relevante opleiding of cursus gevolgd om hun taak als zorgcoördinator uit te kunnen voeren. De meeste IB'ers en ZC'en staan echter ook voor de klas. Veel van hun coördinerende werkzaamheden worden daardoor buiten werktijd uitgevoerd. Dit leidt tot een erg hoge werkdruk. Bovendien krijgen niet alle zorgfunctionarissen voor dit overwerk betaald.

Een andere factor die de interne zorgstructuur op de po-scholen negatief beïnvloedt, is de instabiliteit in het personeelsbestand van de scholen: er zijn veel personele wisselingen. Een deel van de leerkrachten komt niet uit het Caribisch Gebied en vertrekt vaak na een korte periode.

Tot slot vormt een gebrek aan ruimte van enkele scholen op Sint Eustatius een belemmering voor de onderwijszorg. De Governor de Graaff primary school, de Lynch Plantation SDA primary school en de Gwendoline van Putten school (GVP) voor vo en mbo onderwijs kampen met een gebrek aan ruimten om leerlingen individueel of in kleine groepjes remedial teaching te bieden. Het gebrek aan ruimte is deels veroorzaakt door de schade die orkaan Irma aanrichtte in 2017. Voor de onderwijshuisvesting van de SDA-school en GVP-school tekenden OCW en het openbaar lichaam van Sint Eustatius in begin 2019 een convenant. In hoeverre dit toereikend is, is nog niet bekend.

Hoe is de onderwijszorg door het expertisecentrum ECE ingericht?

Naast de eerstelijns onderwijszorg die wordt verzorgd door de scholen, ondersteunt ECE in de tweedelijns onderwijszorg. ECE voldoet sinds 2015 volgens de inspectie aan de basiskwaliteit. In de eerste jaren richtte het ECE zich op de versterking van de eerstelijns zorg. Tegenwoordig richt het centrum zich meer op de tweedelijnszorg. Het ECE reflecteert voortdurend op vraag en aanbod, en past activiteiten en benodigde expertise op basis daarvan aan.

Als scholen zorgbehoeften signaleren bij leerlingen en zelf niet tegemoet kunnen komen aan deze behoeften, schakelen zij ECE in. ECE test, diagnosticeert en stelt waar nodig individuele handelingsplannen op. Aan leerlingen met leerproblematiek biedt ECE ambulante begeleiding. Daarnaast krijgen sommige leerlingen logopediebehandelingen. Voor drie leerlingen met een zware zorgvraag zijn er een persoonlijke assistenten aangesteld, zogenaamde *shadow teachers*.

ECE is momenteel betrokken bij de onderwijszorg van ongeveer 200 leerlingen. De zorgvragen lopen uiteen, maar de grootste groep leerlingen wordt begeleid vanwege gedragsproblematiek. De diensten die ECE levert, worden zeer gewaardeerd door de scholen. Kritiek is er op de onvoldoende beschikbaarheid van experts op het eiland. De logopedist, fysiotherapeut, neuropsycholoog en GZ-psycholoog zijn allen niet woonachtig op Sint Eustatius. Zij kunnen hierdoor maar eens per maand worden ingeschakeld, zodat de behandelingen weinig effect hebben. De afwezigheid van experts op het eiland mogelijk een probleem zou vormen voor de onderwijszorg op het eiland, was voorzien door het ECE. ECE benoemde dit al in 2011 als mogelijk risico in het eilandelijk zorgplan. Tot op heden blijkt dit probleem niet verholpen.

Hoe is de financiële positie van ECE?

De inkomsten van ECE bleven de afgelopen jaren gelijk. De uitgaven daarentegen stegen de afgelopen vier jaar. Hierdoor ontstond in 2018 een negatief saldo baten-lasten.

De stijging van de lasten wordt met name veroorzaakt door de stijging van personeelslasten die werd veroorzaakt door het besluit om voor de salarissen van professionals van het EOZ de cao van het onderwijs te volgen. Daarnaast heeft de versterking van de zorgstructuur op scholen geleid tot betere signalering, diagnoses en aanmeldingen bij het ECE. Ook dit is een verklaring voor de toename van uitgaven.

Een belemmerende factor die wordt ervaren, hangt samen met de wijze waarop ECE wordt gefinancierd. Het centrum ontvangt een reguliere subsidie en een geormerkte aanvullende subsidie die is bedoeld de inzet van orthopedagogen en special needs teachers binnen de scholen. Deze experts zijn echter niet altijd direct inzetbaar omdat zij niet altijd aanwezig zijn op het eiland. Doordat deze middelen zijn geormerkt, kunnen ze echter ook niet worden aangewend voor andere doeleinden. ECE kan de beschikbare middelen zodoende niet volledig benutten.

Is de huidige onderwijszorg toereikend?

De onderwijszorg op Sint Eustatius is in de afgelopen tien jaar verbeterd. Echter, voor sommige leerlingen ontbreken passende onderwijsvoorzieningen, zowel in basisonderwijs als voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Het gaat om in totaal zestien leerlingen met een ontwikkelingsstoornis (zoals ASS), een ernstige verstandelijke beperking (Syndroom van Down) of een fysieke beperking (Congenitaal Myastheen Syndroom). Deze leerlingen passen niet in het reguliere onderwijs, ondanks de inzet van extra zorg door ECE. De geboden zorg schiet tekort vanwege een gebrek aan expertise op het eiland, ook de expertise van de ingezette assistenten op het gebied van onderwijs is niet voldoende. Hiermee is ECE er tot op heden nog niet in geslaagd om één van haar doelen te behalen die werden beschreven in het eerste eilandelijk zorgplan: het bedenken van oplossingen voor extreme zorggevallen.

Verder schiet de onderwijszorg tekort voor basisschoolleerlingen met ernstige externaliserende gedragsproblematiek, zoals OOD en ADHD. In het vo/mbo is er een reboundvoorziening getroffen binnen de school voor dit type leerlingen. Het gaat momenteel in vo/mbo om zes leerlingen, in het po om tien leerlingen. Voor het po is er voor deze kinderen geen voorziening, terwijl daar wel behoefte aan is.

Hoe verloopt de samenwerking tussen de jeugdketenpartners en ECE (en scholen) op Sint Eustatius?

Het ECE werkt nauw samen met Mental Health Caribbean (MHC). De organisatie wordt aangeduid als organisatie die de derdelijns onderwijszorg verzorgd. MHC biedt psychiatrische zorg en verslavingszorg.

In de jeugdzorg was tot voor kort Centre for Youth and Family (CYF) een belangrijke partner voor de scholen. Het centrum verzorgde preventie-activiteiten op de scholen. Dat gebeurt niet meer. Dit heeft te maken met de wijziging van beleid van VWS: sinds 1 januari 2019 is CYF opgegaan in Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN). Deze organisatie is verantwoordelijk voor de tweedelijns jeugdzorg. De eerstelijns jeugdzorg die CYF verzorgde, is nu belegd bij het openbaar lichaam Sint Eustatius. In de praktijk wordt de eerstelijns jeugdzorg sinds de beleidswijziging nog nauwelijks opgepakt, vanwege beperkte personele capaciteit. Bovendien is de manier waarop het beleid is gewijzigd niet bij alle professionals van de scholen bekend. Dit heeft de aansluiting tussen de onderwijszorg en de jeugdzorg verslechterd.

De vo-/mbo-school werkt ook geregeld samen met justitiële partners: politie en de reclasseringsdiensten. De school doet dit met name in het kader van preventie. Tot slot is de New Challenges Foundation een belangrijke partner voor de vo-/mbo-school en ECE. Zij geven samen verschillende onderwijsactiviteiten vorm om zo de onderwijs- en loopbanentrajecten van leerlingen te optimaliseren.

Wat moet er gerealiseerd worden om de onderwijszorg te verbeteren?

Op basis van de conclusies doen wij een aantal aanbevelingen om de onderwijszorg verder te verbeteren

Het doel van deze aanbevelingen is om de geconstateerde knelpunten te verhelpen. Die knelpunten zijn er met betrekking tot de eerstelijns onderwijszorg op de scholen, de tweedelijns zorg door ECE en andere experts, de aansluiting tussen onderwijszorg en jeugdzorg. Daarbij gaat het om het primaire proces, (bieden van de zorg), procedures rondom afstemming en samenwerking, randvoorwaarden (huisvesting, inrichting schoolgebouwen) en beleid. Voor de langere termijn is aanvullend onderzoek naar de financiering wenselijk.

Onderwijszorg schoolniveau

1. Uitbreiden van de personele capaciteit op scholen is wenselijk, zodat er voldoende onderwijszorg kan worden geboden en voldoende tijd vrij kan worden gemaakt voor de coördinatie hiervan.
2. Om de leerlingen die behoefte hebben aan onderwijszorg adequaat te kunnen begeleiden is meer expertise nodig onder de leraren. Scholen hebben behoefte aan SEN-leraren en leraren met specialistische kennis over bepaalde problematiek.
3. Tevens is het wenselijk dat lokaal gekwalificeerde personen de mogelijkheid krijgen om een opleiding te volgen tot leerkracht, zodat er meer stabiliteit in het personeelsbestand van scholen komt.
4. De onderwijshuisvesting van GDG-, SDA-, en GVP-school verbeteren zodat er meer ruimte ontstaat voor de begeleiding van individuele of kleine groepjes leerlingen op school. Voor de financiering van

de renovatie van de SDA-school en de GVP-school is inmiddels een convenant onderwijshuisvesting getekend, voor de GDG-school nog niet.

Onderwijszorg ECE en andere experts

5. Mogelijkheden onderzoeken om de diensten die worden aangeboden door externe experts uit te breiden zodat vaker gebruik kan worden gemaakt van logopedie- en psychologische behandelingen. Indien het niet mogelijk is om experts op St. Eustatius te stationeren, is het wenselijk dat er tijd en geld beschikbaar komt voor kennisuitwisseling tussen de expert en degenen die de dagelijkse behandeling op zich kunnen nemen. Op die manier kan een ander aan de hand van gerichte instructies de dagelijkse begeleiding aanbieden aan leerlingen die dit nodig hebben. Daarbij dient tevens gekeken te worden naar de financiering van diensten. Zo wordt momenteel een deel van de paramedische zorg (logopedie) gefinancierd door ECE waar dit (indien de aanvraag wordt gehonoreerd) de verantwoordelijkheid van het Zorgverzekeringskantoor is.
6. Mogelijkheden onderzoeken om een voorziening te treffen voor basisschoolleerlingen van verschillende scholen die kampen met externaliserende gedragsproblematiek, zodat zij gedurende een korte periode onderwijs kunnen volgen en training kunnen krijgen gericht op gedragsregulatie.

Onderzoek besteding financiële middelen

7. Voor de langere termijn is nader onderzoek gewenst naar de besteding van financiële middelen door scholen aan onderwijszorg. Hierop is nu namelijk onvoldoende zicht, aangezien de financiële middelen die de scholen in CN ontvangen voor de onderwijszorg zijn verwerkt in de lumpsum financiering. Op basis van dit nadere onderzoek wordt bepaald in hoeverre de financiering toereikend is en welke aanpassingen gewenst zijn in de bekostiging van de eerstelijns onderwijszorg. Bestuurders en directieleden van scholen geven aan dat er binnen de huidige financiering onvoldoende ruimte is voor uitbreiding van personele capaciteit.

Integraal beleid

8. Taken binnen onderwijszorg, jeugdzorg en justitie helder beleggen en transparant maken. Daarbij is een regierol van OCW, VWS, JenV en het openbaar lichaam Sint Eustatius wenselijk. Afspraken maken over informatie-uitwisseling en gespreksvoering tussen organisaties binnen de onderwijszorg, jeugdzorg en justitie.
9. Tenslotte dienen, vanwege de urgentie van preventiebeleid gericht op armoedeproblematiek, VWS, SZW, JenV en/of andere stakeholders maatregelen te treffen. Nader onderzoek is wellicht noodzakelijk.

6 Onderwijszorg op Saba

Dit hoofdstuk geeft een actuele beschrijving van de onderwijszorg op Saba. Ten behoeve van dit onderzoek is op Saba gesproken met leraren en directieleden van de basisschool en de school voor voortgezet/ middelbaar beroepsonderwijs, met medewerkers van het Expertise Center Education Care (EC2), en met de leerplichtambtenaar. Ook is met een aantal ouders gesproken. Deze gesprekspartners hebben allen voorafgaand aan de individuele of groepsinterviews een korte individuele vragenlijst ingevuld. Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op alle gevoerde gesprekken en de ingevulde vragenlijsten. De specifieke verwerking van de vragenlijsten staat in bijlage 9.

We beginnen met een algemene beschrijving van het onderwijs op Saba (6.1) en geven een impressie van de zorgbehoeften (6.2). Daarna bespreken we achtereenvolgens de onderwijszorg in het basisonderwijs (6.3), het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (6.4) en de zorg van EC2 (6.5). We beginnen daarbij telkens met een uitgebreide beschrijving van de huidige situatie; daarna vergelijken we die met de situatie in 2010 ('van toen naar nu') en bespreken de gewenste ontwikkelingen voor de toekomst ('van nu naar straks'), conform ons analysekader (hoofdstuk 2). Aparte paragrafen zijn gewijd aan de financiële positie van EC2, de rol van ouders, leerplicht en samenwerking met jeugdketenpartners (6.6 tot en met 6.9). We sluiten het hoofdstuk af met conclusies en aanbevelingen (6.10).

6.1 Over Saba

Saba is net als Sint Eustatius een bovenwinds eiland. Het is het kleinste eiland van CN. De oppervlakte van Saba bedraagt 13 vierkante kilometer¹¹¹. Op 31 december 2018 telde Saba 1.915 inwoners¹¹². Ten opzichte van het voorgaande jaar betekende dit een lichte daling. Net als de bevolkingsontwikkeling fluctueert het aantal leerlingen in het primair onderwijs de afgelopen jaren licht. Het leerlingaantal steeg tot schooljaar 2017-2018 waarna er sprake was van een daling, zoals is te zien in tabel 15.

Tabel 15. Aantal leerlingen in het primair onderwijs op Saba ¹¹³.

| | Totaal aantal leerlingen in PO | ≤ 4 jaar | 5 jaar | 6 jaar | 7 jaar | 8 jaar | 9 jaar | 10 jaar | 11 jaar | ≥ 12 jaar |
|------|--------------------------------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|-----------|
| 2011 | 146 | 16 | 23 | 20 | 16 | 17 | 17 | 16 | 17 | 4 |
| 2012 | 154 | 20 | 16 | 22 | 22 | 17 | 15 | 17 | 15 | 10 |
| 2013 | 150 | 20 | 20 | 18 | 21 | 23 | 17 | 13 | 14 | 4 |
| 2014 | 158 | 16 | 19 | 20 | 18 | 24 | 25 | 17 | 14 | 5 |
| 2015 | 165 | 12 | 17 | 21 | 21 | 19 | 25 | 25 | 17 | 8 |
| 2016 | 166 | 22 | 13 | 21 | 21 | 23 | 15 | 24 | 23 | 9 |
| 2017 | 167 | 12 | 21 | 17 | 17 | 24 | 22 | 18 | 24 | 12 |
| 2018 | 149 | 20 | 14 | 20 | 15 | 14 | 23 | 23 | 14 | 6 |

¹¹¹ UNICEF Nederland (2019). Situation Analysis Children and Adolescents in the Caribbean Netherlands.

¹¹² <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83774NED/table?ts=1574089305460>

¹¹³ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84311NED/table?ts=1574152354642>

De leerlingen in het primair onderwijs gaan naar de Sacred Heart School (SHS). Dat is op Saba de enige basisschool. Dit jaar bedraagt het aantal leerlingen SHS 158, gaf de directeur van de school aan. De basisschool is gelegen naast de enige school op Saba voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs: Saba Comprehensive School (SCS). Het aantal leerlingen dat hier onderwijs volgt is net zoals in het schooljaar 2018-2019, zoals zichtbaar in tabel 16, ongeveer 100. Sommige van de leerlingen die onderwijs volgen op SHS of SCS hebben extra onderwijszorg nodig.

Tabel 16. Aantal leerlingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs op Saba.

| | Totaal aantal leerlingen in VO | PrO | Leerjaren 1 en 2 | Vmbo leerjaren 3 en 4 | Havo, Vwo leerjaren 3 t/m 6 |
|------|--------------------------------|-----|------------------|-----------------------|-----------------------------|
| 2014 | 71 | 11 | 39 | 0 | 21 |
| 2015 | 77 | 7 | 29 | 9 | 32 |
| 2016 | 92 | 14 | 30 | 9 | 39 |
| 2017 | 101 | 9 | 39 | 3 | 50 |
| 2018 | 100 | 7 | 49 | 17 | 27 |

6.2 Zorgleerlingen op Saba

Aangezien SHS de enige basisschool is op Saba en SCS de enige middelbare school gaan alle leerlingen in de basisschoolleeftijd en middelbare schoolleeftijd naar deze scholen. Leerlingen die extra onderwijszorg behoeven eveneens. Op Saba zijn er momenteel een aantal leerlingen dat langdurig onderwijszorg nodig hebben. Het gaat om een leerling met een Autisme Spectrum Stoornis (ASS), Licht Verstandelijke Beperking, Taalontwikkelingsstoornis (TOS) en psychiatrische problemen, een leerling met ASS, Attention Deficit/Hyperactivity Disorder (ADHD), LVB en TOS, een leerling met het Syndroom van Down, LVB en TOS, twaalf leerlingen met LVB, zes leerlingen met een leerstoornis en twee leerlingen met gedragsproblemen bij psychische vraagstukken.

Naast bovengenoemde leerlingen zijn er leerlingen die eveneens extra onderwijszorg behoeven. Dit zijn leerlingen met gediagnosticeerde leerproblemen, taalstoornissen, gedragsproblemen, traumaverwerkingsproblemen en verslavingsproblemen. De gedragsproblematiek, psychische problematiek, traumaverwerkingsproblematiek en verslavingsproblematiek van leerlingen komt volgens respondenten ten dele voort uit een verstoorde thuissituatie. Relatief veel kinderen en jongeren op Saba hebben te maken met een thuisomgeving waarin sprake is van kindermishandeling, huiselijk geweld en/of armoedeproblematiek¹¹⁴. Daarnaast is PTSS onder een aantal leerlingen het gevolg van orkaan Irma¹¹⁵. Deze problematiek is op Saba moeilijk te verhelpen vanwege de stigmatisering die rust op het aanvaarden van hulp, zo geven verschillende respondenten aan¹¹⁶.

Daarnaast constateren professionals van scholen en EC2 dat er een toenemend aantal leerlingen is waarvan Engels niet de moedertaal is. Hierdoor starten deze leerlingen op school met een achterstand

¹¹⁴ Unicef (2019). Situation Analysis Children and Adolescents in the Caribbean Netherlands. Unicef: For every child.

¹¹⁵ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport Kwaliteitsonderzoek bij de Sacred Heart School. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Ivho.

¹¹⁶ Dit blijkt eveneens uit een recent rapport van Unicef (2019). Situation Analysis Children and Adolescents in the Caribbean Netherlands. Unicef: For every child.

en de behoefte aan extra onderwijsondersteuning. Deze groep leerlingen valt niet onder de wettelijk gedefinieerde doelgroep van onderwijszorg maar vraagt van leerkrachten wel extra ondersteuning.

6.3 Organisatie van de onderwijszorg in het basisonderwijs

Het onderwijssysteem van SHS is vergelijkbaar met het Europees Nederlandse basisschoolsysteem. Er zijn acht leerjaren: groep 1 tot en met 8. De instructietaal is Engels. Nederlands wordt als apart vak onderwezen.

Op de school zijn in totaal 15 leerkrachten werkzaam. Al deze leerkrachten zijn gekwalificeerd om basisonderwijs te verzorgen. Eén van de leerkrachten heeft de master Special Educational Needs (SEN) afgerond. Zij vervult de rol van remedial teacher en special education teacher. Zij geeft gedurende de week individuele begeleiding aan leerlingen en begeleiding in groepjes van 4 á 5 leerlingen die extra onderwijszorg nodig hebben. In principe beschikt de school daarnaast over een geheel vrijgestelde intern begeleider. Tijdens de loop van dit onderzoek was dit tijdelijk (gedurende ongeveer twee maanden) niet het geval, omdat de intern begeleider aan het einde van schooljaar 2018-2019 het eiland verliet en er nog geen vervanging was gevonden.

Leerkrachten, de remedial teacher en de directeur van de basisschool geven aan dat leerkrachten de eerste schakel in de eerstelijnszorg vormen. Zij verzorgen het onderwijs en zijn verantwoordelijk voor het signaleren van onderwijsbehoeften. Door te differentiëren in het onderwijsaanbod dienen zij aan een deel van de behoeften tegemoet te komen. Als zij niet tegemoet kunnen komen aan de behoeften, schakelen zij de intern begeleider in. Zij voorziet leerkrachten van advies en initieert contact met EC2 wanneer onderwijszorg nodig is die niet (zonder hulp) kan worden geboden binnen de school. De intern begeleider vormt de schakel tussen SHS en EC2¹¹⁷.

EC2 helpt zowel leerlingen met kortdurende hulpvragen als leerlingen met lange-termijn-hulpvragen. EC2 registreert leerlingen op basis van dit criterium (en dus niet op basis van zorgzwaarte). Alle diensten van EC2 worden aangeboden voor tenminste 30 minuten per week. Leerlingen met lange-termijn-hulpvragen krijgen intensievere behandeling. Deze leerlingen hebben een individueel handelingsplan. Leerlingen met een hulpvraag die door de school wordt beantwoord zonder hulp van EC2, komen wel tijdens de tweewekelijkse zorgoverleggen tussen EC2 en de scholen ter sprake.

In tabel 17 is zichtbaar hoeveel leerlingen van SHS gebruikmaken van de diensten. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet alle diensten worden bekostigd door EC2. Een deel van de diensten wordt bekostigd door de Zorgverzekering of door projectgelden die EC2 speciaal aanvraagt om zorg te bekostigen.

¹¹⁷ Bij afwezigheid van de intern begeleider (aan de start van het schooljaar 2019-2020) neemt de directeur deze taak tijdelijk over.

Tabel 17. Aantal po-leerlingen dat gebruikmaakt van diensten van EC2.

| | Kortdurende hulpvragen | Lange-termijn-hulpvragen |
|--|------------------------------|------------------------------------|
| Ergotherapie | 30min per week: 5 leerlingen | 60min per week: 2 leerlingen |
| Spraak- en taaltherapie | 30min per week: 8 leerlingen | 60min per week: 2 leerlingen |
| Sociale vaardigheden- en weerbaarheidstraining | 45min per week: 9 leerlingen | 90min per week: 5 leerlingen |
| Training in leerstrategieën aan leerlingen met leerstoornissen | 45min per week: 4 leerlingen | 90min per week: 3 leerlingen |
| Individueel bewegingsonderwijs | 30min per week: 4 leerlingen | - |
| Huiswerkbegeleiding ¹¹⁸ | 1 uur per week: 5 leerlingen | 1/ 2/ 3 uur per week: 5 leerlingen |

Sommige leerlingen maken gebruik van meerdere diensten. SHS heeft twee leerlingen op school die zijn gediagnosticeerd met het Autisme Spectrum Stoornis¹¹⁹, één leerling heeft het Down Syndroom en 6 leerlingen met een Praktijkonderwijs-uitstroomprofiel vanwege hun lage intelligentieniveau. Daarnaast zijn er zes leerlingen die externaliserende gedragsproblematiek vertonen en/of zijn gediagnosticeerd met een leerstoornis.

Van toen naar nu: Ontwikkelingen onderwijszorg primair onderwijs sinds 10-10-10

Uit inspectieonderzoeken en de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, blijkt dat sinds 10-10-10 de nodige ontwikkelingen hebben plaatsgevonden op de Sacred Heart School. In 2015 stelde onderwijsinspecteurs vast dat het onderwijs aan de vereiste basiskwaliteit voldeed.

Verbeterd pedagogisch-didactisch handelen

In 2018 vond het laatste inspectiebezoek plaats en toen werden het schoolklimaat, pedagogisch-didactisch handelen van leerkrachten en de zorg en begeleiding van leerlingen als voldoende beoordeeld¹²⁰. Dat het pedagogisch-didactisch handelen van leerkrachten sinds 10-10-10 erg is verbeterd, geven ook de respondenten van SHS aan. De financiën voor de uitvoering van de eerste Onderwijsagenda en de lesmaterialen die toen beschikbaar kwamen hebben daar volgens de directeur aan bijgedragen.

Van nu naar straks: Gewenste ontwikkelingen primair onderwijs

De onderwijszorg is al enorm verbeterd. Naast de ontwikkelingen die al hebben plaatsgevonden, zijn er echter nog enkele ontwikkelingen die de school de komende jaren wil en zou moeten doormaken.

¹¹⁸ De huiswerkbegeleiding wordt aangeboden aan 18 leerlingen met een leerstoornis of een sociaal-emotionele indicatie.

¹¹⁹ Het vermoeden bestaat dat er nog 5 leerlingen een Autisme Spectrum Stoornis hebben. Vanwege beperkte capaciteit bij Mental Health Caribbean waardoor zij niet kunnen worden getest, zijn deze diagnoses echter nog niet gesteld.

¹²⁰ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport: Kwaliteitsonderzoek bij de Sacred Heart School. Ministerie van het Onderwijs: IvhO.

Differentiatie in iedere klas

Eén van de verbeteringen die mogelijk worden geacht, is het aanbrengen van differentiatie in de lessen. Sommige leerkrachten zijn reeds goed in staat om dit te doen. In sommige klassen kan dit beter:

“Differentiatie kan in een aantal groepen nog wel beter en met het adequate klassenmanagement van de leraren en de beschikbaarheid van onderwijsassistenten in sommige groepen, kan dat ook beter.”¹²¹

Dit wordt beaamd door gesproken personeel van SHS. Ook EC2 geeft aan dat enkele nieuwe leerkrachten pedagogische tact en ervaring in inclusief onderwijs missen. Volgens één van de respondenten van SHS hangen de kwaliteitsverschillen samen met de plek waar de leerkrachten een opleiding hebben gevolgd. Leerkrachten die in het Caribisch Gebied een lerarenopleiding hebben gevolgd zijn over het algemeen minder goed in staat te differentiëren dan leerkrachten die hun opleiding volgden in Europees Nederland.

Leerkrachten zelf geven aan dat zij omgaan met externaliserende gedragsproblematiek het moeilijkst vinden. Differentiëren en het bieden van onderwijszorg aan de groep leerlingen met deze problematiek valt sommige leerkrachten zwaar. Bovendien leidt de manier waarop leerkracht met het gedrag van deze leerlingen omgaan tot onbegrip bij klasgenoten van de leerlingen. Zij begrijpen niet altijd waarom er andere regels gelden voor hen als voor anderen. De nieuwe intern begeleider tracht dit aan de hand van een klassikale aanpak te verbeteren. EC2 geeft aan te hebben gemeld dat de kwetsbare leerlingpopulatie in combinatie met het inclusief onderwijs om extra expertise op school en onderwijsplanning vraagt. Volgens EC2 ontbreekt dit tot op heden in het po.

Verbeterde signalering van zorgbehoeften

Professionals van beide scholen op Saba, EC2 en de leerplichtambtenaar geven aan dat er op het gebied van signalering van zorgbehoeften ook ruimte voor verbetering is bij SHS. Nog niet alle leerkrachten van SHS is voldoende in staat om onderwijszorgbehoeften (tijdig) te signaleren. Personeel van SHS geeft aan al sinds 10-10-10 om een training te vragen die hun in staat stelt zorgbehoeften beter te signaleren en leert om te gaan met leerlingen met leer- en gedragsproblemen. Dat professionals van SHS nog niet altijd in staat zijn zorgbehoeften te signaleren wordt overigens niet herkend door de onderwijsinspectie. In het inspectierapport van 2018 stond vermeld dat de school *“haar leerlingen scherp in beeld heeft en zorgt voor goede begeleiding en ondersteuning op school, soms met hulp van het naastgelegen [lees: EC2] expertisecentrum”¹²².*

Verbeterde verbinding met EC2

Professionals van EC2 merken op dat sommige leerkrachten van SHS handelingsverlegen zijn. Volgens hen pikken sommigen signalen wel op maar schakelen zij niet altijd de benodigde hulp van EC2 in. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de professionals van SHS en EC2 elkaar te weinig ontmoeten. Als dat wel gebeurt en ‘gewoon’ wordt, is de drempel om om hulp te vragen wellicht lager. Dit baseert EC2 op haar ervaring met SCS waar structurele ontmoetingen plaatsvinden en vaker om hulp wordt gevraagd. EC2 heeft daarom de tweewekelijkse Small Care Team meetings ingeroosterd waarvan leerkrachten gebruik kunnen maken. Een aantal leerkrachten maakt hier gebruik van.

Personeel van SHS geven aan dat de oorzaak van het niet doorverwijzen van leerlingen, die extra onderwijszorg nodig hebben, vooral kan worden gevonden in de toestemming van ouders die nodig is

¹²¹ Inspectie van het Onderwijs (2016). Rapport van Bevindingen. Kwaliteitsonderzoek Primair Onderwijs bij de Sacred Heart School. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

¹²² Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport Kwaliteitsonderzoek bij de Sacred Heart School. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

voordat een leerling doorverwezen kan worden. Er kleeft een maatschappelijk stigma aan extra hulp op Saba. Sommige ouders verlenen geen toestemming omdat zij bang zijn dat dit leidt tot stigmatisering van hun kind.

Meer continuïteit van coördinatietaken rondom zorg

Een andere ontwikkeling die volgens de onderwijsinspectie gewenst is en tevens in de gesprekken aan bod kwam, hangt samen met de personele wisselingen bij SHS. Op Saba zijn slechts een aantal gekwalificeerde leerkrachten werkzaam in het onderwijs die zelf zijn geboren op Saba. De school is daarom afhankelijk van leerkrachten die van elders komen. Na een paar jaar vertrekken deze vaak weer. Het tijdig regelen van vervanging is lastig. Dit komt de continuïteit in zorg niet ten goede. Bovendien is de zorgstructuur sterk afhankelijk van slechts een beperkt aantal personeelsleden. Dat maakt de zorgstructuur kwetsbaar. Een voorbeeld hiervan is het vertrek van de intern begeleider van de school. De taken van de intern begeleider konden in de periode van afwezigheid niet worden opgevangen. EC2 heeft tijdens afwezigheid van de intern begeleider de tweewekelijkse kindbesprekingen voortgezet, maar dan met de leerkrachten in plaats van de IB'er. Leerkrachten konden gedurende deze tijd echter geen beroep doen op de professional om zorgen te delen of om adviezen vragen met betrekking tot andere leerlingen. Ook was er geen 'achterwacht' aanwezig voor kinderen die agressief gedrag vertoonden in de klas en die normaal gesproken wel door de intern begeleider werden opgevangen.

Een oplossing die voor dit probleem wordt gezien, is het verkorten van de duur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst-procedure voor de aanvraag van een verblijfsvergunning¹²³. De opzegtermijn van leerkrachten is momenteel namelijk korter dan die duur. Hierdoor kan vervanging die van buiten het eiland komt niet tijdig geregeld worden, zelfs wanneer reeds iemand voor de functie is gekozen. Een andere oplossing die wordt genoemd, is het initiatief om lokaal mensen op te leiden tot basisschoolleerkrachten. De directeur van SHS geeft aan dat een aantal jaren geleden het plan ontstond om een samenwerking met Instituto Pedagógico Aruba (IPA) te starten om dit te bewerkstelligen. Er waren minstens 10 gekwalificeerde Sabanen die met de opleiding wilden starten. Het initiatief werd gesteund door Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) maar stagneerde. SHS probeert momenteel zelf de samenwerking met IPA van de grond te krijgen.

¹²³ Hoewel hier niet expliciet aan is gerefereerd op Bonaire en Sint Eustatius werd door de Bestuurscoach, die actief is op de drie BES-eilanden, aangegeven dat ook de scholen op deze eilanden met dit probleem kampen.

6.4 Organisatie van de onderwijszorg in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs

De Saba Comprehensive School (SCS) is op Saba de school voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Net als op de basisschool wordt op SCS Engels als instructietaal gehanteerd, aangezien leerlingen hun middelbare schoolperiode afsluiten met een Engelstalig examen¹²⁴. Nederlands is een apart vak waarin alle leerlingen eindexamen doen. Het vak wordt getoetst met *Dutch Cambridge Exams*.

Het onderwijssysteem van SCS is niet vergelijkbaar met het Europees Nederlandse onderwijssysteem. Op SCS krijgen leerlingen in de onderbouw, de eerste twee jaren, het *Caribbean Certificate of Secondary Level Competence (CCSLC)* curriculum aangeboden¹²⁵. Het onderbouwprogramma wordt afgesloten met een centraal examen aan het einde van schooljaar 2 of in schooljaar 3. In de bovenbouw volgen leerlingen, afhankelijk van hun leerresultaten, het tweejarig *Caribbean Vocational Qualification (CVQ)*-programma¹²⁶ of het driejarig *Caribbean Secondary Education Certificate (CSEC)*-programma (ook wel *Academic stream* genoemd).

De *Vocational stream* bestaat uit drie richtingen: *General Construction*, *Early Childhood Development*, en *Community Hosting Services*. De *Academic stream* bestaat uit *Science*, *Business*, en *Social Economics*. Leerlingen kiezen binnen de twee hoofdstromingen één van richtingen met de bijbehorende vakken. Leerlingen die de *Vocational stream* volgen, maken CSEC-toetsen die voldoen aan het Toezichtskader MBO en de CVQ-regels. Ook mogen zij toetsen maken van het CSEC-programma als zij dat qua niveau aankunnen. Leerlingen die de *Academic stream* volgen, worden getoetst met CXC Examinations. Het vak Nederlands vormt binnen beide stromingen een uitzondering. Dit vak wordt getoetst met *Dutch Cambridge Exams*.

SCS biedt ook Praktijkonderwijs (PrO) aan. Dit onderwijsprogramma bestaat hoofdzakelijk uit praktijkvakken met een klein aantal theorievakken. Het hoofddoel van het PrO is om – net als in Europees Nederland – leerlingen de sociale en praktische vaardigheden aan te leren zodat zij zichzelf goed kunnen redden in hun dagelijks leven en op de arbeidsmarkt. Sommige leerlingen kunnen na het PrO doorstromen op mbo/CVQ-niveau. Het PrO is afgestemd op iedere leerling zijn of haar talenten, interesses, niveau en zorgbehoeften. Iedere PrO-leerling heeft een individueel handelingsplan.

Het onderwijs op SCS wordt verzorgd door 29 teamleden van wie er 21 docent zijn. Sommige docenten zijn tevens *homeroom teacher*, oftewel mentor, van een groep leerlingen. Zorgbehoeften worden in eerste instantie door de mentor gesignaleerd. Als andere docenten zorgen hebben over een leerling, melden zij dit bij de mentor. Afhankelijk van de zorgvraag onderneemt de mentor actie. Als hij hulp nodig heeft, betreft hij of zij de zorgcoördinator hierbij. Dat kan tijdens de *small care team meetings* die om de week plaatsvinden. Daarbij komen de mentoren samen met de zorgcoördinator en zijn/haar afdelingshoofd op SCS. De zorgcoördinator adviseert de mentoren en kijkt welke zorg verder binnen de school geboden kan worden. Als de zorgcoördinator deze zorg niet binnen de school kan organiseren, schakelt zij de hulp van EC2 in.

¹²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/erkende-talen/documenten/brochures/2012/04/16/taalregelingen-voor-de-bes-eilanden-in-de-nederlandse-wet-en-regelgeving>

¹²⁵ In schooljaar 2018-2019 vond de onderwijsvernieuwing van een eerder systeem naar dit systeem plaats. Dat deed SCS in samenwerking met de middelbare school op Sint Eustatius en de Rijksdienst Caribisch Nederland. De wijziging is goedgekeurd door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

¹²⁶ Het CVQ-programma is vergelijkbaar met het middelbaar beroepsonderwijs in Europees Nederland.

Net als in het primair onderwijs, worden leerlingen met kortdurende lichte zorgbehoeften in het vo en mbo niet door EC2 geholpen maar door de mensen binnen de school. Deze zorgbehoeften van deze leerlingen komen wel tijdens het tweewekelijkse zorgoverleg van de school met EC2 ter sprake. EC2 biedt wel diensten aan, aan leerlingen met zwaardere kortdurende en lange-termijn hulpvragen. In tabel 18 is het aantal leerlingen dat momenteel gebruikmaakt van diensten van EC2 zichtbaar. Zoals reeds is aangegeven bij de po-leerlingen maken sommige leerlingen gebruik van meerdere diensten.

Tabel 18. Aantal vo- en mbo-leerlingen dat gebruikmaakt van diensten van EC2.

| | Kortdurende hulpvragen | Lange-termijn-hulpvragen |
|--|------------------------------|------------------------------------|
| Ergotherapie | 30min per week: 4 leerlingen | - |
| Spraak- en taaltherapie | - | 60min per week: 1 leerling |
| Sociale vaardigheden- en weerbaarheidstraining | 45min per week: 7 leerlingen | - |
| Training in leerstrategieën aan leerlingen met leerstoornissen | 45min per week: 1 leerling | 90min per week: 1 leerling |
| Individueel bewegingsonderwijs | 30min per week: 2 leerlingen | - |
| Huiswerkbegeleiding ¹²⁷ | - | 1/ 2/ 3 uur per week: 8 leerlingen |

Van toen naar nu: Ontwikkelingen voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs sinds 10-10-10

Op Saba is slechts één school voor het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Alle leerlingen in de leeftijd van 12 tot en met ongeveer 18 jaar gaan naar SCS. Dit betekent dat er veel leerlingen met verschillende niveaus en behoeften bij elkaar zitten. Dat vraagt om veel differentiatievaardigheden van docenten.

Sterk pedagogisch-didactisch handelen

In 2016 behaalde SCS de basiskwaliteit volgens de standaarden van de onderwijsinspectie. De afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan het signaleren van zorgbehoeften en het aanbieden van onderwijszorg op maat. Men stelt dat dit tegenwoordig goed lukt. In het Inspectierapport van 2018 wordt dit onderschreven: *“De school besteedt veel aandacht aan de ondersteuning voor haar leerlingen. Men beschikt over een gedegen zorgplan waarin duidelijk staat beschreven hoe de ondersteuning voor de leerlingen is vormgegeven. Voor die leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben maakt de mentor een individueel handelingsplan waarin wordt vastgelegd welke ondersteuning de leerling nodig heeft en ontvangt om beter het onderwijsprogramma te kunnen doorlopen.”*¹²⁸

Leercultuur binnen de school

De verbeteringen die tot stand zijn gekomen, werden in het rapport onder andere toegeschreven aan de regelmatige lesbezoeken van het management om het didactisch handelen van docenten te beoordelen. Bevindingen kwamen terug in een gesprekkencyclus met docenten en kenden indien nodig een vervolg in de vorm van scholing.

¹²⁷ De huiswerkbegeleiding wordt aangeboden aan 18 leerlingen met een leerstoornis of een sociaal-emotionele indicatie.

¹²⁸ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport: Kwaliteitsonderzoek bij Saba Comprehensive School. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO.

Sterke verbinding tussen SCS en EC2

Professionals van EC2 zijn eveneens van mening dat de zorgstructuur van SCS goed is opgezet. De zorgcoördinator van SCS vormt de brug tussen de school en EC2. Zij heeft het mogelijk gemaakt dat EC2 ook regelmatig met docenten zorgoverleg voert. Dat komt de onderwijszorg ten goede.

Van nu naar straks: Gewenste ontwikkelingen voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs

De ontwikkelingen op het gebied van zorg binnen de school en in samenwerking met EC2 worden positief ervaren. Toch ervaart het personeel van SCS nog enkele knelpunten in het verzorgen van de benodigde onderwijszorg en acht het nog een aantal verdere ontwikkelingen gewenst.

Uitbreiding professionaliseringsmogelijkheden

Eén van de wensen is dat de professionaliseringsmogelijkheden van docenten op Saba worden uitgebreid. Op SCS hebben verschillende docenten een masteropleiding gevolgd. Hierdoor beschikt het team over verschillende expertises. Professionaliseren vindt men belangrijk (zo blijkt ook uit het meest recente inspectierapport¹²⁹). Docenten zien de meerwaarde van cursussen en het bezoeken van conferenties voor de onderwijszorg. Dit stelt hen in staat om beter tegemoet te komen aan zorgbehoeften van leerlingen. De directeur geeft aan dat hij deze professionaliseringsactiviteiten graag financiert wanneer ze relevant zijn. Het budget dat daar vanuit de lumpsum aan kan worden besteed, volstaat echter niet. In de financiering wordt onvoldoende rekening gehouden met het feit dat Saba een eiland, ondanks de eilandsubsidie die SCS van het Rijk ontvangt. Volgens de directeur doet de subsidie geen recht aan de context van het eiland: naast online-scholing moet men voor scholing het eiland af: *“Docenten op Saba moeten vliegen of met de boot voor veel meer geld naar Sint Maarten of verder.”* Om het gebrek aan middelen op te vangen, maakt de school veel gebruik van projectgelden en voor de professionalisering van docenten van ‘webinars’ online.

Uitbreiding expertise

Waar professionals van EC2 verbetering mogelijk achten, is voor de Pro-leerlingen van SCS. Een eigen praktijklokaal, een curriculum met actieve praktijkvakken en een Voortgezet Speciaal Onderwijs-docent als mentor zou de leerlingen volgens hen ten goede komen.

De directeur en zorgcoördinator van de vo-school wensen fulltime dienstverleners op het gebied van onderwijszorg, meer beschikbare experts op een regelmatige en constante basis, en meer een benadering die op samenwerking tussen de verschillende onderwijs- en zorgpartners is gebaseerd.

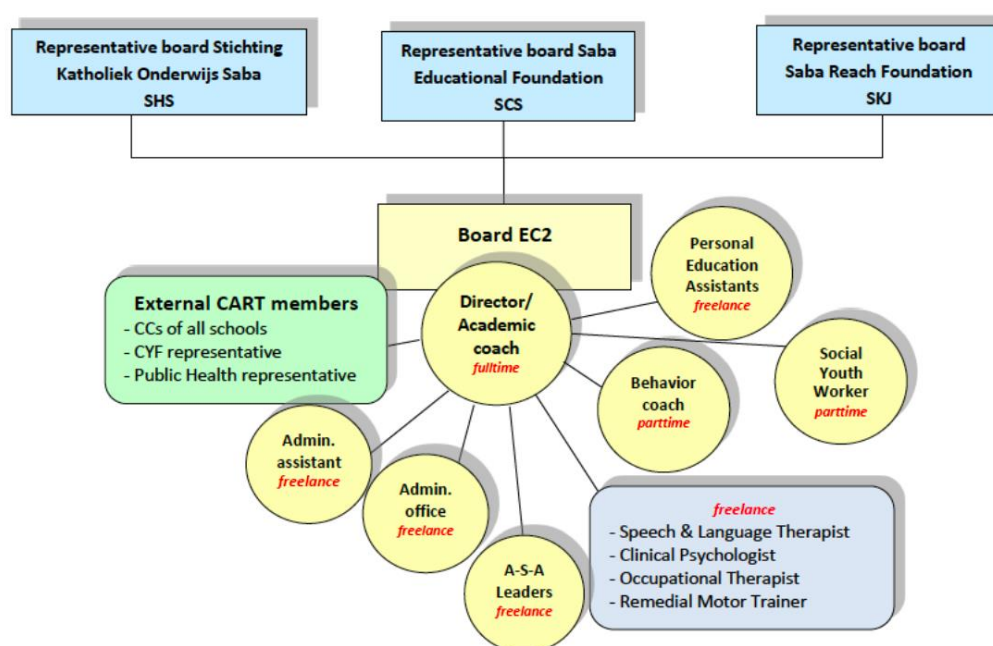
¹²⁹ Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport: Kwaliteitsonderzoek bij Saba Comprehensive School. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

6.5 Organisatie van de onderwijszorg van Expertise Center Education Care

Het expertisecentrum onderwijszorg op Saba is Expertise Center Education Care (EC2). EC2 werkt met en voor leerlingen tussen 3 en 24 jaar oud, die problemen hebben op het gebied van gedrag, leren, communiceren, fysieke ontwikkeling en/of sociaal-emotionele ontwikkeling. De leerlingen die kunnen worden begeleid, zijn ingeschreven bij Laura Linzey Daycare Center (LLDC)¹³⁰, SHS, SCS, en Social Opportunity Pathway for Youngsters (Sociale Kanstrajecten; SKJ).

Organisatie EC2

De stichting EC2 wordt aangestuurd door een bestuur dat bestaat uit het samenwerkingsverband op Saba. Het samenwerkingsverband bestaat uit de vertegenwoordigers van de schoolbesturen op Saba en het bestuur van SKJ. Zoals zichtbaar in figuur 5, is de dagelijkse leiding van de stichting in handen van de directeur. Naast haar bestaat het team uit professionals met verschillende expertises: de educational coach (tevens de directeur), youth development specialist, behavior coach en één van de drie personal education assistants vormen de kern van het team. Zij hebben een vast contract bij EC2 en worden door het centrum bekostigd. Daarnaast zijn er twee persoonlijke onderwijsassistenten die op basis van een 0-uren contract worden bekostigd door EC2 en een klinisch psycholoog die per uur wordt betaald. De logopedist, ergotherapeut en toegepaste gedragsanalist zijn niet woonachtig op Saba en bezoeken het eiland periodiek. De logopedist wordt betaald door de Zorgverzekeraar en de andere twee experts uit projectgelden.



Figuur 5. Organogram Expertise Center Education Care (EC2).

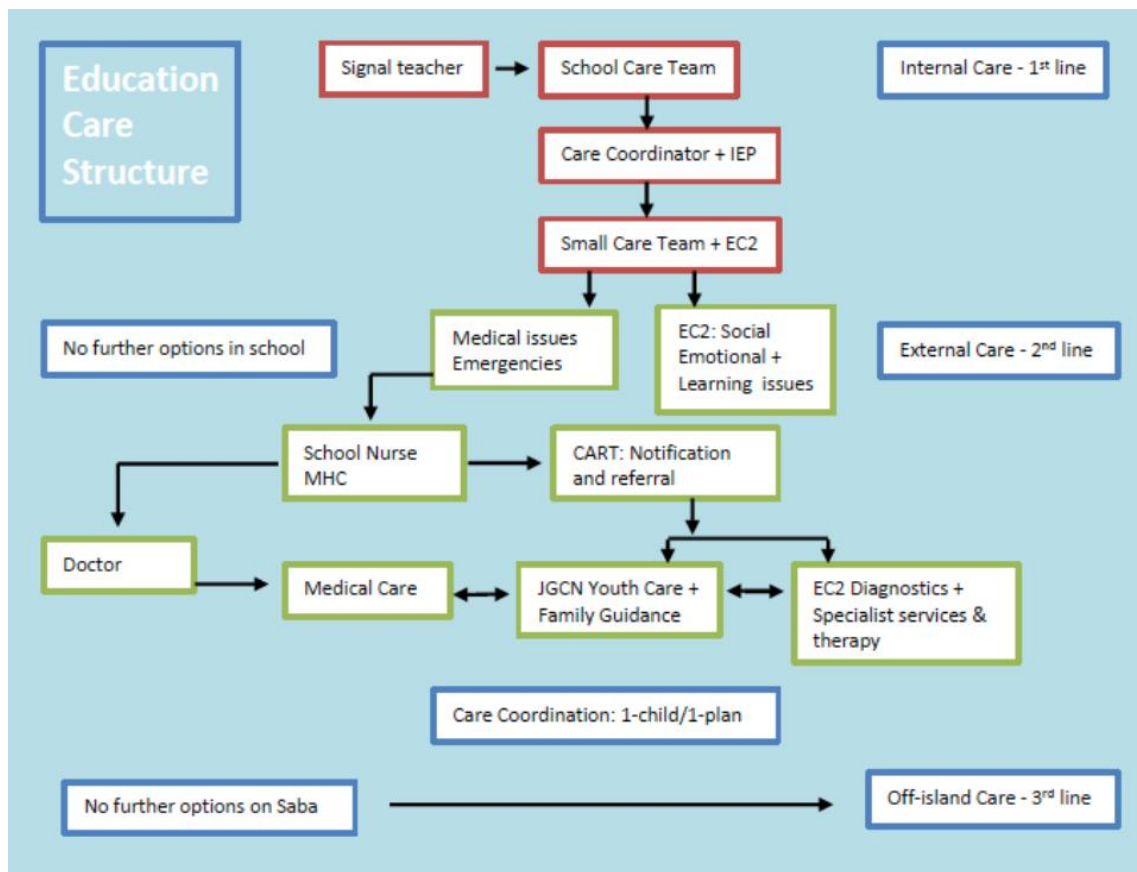
¹³⁰ De groep kinderen van LLDC die door EC2 wordt geholpen, valt niet binnen de groep zoals is beschreven in de Wet primair onderwijs/ voortgezet onderwijs / educatie en beroepsonderwijs BES. EC2 beschouwt de groep 3-jarige kinderen die naar de kinderopvang gaat tot hun doelgroep. In dit onderzoek bleef, in overeenstemming met de opdrachtgever, de kinderdagopvang buiten beschouwing.

Verbinding tussen scholen en EC2

Op Saba wordt een onderwijszorgsysteem gehanteerd waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen Internal Care en External Care, overeenkomend met eerstelijns en tweedelijns onderwijszorg. Internal Care wordt binnen de scholen geboden. Voor External Care worden andere organisaties ingezet, waaronder EC2. Als noodzakelijke onderwijszorg niet op het eiland beschikbaar is, kan deze mogelijk (afhankelijk van beschikbaarheid van experts en financiën om dit te bekostigen) ingevlogen worden of kan de leerling in het uiterste geval verwezen worden naar zorgfaciliteiten buiten Saba.

Zo worden de volgende vijf onderwijszorgniveaus onderscheiden:

- Zorgniveau 1: Reguliere zorg in de groep
- Zorgniveau 2: Reguliere zorg met extra ondersteuning van leraren
- Zorgniveau 3: Extra zorg met ondersteuning van zorgcoördinatoren
- Zorgniveau 4: Extra zorg met ondersteuning van het Expertisecentrum Onderwijszorg EC2 en andere diensten
- Zorgniveau 5: Verwijzing naar zorgfaciliteiten buiten het eiland (Off-island Care, de derdelijns onderwijszorg)¹³¹.



Figuur 6. Verwijsschema dat wordt gehanteerd door EC2¹³².

Zorgniveaus 1 tot en met 3 vallen onder de eerstelijns onderwijszorg. Zorgniveau 4 beslaat de tweedelijns onderwijszorg van EC2 en/of de zorg geboden door andere ketenpartners zoals Jeugdzorg

¹³¹ Expertise Center Education Care (2019). EC2 Info Guide 2019-2020.

¹³² Expertise Center Education Care (2019). EC2 Info Guide 2019-2020.

en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN) en Mental Health Caribbean (MHC). Zorgniveau 5 verwijst naar zorgdiensten buiten het eiland. De indeling en de wijze waarop de ene lijn in de andere lijn overgaat, is samengevat in een verwijskaart. De verwijskaart is zichtbaar in figuur 6.

Wanneer scholen niet (zonder hulp) in de onderwijszorgbehoefte kunnen voorzien van een leerling, vragen zij de ouders van de leerling of zij EC2 of een medische partner mogen betrekken bij de zorgvraag. Om EC2 te benaderen, vult de intern begeleider (po) of zorgcoördinator (vo/mbo) een *student care form* in.

De leerlingen die bij EC2 in kaart zijn, worden om de week door de professionals van EC2 met de interne begeleider en leerkrachten van SHS¹³³ en de zorgcoördinator en mentoren van SCS besproken. Op SCS betreft de zorgcoördinator tevens de afdelingshoofden bij deze bijeenkomsten. De ene week spreekt EC2 met de intern begeleider en leerkrachten van SHS en de andere week met de zorgcoördinator en mentoren van SCS. Tijdens deze bijeenkomsten kan de school vragen stellen over specifieke leerlingen of onderwerpen. EC2 adviseert de scholen over hoe zij de zorg verder vorm kunnen geven, neemt indien nodig verdere testen af of biedt zelf specialistische begeleiding aan.

Wanneer hulp van meerdere instanties vereist lijkt, gaat het student care form naar het Care Advice & Referral Team (CART). Dit team bestaat uit de intern begeleider van SHS¹³⁴, de zorgcoördinator van SCS, het hele EC2 kernteam, een vertegenwoordiger van het Centre for Youth and Family (CYF)/ Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN), een vertegenwoordiger van Public Health, een vertegenwoordiger van Openbaar Lichaam Saba, de Speech & Language Therapist en de jeugdarts. Een vertegenwoordiger van Mental Health Caribbean (MHC) kan voor specifieke casussen bij CART worden uitgenodigd, evenals de leerplichtambtenaar. Het CART bespreekt de zorgvraag, besluit welke vervolgacties nodig zijn en wie verantwoordelijk is, of zijn, voor de uitvoering van deze acties.

Onderwijszorgaanbod van EC2

Wanneer leerlingen onderwijszorg nodig hebben, is naast de scholen EC2 aan zet. EC2 ondersteunt scholen bij het verzorgen van de eerstelijns onderwijszorg en ondersteunt de scholen in de tweedelijns onderwijszorg. Dat doen de professionals van EC2 op verschillende wijzen:

- EC2 voert handelingsgerichte diagnostiek uit;
- EC2 stelt voor al haar leerlingen een begeleidingsplan op dat doelen, aanpak, materialen, samenwerking met school en ouders en zowel bijdragende als belemmerende factoren beschrijft. Daarbij worden ouders twee keer per jaar uitgenodigd om de doelen te evalueren en in samenwerking met de intern begeleider (po)/zorgcoördinator (vo/mbo) en leerkracht (po)/mentor (vo/mbo) de doelen waar nodig bij te stellen;
- EC2 biedt ambulante begeleiding aan leerkrachten en mogelijk ook aan ouders van leerlingen met zorgbehoeften;
- EC2 biedt specialistische ondersteuningsactiviteiten aan, aan leerlingen met speciale behoeften;
- EC2 biedt professionaliseringsactiviteiten aan stakeholders in de school aan wanneer hier om wordt gevraagd en alle EC2-medewerkers volgen een opleiding of cursus;
- EC2 faciliteert en demonstreert hoe leerkrachten de overgang van curriculumgericht lesgeven naar leerlinggericht lesgeven (handelingsgericht werken) kunnen maken.

¹³³ Tijdens de afwezigheid van de interne begeleider op SHS sprak EC2 met de leerkrachten van de zorgleerlingen.

¹³⁴ De directeur van SHS maakte in het schooljaar 2019-2020 een tijd onderdeel uit van CART totdat een nieuwe intern begeleider werd aangesteld.

In totaal verzorgt EC2 onderwijszorg voor ongeveer 55 leerlingen per jaar. Sommige van hen maken gebruik van één arrangement, andere leerlingen van meerdere arrangementen. In tabel 19 staat voor de periode van 2011 tot 2018 per jaar vermeld van welk aanbod van EC2 gebruik is gemaakt. De directeur en zorgcoördinator van SCS geven hierover aan dat aan ongeveer 95% van de zorgbehoeften van leerlingen binnen de school kan worden beantwoord. Voor 5% wordt de hulp van EC2 ingeroepen. In tabel 20 is zichtbaar op welke manieren EC2 actief is bij individuele leerlingen.

Tabel 19. Gebruik van zorgarrangementen aangeboden door EC2 tussen 2011 en 2018.

| Aangeboden zorgdiensten door EC2 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Entry assessments (groep 1, form 1, SKJ) | 23,15,0 | 28,13,8 | 17,27,9 | 21,23,7 | 18,12,6 | 19,19,4 | 19,21,1 | 18,28,0 |
| Academic ability assessment + coaching | 10 | 11 | 16 | 11 | 13 | 12 | 20 | 36 |
| Behavior assessment + coaching | 7 | 7 | 6 | 12 | 12 | 15 | 11 | 9 |
| Social emotional assessment + guidance | 2 | 6 | 12 | 13 | 6 | 14 | 10 | 23 |
| Speech & language assessment + therapy | 14 | 29 | 30 | 23 | 15 | 13 | 17 | 22 |
| Motor skill training | - | 10 | 10 | 11 | 14 | 11 | 5 | 10 |
| Handwriting club | - | - | - | - | - | - | 2 | 4 |
| Music coaching | - | - | - | - | - | - | 8 | 12 |
| Psychiatric assessment | 8 | 7 | 4 | 5 | 6 | 0 | 0 | 1 |
| Special assessments (DST, placement, career assessment) | 0,6,14 | 1,3,2 | 3,5,18 | 5,3,0 | 9,12,18 | 5,6,20 | 7,2,15 | 1,0,3 |
| Occupational therapy | - | - | - | - | - | - | - | 8 |
| Homework club | - | - | - | - | - | - | - | 15 |

Tabel 20. Betrokkenheid van EC2 bij individuele zorgleerlingen tussen 2016 en 2018.

| Betrokkenheid van EC2 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|
| Leerlingen met ambulante begeleiding in de klas | 15 | 9 | 19 |
| Leerlingen die specialistisch onderwijs krijgen (incl. lessen bij EC2) | 17 | 18 | 14 |
| • Naschoolse begeleiding bij studievaardigheden | 5 | 6 | 19 |
| Wekelijkse sessies met intern begeleider (PO) en zorgcoördinator (VO) | 5 | 8 | 8 |
| Leerlingen met persoonlijke onderwijsassistenten | 2 | 3 | 4 |
| Klassen met coaching | 7 | 4 | 1 |
| Leerlingen die huiswerkactiviteiten krijgen voor Special Education Needs | 7 | 10 | 6 |

Van toen naar nu: Ontwikkelingen EC2 sinds 10-10-10

Sinds 10-10-10 heeft EC2 veel ontwikkeling doorgemaakt. In 2015 behaalde het centrum de basiskwaliteit volgens de eisen van de onderwijsinspectie. Het centrum toonde aan dat de zorg die het verleende dekkend was. Het jaar erna heeft het centrum het zorgaanbod uitgebreid met persoonlijke onderwijsassistenten voor 2 leerlingen (inmiddels zijn dit er 4), en naschoolse activiteiten met educatieve en gedragsmatige doelen die aansluiten bij ontwikkelingsperspectieven en handelingsplannen van zorgleerlingen. Ook werkt het centrum samen op het gebied van inclusief onderwijs van Universiteit Utrecht en probeert EC2 professionaliseringsactiviteiten te organiseren gericht op de verdere versterking van zorg binnen de scholen¹³⁵.

Professionals van EC2 ervaren weliswaar krapte in de financiële middelen die EC2 heeft om het onderwijszorgaanbod te kunnen bieden dat ze momenteel bieden, maar acht het aanbod voor de doorverwezen kinderen eveneens toereikend. De professionals van de scholen zijn eveneens blij met de zorg en ondersteuning in zorg die EC2 de scholen biedt.

Van nu naar straks: Gewenste ontwikkelingen EC2

Ondanks de tevredenheid onder betrokkenen, geven teamleden van beide scholen aan dat de onderwijszorgdiensten van EC2 verder verbeterd kunnen worden.

Specialistische behandelingen

Personeel van SHS acht een intensivering van reeds aangeboden diensten als logopedie, ergotherapie, fysiotherapie en psychotherapie wenselijk. Volgens hen worden de eerste drie genoemde diensten slechts eens per week aangeboden en bezoekt de psycholoog Saba slechts eens per één of twee maanden.

EC2 herkent dit probleem niet. Er is voldoende capaciteit. De logopedist werkt 2 dagen en heeft nog ruimte in haar rooster om kinderen te behandelen. De ergotherapeut is van 2 dagen per week beschikbaar teruggegaan naar 1 dag vanwege een gebrek aan cliënten. Fysiotherapie is een dienst die EC2 – conform haar wettelijke taken – niet aanbiedt; dit wordt via de huisarts door ouders zelf geregeld. Tot slot geeft EC2 aan 4 dagen per week te beschikken over een psycholoog die leerlingen met een psychische hulpvraag eens per week behandelt. Met name leerlingen van SCS maken hier gebruik van. Leerlingen van SHS maken hier nauwelijks gebruik van; de school verwijst leerlingen niet door. Enkele leerlingen van de basisschool die hiervan wel gebruikmaken, zijn door ouders via het openbaar lichaam Saba doorverwezen naar dezelfde psycholoog.

Inrichten van een aparte klas voor Special Education

De persoonlijke onderwijsassistenten, die op Saba 'personal education assistants (PEA's)' worden genoemd, voor de leerlingen met ASS en het Syndroom van Down zijn niet opgeleid tot leerkracht of onderwijsassistent. Ze volgen allen wel een opleiding en krijgen intensieve begeleiding van EC2. Volgens leerkrachten zijn ze hierdoor alleen inzetbaar om de fysieke veiligheid van de leerling die ze begeleiden en zijn/haar klasgenoten te waarborgen. Leerkrachten voelen zich ondersteund in het omgaan met deze leerlingen, maar niet op pedagogisch en didactisch gebied. De leerlingen met de assistent krijgen daardoor niet de specialistische begeleiding die ze nodig hebben.

Professionals van EC2 erkennen het probleem maar kijken hier anders tegenaan. Zij zijn van mening dat de PEA's hun werk uitstekend doen. Zij ervaren dat leerkrachten door de inzet van PEA's de handen van de leerling aftrekken en het onderwijsprogramma overlaten aan de PEA. De school blijft echter

¹³⁵ Inspectie van het Onderwijs (2016). Rapport van bevindingen: Kwaliteitsonderzoek Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) bij het Expertise Center Education Care (EC2) Saba. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvHO.

verantwoordelijk voor het onderwijsprogramma. Gezien de ontoereikendheid van het onderwijs voor deze leerlingen acht men een aparte klas voor Special Education met een voltijd leerkracht en praktisch programma echter wenselijk.

Visie en overkoepelend beleid

Door EC2 worden de volgende suggesties om de onderwijszorg en/of de jeugdzorg te verbeteren gegeven: Ten eerste moet er een overkoepelende, gedeelde visie op jeugd, en alle verschillende aspecten van het leven van jongeren (onderwijs, leefomstandigheden, huisvesting, (geestelijke) gezondheid, ontwikkelen van talenten, etc.) komen. Ten tweede is er de wens een samenhangend allesomvattend beleid te ontwikkelen waarin rollen en plichten helder zijn, en dit wordt gemonitord. EC2 ziet hier een rol voor het ministerie van VWS, OCW en/of het OLS.

6.6 Financiële positie EC2

De financiële positie van Expertise Center Education Care Saba (EC2) is onderzocht aan de hand van een interview met de directeur en gedragswetenschapper van EC2, aanvullende correspondentie met de directeur en een documentenanalyse van jaarrekeningen van EC2. Voor een uitgebreide beschrijving van de financiële positie verwijzen we naar bijlage 7. In deze paragraaf beperken we ons tot de hoofdzaken.

Stichting EC2 wordt gefinancierd door het Rijk. De jaarlijkse reguliere subsidie die EC2 van het Rijk ontving, is gedurende de afgelopen vier jaar niet gestegen. Wel ontving EC2 sinds 2015 naast de reguliere subsidie een aanvullende subsidie. Dat is een geormerkte subsidie die het ministerie van OCW beschikbaar stelde voor de inzet van een maatschappelijk werker, selectie & werving en verdere professionalisering van medewerkers. Deze beschikbaar gestelde middelen binnen deze aanvullende subsidie namen ieder jaar toe. In 2017 en 2018 ontving EC2 daarnaast van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een subsidie voor Bestrijding Armoede. Door de aanvullende subsidies die EC2 ontving de afgelopen vier jaar ontving, zijn de baten van het centrum gestegen. De stijging van de kosten was echter groter dan de stijging van baten.

Eén van de redenen voor de hogere personeelslasten is dat sinds januari 2018 de cao van het onderwijs wordt gehanteerd voor de beloning van professionals van EC2. Het verhogen van de salarissen was noodzakelijk om de professionals te belonen naar het werk dat zij verrichten en om de benodigde professionals te behouden. Volgens de directeur van EC2 is hier in de subsidieregeling van het expertisecentrum geen rekening mee gehouden. Een andere reden voor de stijging van lasten is dat de personeelskosten besteed aan extern ingehuurde experts zijn toegenomen.

De combinatie van de gelijk gebleven reguliere subsidie die EC2 van het Rijk ontvangt met de toename van lasten heeft ervoor gezorgd dat EC2 moet interen op haar reserves. Anno 2018 bedroeg de reserve nog slechts \$30.264 en voor 2019 werd een negatief eigen vermogen verwacht. Indien de baten gelijk blijven, komt EC2 middelen tekort om haar diensten te blijven aanbieden.

6.7 Rol van ouders

In dit onderzoek heeft de rol die ouders spelen in de onderwijszorg ook aandacht gekregen. Daarbij speelt net als op Bonaire en Sint Eustatius de toestemming die ouders moeten verlenen voordat EC2 kan

worden betrokken bij de zorg eveneens een belemmerende rol. Wanneer ouders toestemming weigeren te verlenen, komt de leerling niet in aanmerking voor extra onderwijszorg. De kleine schaal van het eiland speelt eveneens een belemmerende rol: iedereen kent elkaar, dus iedereen weet van elkaars problemen. EC2 herkent dit probleem niet. Wanneer ouders wordt uitgelegd wat het doel van een interventie is, zijn ouders volgens EC2 meestal bereid tot medewerking. Ouders zijn volgens EC2 wel huiverig voor permanente labeling.

Op Saba is ten behoeve van dit onderzoek ook gesproken met drie ouders van kinderen van de basisschool die onderwijszorg nodig hebben. Zij zijn tevreden over de zorg die de school en EC2 bieden. Echter zien zij mogelijkheden voor verbetering:

- Er is nog niet voldoende ergotherapie beschikbaar omdat de therapeut niet altijd op Saba is en slechts periodiek het eiland bezoekt.
- Er is geen aparte ruimte voor leerlingen om zich terug te trekken tijdens driftbuien die zijn gerelateerd aan hun ontwikkelingsstoornis.

6.8 Rol van de leerplichtambtenaar

Net als op de andere twee eilanden, is op Saba de Leerplichtwet BES van kracht. De wet schrijft voor dat kinderen van 4 tot en met 16 jaar oud verplicht zijn onderwijs te volgen. Handhaving van de wet is in handen van de leerplichtambtenaar¹³⁶.

Op Saba wordt deze functie bekleed door één persoon die in dienst is van het openbaar lichaam Saba. Dat doet zij sinds 2018. De leerplichtambtenaar staat in direct contact met de scholen en ouders van leerlingen die verzuimen. Van ongeoorloofd verzuim is sprake wanneer een leerling zonder toestemming, gedurende 16 uur afwezig is binnen vier achtereenvolgende weken. In dat geval melden de scholen dit bij de leerplichtambtenaar. Zij nodigt de ouders van de leerlingen dan uit voor een gesprek en maakt afspraken met hen. Ook adviseert de ambtenaar de zorgcoördinator van de school over hoe het verzuim het best kan worden aangepakt.

Wanneer de afspraken die zijn gemaakt met de ouders niet worden nageleefd, maakt de leerplichtambtenaar een melding bij de aanklager op Bonaire. Tot op heden heeft de huidige leerplichtambtenaar dit nog niet hoeven doen.

De huidige leerplichtambtenaar neemt haar taak serieus. Sinds haar aanstelling is het aantal uren uitgebreid dat de leerplichtambtenaar werkzaam is. Dit gebeurde op aanvraag de ambtenaar zelf. Ook heeft zij een eigen kantoorruimte tot haar beschikking gekregen die er eerst niet was.

Aan het begin van 2020 heeft geen enkele leerling op Saba een vrijstelling van de leerplicht. Dat is volgens de leerplichtambtenaar te danken aan de uitbreiding van de onderwijszorg op Saba. Hetzelfde geldt voor de afname van het aantal leerlingen dat vroegtijdig de school verlaat. Ook daarbij legt de ambtenaar de link met de onderwijszorg die tegenwoordig door EC2 wordt aangeboden. Voor één leerling bleken de arrangementen onvoldoende. Deze basisschoolleerling vertoonde zeer disruptief gedrag in de klas en had een zeer complexe thuissituatie. De hulp van EC2, de *school nurse*, MHC, JGCN en de Politie mocht niet baten. JGCN besloot daarop dat het het beste voor de leerling was om uit de thuisomgeving te worden geplaatst. De leerling is naar een ander Caribisch eiland gestuurd.

¹³⁶ Leerplichtwet BES.

De leerplichtambtenaar heeft zicht op de situatie van de jongen. Tot op heden is hij daar vanwege zijn gedrag nog niet toegelaten op een school.

Hoewel de onderwijszorg op Saba volgens de leerplichtambtenaar erg is verbeterd, vraagt de samenwerking tussen de verschillende partners binnen de jeugdketen om meer regie. Men vindt elkaar en er zijn goede initiatieven zoals bijvoorbeeld het Jeugd Casusoverleg (JCO). Echter, veel initiatieven verwateren omdat er geen regievoerder is die de partijen bij elkaar haalt en erop toeziet dat samenwerkingsinitiatieven voortzetten.

In de vragenlijst gaf de leerplichtambtenaar de volgende verbeteringssuggesties voor de toekomst van de onderwijs- en jeugdzorg op Saba:

- 1) Meer en betere samenwerking tussen de verschillende ketenpartners met het doel om informatie, plannen van aanpak, maatregelen met elkaar te delen.
- 2) Er moet meer specialistische zorg beschikbaar zijn op kortere termijn.
- 3) De wachttijden voor hulp van EC2 zouden korter moeten zijn. Het EC2-team moet worden uitgebreid om aan zorgvraag te kunnen voldoen. EC2 herkent dit probleem niet. Er bestaan geen wachtlijsten.

6.9 Samenwerking met jeugdketenpartners

Samenwerking binnen de jeugdketen is van belang voor de zorg van kinderen. Scholen en EC2 werken samen met verschillende partners, maar professionals geven aan dat verbetering in de samenwerking nodig is. Dit heeft te maken met een aantal dingen.

Taakverdeling binnen de jeugdzorg

Recent is er een wijziging geweest die heeft gezorgd voor onduidelijkheid binnen de jeugdzorg. De wijziging werd door meerdere respondenten aangehaald. Daarbij werd echter aangegeven dat zij niet op de hoogte waren van de inhoud van de wijziging. De directeur van EC2 geeft aan op de hoogte te zijn van het feit dat het Openbaar Lichaam Saba (OLS) tegenwoordig verantwoordelijk is voor de eerstelijns jeugdzorg, maar dat hier nog niet of onvoldoende uitvoering aan wordt gegeven. Zij ziet zich daarom genooddaakt om een actieve rol in te nemen om instanties bijeen te roepen bij casuïstiek van leerlingen waarbij de onderwijszorgbehoeften voortkomen uit gezinsproblematiek.

Vertrouwelijkheid hulpvragen

Wanneer de verschillende partijen op initiatief van EC2 bijeenkomen, ervaren de leerkrachten van SHS en de professionals van EC2 knelpunten in de samenwerking. Dit heeft te maken met de wijze waarop instanties omgaan met de vertrouwelijkheid van informatie. Het niet delen van informatie met scholen en/of EC2 door bepaalde instanties komt de onderwijszorg niet ten goede.

Personele capaciteit JGCN

Over Jeugdzorg en Gezinsvoogdij (JGCN) wordt tot slot aangegeven dat de personele capaciteit op Saba tekort schiet om gehoor te geven aan de zorgvragen van leerlingen. De directeur van SCS geeft aan dat docenten daarom meer doen dan officieel moet: er worden veel naschoolse programma's en activiteiten aangeboden zodat leerlingen zich langer in een veilige omgeving kunnen bevinden: "*School is a safe haven*".

Het ministerie van VWS geeft aan dat door de kleine schaal niet alle zorg op Saba beschikbaar is. Sommige zorgverleners, zoals de psychiater, bezoeken het eiland periodiek. Voor andere zorg moeten kinderen het eiland af, zoals voor residentiële jeugdzorg.

Samenhang binnen de keten

Tot slot komt uit de gesprekken en vragenlijsten met professionals van EC2 naar voren dat een samenhangend Jeugdbeleid op Saba ontbreekt. Er zijn veel (nieuwe) organisaties actief op het gebied van zorg die effectiever met elkaar zouden kunnen samenwerken. De meeste organisaties kampen met een tekort aan (gekwalificeerd) personeel en onduidelijke, niet transparante, bureaucratische procedures. Dit zorgt ervoor dat diensten binnen de jeugdketen onvoldoende toegankelijk zijn. Overkoepelend jeugdbeleid zou dit kunnen verhelpen.

6.10 Conclusies en aanbevelingen onderwijszorg Saba

Het onderwijs op Saba heeft sinds de staatsrechtelijke wijziging, waarbij OCW verantwoordelijk werd voor het onderwijs, veel ontwikkelingen doorgemaakt. De onderwijskwaliteit en onderwijszorg zijn verbeterd. Inspectie-onderzoeken tonen dit aan, evenals de uitkomsten van dit onderzoek. Respondenten die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, geven daarbij echter wel aan dat de onderwijszorg onder druk staat en dat de zorg verder verbeterd moet worden. In deze concluderende paragraaf beschrijven we hoe sinds 10-10-10 bepaalde verbeteringen in de onderwijszorg zijn bewerkstelligd en hoe het komt dat bepaalde ontwikkelingen zijn uitgebleven. Tot slot worden aanbevelingen gedaan over de verdere verbetering van de onderwijszorg.

Hoe ziet de onderwijszorg er in de praktijk uit op schoolniveau (po, vo, mbo)?

Het onderwijs dat werd gegeven op de po-school en vo-/mbo-school op Saba voldeed op 10-10-10 niet aan de basiskwaliteit. Sinds 2015 en 2016 is dat wel het geval. De directeuren van beide scholen stelden dat de financiële middelen en expertise die OCW beschikbaar stelde bij het verbeterprogramma en de eerste Onderwijsagenda hieraan hebben bijgedragen.

Het pedagogisch-didactisch handelen van leerkrachten is in de afgelopen tien jaar verbeterd. Een factor die hierin mogelijk een rol heeft gespeeld is de professionalisering van leerkrachten door middel van scholing van EC2. In het kader van het eilandelijk zorgplan heeft EC2 leraren geïnformeerd over de handelingsgerichte aanpak¹³⁷. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen.

Op de vo-school zijn docenten inmiddels goed in staat om aan de hand van handelingsplannen en individuele plannen te differentiëren. In het po bestaat er op dit gebied nog verdere verbetering gewenst. Leraren vinden het lastig om in klassen met diverse problematiek verschillende individuele handelingsplannen te combineren. Dit geldt vooral als er leerlingen in de klas zitten met externaliserende gedragsproblematiek. Dit leidt tot verstoring van de groepsdynamica in de klas en een hoge werkdruk.

Sinds 2010 hebben de scholen een interne zorgstructuur opgezet waarbij, net als op Bonaire en St. Eustatius, een interne begeleider in het po en zorgcoördinator in het vo/mbo een belangrijke rol innemen. Zij coördineren de zorgtaken binnen de school en adviseren collega's. Ook vormen zij de link tussen de school en EC2. Op het moment dat dit onderzoek werd uitgevoerd, was er tijdelijk geen intern

¹³⁷ Eilandelijk Zorgplan Saba 2016-2017.

begeleider in het po. Daardoor werden een aantal zorgtaken binnen de school niet opgepakt. Dit toont aan dat de zorgstructuur binnen de school kwetsbaar is.

De zorgcoördinator in het vo/mbo vervult deze functie al langere tijd. Dit verklaart dat de interne zorgstructuur van het vo/mbo sterker staat.

Instabiliteit in het personeelsbestand heeft ook in het algemeen een negatieve invloed op de interne zorgstructuur, met name op de po-school. Er zijn veel personele wisselingen, een deel van de leerkrachten komt niet uit Caribisch Gebied en vertrekt vaak na een korte periode. In combinatie met de opzegtermijn en de duur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst-procedure voor de aanvraag van een werkvergunning zorgt dit geregeld voor een lerarentekort.

Tot slot vormt het gebrek aan ruimte op beide scholen een belemmering voor de onderwijszorg. Op de basisschool is behoefte aan ruimte voor de leerlingen met ASS en Syndroom van Down waar zij tot rust kunnen komen. Op de vo-/mbo-school is behoefte aan een ruimte waarin de remedial teacher individuele of kleine groepjes leerlingen apart kan begeleiden.

Hoe is de onderwijszorg door expertisecentrum EC2 ingericht?

IB'ers (po) of ZC'er (vo/mbo) vragen EC2 om ondersteuning wanneer zij niet tegemoet kunnen komen aan de zorgbehoeften van leerlingen in de eerstelijns onderwijszorg. Daarbij is toestemming van ouders een voorwaarde. De leerlingen en hun zorgbehoeften worden besproken tijdens een tweewekelijks zorgoverleg tussen school en EC2, zowel in po als vo/mbo. Op basis van het overleg wordt besloten tot welke vervolgstappen wordt overgegaan.

EC2 test, diagnosticeert, stelt individuele begeleidingsplannen op, biedt ambulante begeleiding of ondersteuningsactiviteiten aan en adviseert leraren bij de aanpak. Begin 2020 is EC2 betrokken bij de onderwijszorg van in totaal 46 leerlingen. De onderwijszorg die EC2 biedt, voldoet sinds 2015 aan de basiskwaliteit volgens de inspectiekaders. De scholen zijn over het algemeen zeer tevreden met de ondersteuning die het centrum biedt.

Waar nodig betreft EC2 tevens overige ketenpartners bij de zorg, bijvoorbeeld uit de paramedische zorg (bijvoorbeeld logopedie of ergotherapie) of jeugdzorg. Scholen achten de logopedie-, ergotherapie- en psychologische behandelingen echter nog niet intensief genoeg voor sommige leerlingen. Een uitbreiding van de behandelingen is nu niet mogelijk omdat de experts die deze behandelingen uitvoeren, niet op Saba wonen.

Hoe is de financiële positie van EC2?

EC2 ontving de afgelopen vier jaar dezelfde reguliere subsidie om vrij te besteden. Sinds 2015 ontving EC2 daarnaast een aanvullende subsidie van het Rijk. De middelen binnen deze subsidie namen ieder jaar toe. Hierdoor stegen de totale baten van EC2 in de afgelopen vier jaar. De aanvullende subsidie kon echter niet vrij worden besteed, maar is geormerkt. Bovendien was de stijging van de kosten groter, waardoor de reserves in 2018 zijn geslonken tot ca. \$ 30.000 en in 2019 een negatief eigen vermogen wordt verwacht. Bij gelijkblijvende inkomsten zal het tekort steeds groter worden.

De voornaamste reden voor stijging van lasten, is de stijging van personeelslasten. Dat komt met name doordat sinds januari 2018 de cao van het onderwijs wordt gehanteerd voor de beloning van professionals van EC2. Deze salarisverhoging werd noodzakelijk geacht om de benodigde professionals te behouden. De verhoging van personeelslasten wordt niet gedekt door een aanpassing in de bekostiging van de expertisecentra.

Is de huidige onderwijszorg toereikend?

De onderwijszorg op Saba is sinds 10-10-10 enorm verbeterd (hoewel in het po met name op pedagogisch vlak verbetering mogelijk wordt geacht). EC2 heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Het centrum werkt met professionals met verschillende expertises en kan zo veel van de benodigde onderwijszorg bieden. Door de kleine schaal is de benodigde expertise echter niet altijd aanwezig op het eiland in de mate die gewenst of noodzakelijk wordt geacht. Professionals van EC2 zoeken naar creatieve oplossingen en zoeken daarbij de samenwerking met ketenpartners. De daling van het percentage drop-outs zien enkele betrokkenen als een indicator voor het succes van het onderwijszorgaanbod.

De grootste zorg onder betrokkenen bij de onderwijszorg is het tekort aan financiële middelen van EC2. Om de diensten die het centrum aanbiedt te kunnen blijven aanbieden in de toekomst, is een verhoging van de financiële middelen die het ontvangt van OCW op korte termijn noodzakelijk.

Hoe verloopt de samenwerking tussen de jeugdketenpartners en EC2 (en scholen) op Saba?

EC2 werkt samen met verschillende jeugdketenpartners in de paramedische zorg en jeugdzorg. Door het ontbreken van een jeugdbeleidsplan, het tekort aan personele capaciteit en een recente wijziging in de jeugdzorg waaraan nog weinig uitvoering wordt gegeven, worden niet alle taken op het gebied van de jeugdzorg opgepakt. Hierdoor ziet EC2 zich genoodzaakt de regierol binnen de keten op te pakken. Men constateert dat een aantal van de onderwijszorgbehoeften van leerlingen voortkomen uit de thuissituatie.

Een ander knelpunt binnen de jeugdketen is de omgang met casussen van sommige instanties met aangelegde dossiers. Niet altijd wordt vertrouwelijk omgegaan met informatie van leerlingen en gezinnen. In combinatie met de kleine schaal van het eiland en de cultuur op Saba waarin om hulp vragen tegen de trots van mensen ingaat, belemmert dit soms de toestemming die ouders van leerlingen verlenen voor hulp binnen het vrijwillige kader.

Wat moet er gerealiseerd worden om de onderwijszorg te verbeteren?

Op basis van de conclusies doen wij een aantal aanbevelingen, gericht op de verdere verbetering van de onderwijszorg. Het doel van deze aanbevelingen is om de geconstateerde knelpunten te verhelpen. Knelpunten zijn er met betrekking tot de eerstelijns onderwijszorg op de scholen, de tweedelijns zorg door EC2 en andere experts, de aansluiting tussen onderwijszorg en jeugdzorg. Op de korte termijn zullen hiervoor aanvullende financiële middelen nodig zijn, voor de langere termijn is aanvullend onderzoek naar de financiering wenselijk.

Onderwijszorg schoolniveau

1. Mogelijkheden onderzoeken om de onderwijshuisvesting van beide scholen zo vorm te geven dat er een ruimte gecreëerd kan worden waar individuele of groepjes leerlingen kunnen worden begeleid en waar leerlingen die overprikkeld zijn of raken, tot rust kunnen komen.
2. De mogelijkheid creëren voor op Saba wonende personen om een opleiding te volgen tot leerkracht, zodat er meer stabiliteit in het personeelsbestand van scholen komt. Lokale leerkrachten blijven vaak langer in dienst dan leerkrachten uit Europees Nederland. Samenwerking met Instituto Pedagogico Arubano is hiervoor eerder al gezocht. Tot op heden vond dit echter nog geen doorgang.

Onderwijszorg EC2 en andere experts

3. De ondersteuning van scholen en specialistische onderwijszorg die EC2 biedt aan leerlingen en de scholen financieel waarborgen.
4. Onderzoeken of er met EC2 een overeenkomst kan worden getroffen om aparte financiële regelingen te treffen die gebonden is aan leerlingen met zeer specifieke onderwijszorgbehoeften. Het aantal van deze leerlingen is klein vanwege de kleine schaal van het eiland, maar kan daardoor juist sterk fluctueren. Financiering op basis van een gemiddelde verwachte zorgbehoefte volstaat daarom niet. Schommelingen in het aantal zorgleerlingen met zeer specifieke behoeften kan daarmee niet worden opgevangen.

Onderzoek naar financiën

8. Voor de langere termijn is nader onderzoek gewenst naar de besteding van financiële middelen door scholen aan onderwijszorg. Hierop is nu namelijk onvoldoende zicht, aangezien de financiële middelen die de scholen in CN ontvangen voor de onderwijszorg zijn verwerkt in de lumpsum financiering. Op basis van dit nadere onderzoek wordt bepaald in hoeverre de financiering toereikend is en welke aanpassingen gewenst zijn in de bekostiging van de eerstelijns onderwijszorg.

Integraal beleid

9. Taken binnen onderwijszorg en jeugdzorg moeten duidelijk worden belegd bij organisaties en transparant zijn voor het onderwijsveld. Daarbij is een regierol van OCW, VWS en het openbaar lichaam Saba en een opgesteld Jeugdbeleid voor het eiland wenselijk.
10. Tenslotte dienen, vanwege de urgentie van preventiebeleid gericht op armoedeproblematiek, VWS, SZW, JenV en/of andere stakeholders maatregelen te treffen. Nader onderzoek is wellicht noodzakelijk.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk trekken we conclusies op basis van alle bevindingen. We gaan terug naar de onderzoeksvragen (zie par. 1.2) en geven daarop een beknopt antwoord.¹³⁸

7.1 Oorspronkelijke uitgangspunten bij het opzetten van de onderwijszorg¹³⁹

Per 10 oktober 2010 (10-10-10) is voor de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een nieuwe staatsrechtelijke situatie van kracht geworden: het zijn 'bijzondere gemeenten' van Nederland geworden. Dat betekent onder andere dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verantwoordelijk is voor het onderwijsbeleid op de eilanden. Voor de regelgeving in Caribisch Nederland (CN) inzake het onderwijs heeft vanaf 2011 de Europees-Nederlandse (EN) regelgeving model gestaan. Reden hiervoor was dat het kabinet het niveau van de onderwijskwaliteit onaanvaardbaar achtte. In 2009 is daarom een verbeterprogramma gestart met vier hoofddoelen, waaronder de verdere ontwikkeling van de onderwijszorg op school- en eilandniveau. De Nederlandse regering heeft financiële middelen en expertise ter beschikking gesteld voor deze ontwikkeling. De ondersteuning was onder andere gericht op: opleidingen voor interne begeleiders (ib'ers) en zorgcoördinatoren, aanschaf van leermiddelen, invoering praktijkonderwijs, oprichting van samenwerkingsverbanden en Expertisecentra Onderwijszorg (EOZ).

Gezien de specifieke omstandigheden in CN is ervoor gekozen om aparte onderwijswetten op te stellen waarbij de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet leerplicht model hebben gestaan voor de inhoud van de wetten die in CN zijn gaan gelden.

Om de onderwijskwaliteit van de scholen in CN op een naar Nederlandse en Caribische maatstaven aanvaardbaar niveau te brengen, heeft het ministerie van OCW voor CN aparte Onderwijsagenda's opgesteld. In de eerste Onderwijsagenda zijn vijf prioriteiten aangegeven, die betrekking hebben op samenwerking tussen schoolbesturen en Sociale Kanstrajecten Jongeren (SKJ), nascholing in leer- en gedragsproblemen, signalering van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en invoering van praktijkonderwijs.

Deze uitgangspunten zijn per eiland uitgewerkt. Op elk van de drie eilanden is een EOZ opgericht, een samenwerkingsverband gevormd en een Eilandelijk Zorgplan opgesteld. In deze zorgplannen werden de taken beschreven van scholen (eerstelijnszorg) en EOZ (tweedelijnszorg en ondersteuning bij de eerstelijnszorg). De eilandelijke zorgplannen worden regelmatig geëvalueerd; daarnaast heeft de Inspectie van het Onderwijs enkele malen onderzoek gedaan. De Inspectie heeft geconstateerd dat er veel is verbeterd sinds 2010. Daarmee werd op elk van de eilanden de basiskwaliteit van de zorgverlening bereikt. De samenwerking tussen scholen en EOZ's verloopt steeds beter.

¹³⁸ Op de vraag naar de financiën geven we in dit rapport nog geen concluderend antwoord. Dat volgt in de definitieve rapportage.

¹³⁹ In Caribisch Nederland (CN) wordt gesproken van *onderwijszorg* en *zorgbehoefte*. De terminologie verschilt van die in Europees Nederland (EN), waar sinds de Wet passend onderwijs wordt gesproken over *onderwijssteuning* en *ondersteuningsbehoefte*. De Wet passend onderwijs is niet van kracht in Caribisch Nederland. De term *zorg* in CN is in feite synoniem met *ondersteuning* in EN. We bedoelen met onderwijszorg in dit rapport dus *niet* gecombineerde hulp vanuit onderwijs en jeugdhulp, zoals dat in EN gebeurt in de vorm van onderwijszorgarrangementen.

7.2 Inrichting onderwijszorg in Caribisch Nederland, toereikendheid van de onderwijszorg

1. Onderwijszorg op schoolniveau

Op alle scholen in Caribisch Nederland zitten leerlingen die onderwijszorg nodig hebben. Leerproblemen en gedragsproblemen komen op elke school voor. Daarnaast zijn er leerlingen met zwaardere problematiek, zoals verstandelijke of lichamelijke beperkingen of specifieke stoornissen zoals een Autisme Spectrum Stoornis.

Wat het werk van de leraren extra zwaar maakt, is dat voor veel leerlingen de schooltaal niet hun eerste taal is en dat veel leerlingen een sociaal-economische achterstand hebben. Armoede is een veel voorkomend en groeiend probleem in CN. De andere schooltaal en sociaal-economische achterstand hangen samen met leerachterstanden.

Ook worden sommige leerlingen geconfronteerd met huiselijk geweld, criminaliteit, verslavingsproblematiek, hetgeen kan leiden tot problematisch gedrag op school. Bij dergelijke complexe problematiek is het lastig een scheidslijn te trekken tussen onderwijszorgbehoeften en andere zorgbehoeften. De expertise om op deze behoeften in te spelen ligt deels op het terrein van de school, deels op het terrein van een instantie als het EOZ en deels op het terrein van de jeugdzorg.

Basisonderwijs

Op alle basisscholen in Caribisch Nederland wordt de onderwijszorg gecoördineerd door interne begeleiders. De meeste scholen hebben bovendien één of meer remedial teachers. De zorgfunctionarissen zijn doorgaans geschoold voor hun taken, maar hun formatieve ruimte is beperkt. Voor veel van de intern begeleiders geldt dat tijd ontbreekt om hun taken uit te voeren omdat al hun tijd in beslag wordt genomen door lesgevende taken.

De groepsleerkrachten op de basisscholen hebben de eerste verantwoordelijkheid voor de onderwijszorg, indien zij het nodig achten, schakelen ze de remedial teacher en/of interne begeleider in. Het EOZ wordt ingeschakeld als basisscholen onvoldoende expertise en/of capaciteit hebben om de benodigde zorg te verlenen. Het gaat dan om specifieke zorgbehoeften, die voortkomen uit leerstoornissen, gedragsproblemen en sociaal-emotionele ontwikkelingsproblemen, of om leerlingen met verstandelijke of lichamelijke beperkingen.

In Caribisch Nederland ontbreekt erkend speciaal onderwijs. Eén van de basisscholen op Bonaire, Kolegio Strea Briante, heeft een duidelijk zorgprofiel. De populatie bestaat uit leerlingen met specifieke zorgbehoeften, zoals zeer moeilijk lerende kinderen (ZML), kinderen met ASS en kinderen met gedragsproblemen. De school wordt gezien als school die speciaal onderwijs aanbiedt. De bijbehorende expertise ontbreekt echter, waardoor de school niet alle leerlingen met specifieke zorgbehoeften kan opvangen. Voor een deel van de cluster 3- en cluster 4-leerlingen in de basisschoolleeftijd ontbreekt een passend onderwijszorgaanbod.

Op Sint Eustatius ontbreekt een basisschool met een vergelijkbaar zorgprofiel als Kolegio Strea Briante. Op Saba is er maar één basisschool en is profilering dus ook niet aan de orde. Dit betekent dat leerkrachten het onderwijs verzorgen voor leerlingen die lichte en zware onderwijszorg behoeven.

Voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs

Elk eiland heeft één school voor zowel voortgezet als middelbaar beroepsonderwijs. Mentoren zijn verantwoordelijk voor de basisonderwijszorg en de signalering van specifieke zorgbehoeften. Het is inmiddels gebruikelijk te werken met groepsplannen en individuele handelingsplannen. Als de basiszorg niet volstaat, wordt de zorgcoördinator ingeschakeld. Op Sint Eustatius werken meerdere zorgcoördinatoren. Hun zorgtaken verrichten ze naast hun werk als docent. Ook Scholengemeenschap Bonaire heeft zorgcoördinatoren, voor verschillende niveaus. Op Saba is er één zorgcoördinator. Zorgleerlingen worden op school besproken door de mentor en zorgcoördinator in een leerlingbespreking.

Naast units voor vmbo, havo/vwo en mbo hebben de vo-/mbo-scholen op de eilanden elk een stroming praktijkonderwijs. Bij Scholengemeenschap Bonaire valt dit onder de unit Speciale Lesplaatsen. Deze unit fungeert in de praktijk als voorziening voor praktijkonderwijs, mbo niveau 1 en speciaal onderwijs (leerlingen cluster 3 en 4) op verschillende locaties. Hier wordt onderwijs gegeven aan leerlingen met een laag IQ (praktijkonderwijs), met internaliserende en externaliserende gedragsproblematiek en met een verstandelijke of lichamelijke beperking. Binnen deze unit is ook een orthopedagoog werkzaam. Wanneer er sprake is van extreem externaliserend gedrag worden cluster 4-leerlingen soms verwezen naar een orthopedagogisch centrum, Stichting Project, waar zij worden behandeld voor hechtingsproblematiek. SGB levert hier een financiële bijdrage aan. Onderwijs wordt door de stichting echter niet verzorgd waardoor deze leerlingen tijdelijk geen onderwijs krijgen.

Op Sint Eustatius heeft de vo-/mbo-school in samenwerking met het Expertise Centre Education Care St. Eustatius (ECE)¹⁴⁰ een rebound-programma opgezet binnen de school voor cluster 4-leerlingen met externaliserende gedragsproblematiek. Zij volgen hier een apart onderwijsprogramma binnen de school.

Net als in het basisonderwijs schakelen de vo-/mbo-scholen de EOZ's in wanneer ze zich zelf niet in staat achten de benodigde zorg te verlenen. Dat gebeurt tijdens zorgoverleg met de expertisecentra onderwijszorg (op de bovenwindse eilanden ook wel Care Advice & Referral Team-meetings genaamd). Ook komt het voor dat zorgleerlingen worden besproken met andere ketenpartners tijdens casuïstiekoverleg (bijvoorbeeld tijdens Jeugdcasuïstiek Overleg op Sint Eustatius).

Kwaliteit en deskundigheid

Sinds 2010 heeft de onderwijszorg in Caribisch Nederland zich sterk ontwikkeld. De financiën voor de uitvoering van de Onderwijsagenda's hebben daar sterk aan bijgedragen. Alle scholen hebben inmiddels de basiskwaliteit behaald volgens de normen van de onderwijsinspectie en alle leraren zijn bevoegd om les te geven. Het aantal leraren dat een masteropleiding of nascholing heeft gevolgd, neemt toe. De opbrengsten van de scholing zijn volgens de betrokkenen dat leraren meer gedifferentieerd lesgeven en beter dan voorheen in staat zijn om zorgbehoeften te signaleren. Met name op Sint Eustatius en Saba zou men meer mogelijkheden willen creëren om mensen die op het eiland wonen om een opleiding te volgen tot leerkracht, zodat er meer stabiliteit in het personeelsbestand van scholen komt.

¹⁴⁰ De officiële naam van de EOZ op Sint Eustatius.

Voor de zorgstructuur is het van grote waarde dat alle basisscholen interne begeleiders hebben en de vo-/mbo-scholen zorgcoördinatoren. Zij hebben een spilfunctie. Binnen de school zijn ze aanspreekpunt voor groepsleerkrachten en mentoren, naar buiten toe contactpersoon voor het EOZ en andere zorginstellingen.

Verdere versterking van de kwaliteit van de onderwijszorg wordt echter zeer noodzakelijk geacht. Dat is in de eerste plaats een kwestie van personele capaciteit. Tijd voor zorgfunctionarissen schiet tekort omdat er onvoldoende formatieve ruimte is: coördinerende taken moeten veelal buiten werktijd worden uitgevoerd. Op sommige scholen zijn er geen remedial teachers. Daardoor is er een aanzienlijke werkdruk.

Wat betreft de deskundigheid is versterking gewenst zowel in de breedte (differentiëren) als in de diepte (specifieke deskundigheid). Op de eilanden is op een aantal scholen ook behoefte aan voldoende fysieke ruimten voor individuele begeleiding of begeleiding aan kleine groepen leerlingen.

2. Tweedelijns onderwijszorg

De Expertisecentra Onderwijszorg (EOZ) ondersteunen de scholen op elk van de eilanden in de tweedelijns onderwijszorg. Als de zorgstructuur op school niet berekend is op de zorgbehoefte van leerlingen wordt het EOZ ingeschakeld. Binnen de EOZ's werken professionals uit verschillende disciplines: psychologen, orthopedagogen, schoolmaatschappelijk werkers. Daarnaast maken de EOZ's indien nodig gebruik van externe deskundigen met specifieke expertise.

Naast het ondersteunen in de tweedelijns onderwijszorg, ondersteunen EOZ's de scholen bij de eerstelijns zorg. Ze adviseren, trainen en begeleiden leraren bij het bieden van onderwijszorg of geven ambulante begeleiding aan leerlingen of leerkrachten. Scholen hebben hier behoefte aan om hun eigen onderwijszorg te versterken.

Onvoldoende capaciteit en expertise in de tweedelijns onderwijszorg

Het onderwijszorgaanbod van de EOZ's wordt beoordeeld als kwalitatief goed. Scholen weten de EOZ's steeds beter te vinden, waardoor hier een toenemend beroep op wordt gedaan. Daardoor lukt het niet om aan de onderwijszorgbehoeften van alle leerlingen tegemoet te komen. Financiële middelen schieten tekort voor een dekkend aanbod voor alle hulpvragen, zo stelde ook de Inspectie vast. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de reguliere en aanvullende subsidie die de EOZ's van het ministerie van OCW ontvangen, speelt in de praktijk eveneens een belemmering voor de efficiënte inzet van middelen.

De EOZ's zijn niet opgezet als voorziening om leerlingen, die zware onderwijszorg nodig hebben, onderwijs te bieden. Dat blijft de verantwoordelijkheid van de scholen. Dit betekent in de praktijk dat de zware onderwijszorg moet worden geboden door de scholen, met ondersteuning van de EOZ's. Dit blijkt lastig voor leerkrachten, omdat zij meerdere leerlingen in de klas hebben waarvan een deel zowel lichte als zware zorg nodig heeft.

Niet alle scholen hebben hetzelfde zorgprofiel. Op Bonaire zitten kinderen met relatief zware zorgbehoefte op Kolegio Strea Briante. Het EOZ Bonaire fungeert als schakel tussen de andere basisscholen en Kolegio Strea Briante. Anders dan op Bonaire zijn er op Saba en Sint Eustatius geen aparte voorzieningen voor leerlingen die specialistisch onderwijs nodig hebben. De EOZ's zijn nauw betrokken bij de onderwijszorg die deze leerlingen krijgen. Professionals van de EOZ's verzorgen gedurende de week meerdere keren aparte onderwijszorgbegeleiding en bekostigen voor enkele leerlingen persoonlijke assistenten. De uitvoering van het dagelijkse onderwijs ligt echter in handen van

de scholen, die aangeven dat leraren over onvoldoende tijd en kennis beschikken om tegemoet te komen aan de onderwijszorgbehoeften van deze leerlingen.

Over het algemeen geldt: gespecialiseerde experts zijn niet op elk eiland aanwezig en kunnen daardoor slechts zeer beperkt worden ingezet.

Op Saba en Sint Eustatius worden diensten zoals logopedie en fysiotherapie door scholen gezien als diensten die de EOZ's aanbieden. De mate waarin de diensten worden aangeboden volstaan volgens scholen en ouders nog niet. Logopedie en fysiotherapie vallen echter onder de paramedische zorg en niet onder de onderwijszorg. Paramedische zorg hoort te worden toegewezen door een huisarts en, indien de aanvraag wordt gehonoreerd, bekostigd te worden door de Zorgverzekeraar. De EOZ's bieden daarom geen fysiotherapie aan. Op Saba worden de logopediebehandelingen aangeboden via Expertise Centre Education Care (EC2)¹⁴¹ maar bekostigd door de Zorgverzekeraar. Op Sint Eustatius wordt logopedie echter bekostigd door ECE. Het ministerie van VWS geeft aan dat hoewel op Bonaire paramedische zorg via de huisarts wordt aangevraagd, de indruk bestaat dat sommige aanvragen door het EOZ via de huisarts worden gedaan bij de verzekeraar. Er lijkt dus niet altijd een duidelijke scheiding in bekostiging en uitvoering van tweedelijns onderwijszorg en paramedische zorg te worden gemaakt.

Procedures als knelpunt

Naast onvoldoende capaciteit en expertise ervaren scholen de procedures rondom aanmelding voor tweedelijns onderwijszorg als knelpunt. Deze vragen meer tijd en verlopen moeizaam, doordat voorafgaand aan een aanmelding toestemming verkregen moet worden van de ouders. Veel ouders zijn huiverig om die toestemming te verlenen. Terugkoppeling vanuit EOZ's, bijvoorbeeld van testresultaten, kost soms ook te veel tijd volgens de scholen. Tenslotte noemen de scholen de wachtlijsten. Deze zijn er niet permanent, maar werken soms vertragend op het verlenen van onderwijszorg.

3. Samenwerking met jeugdketenpartners

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is er geregeld overleg tussen scholen, het EOZ en de jeugdketenpartners. Overleg heeft als doel: het bespreken van casussen, afstemming van de zorg die verschillende partijen bieden en het bespreken van zorgen omtrent de veiligheid van kinderen.

Bij de onderwijsinstellingen leeft er onduidelijkheid over de taakverdeling en -afbakening. Voor scholen is het niet duidelijk wat precies de taken zijn van de verschillende instellingen. Op Sint Eustatius en Saba heeft dit onder meer te maken met de nieuwe taakverdeling binnen de jeugdzorg. De eerstelijnszorg is belegd bij het Openbaar Lichaam, maar dit functioneert in de praktijk nog niet zoals bedoeld. Het gevolg is dat scholen en EOZ's constateren dat er lang niet altijd gehoor wordt gegeven aan hulpvragen. De scholen en EOZ's voelen zich genoodzaakt om in die gevallen de leerlingen hulp te bieden, hoewel ze zich daarmee eigenlijk op het terrein van de jeugdzorg begeven. Tegelijkertijd wordt door JGCN aangegeven dat de scholen en EOZ's dit soms ten onrechte doen zonder melding te maken bij JGCN, waardoor situaties onnodig verergeren. In Europees Nederland spelen overigens vergelijkbare problemen, blijkt uit de evaluatie van passend onderwijs.¹⁴²

¹⁴¹ Dit is de officiële naam van het EOZ op Saba.

¹⁴² Ledoux, G. & Waslander, S. (2020) *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport*, p. 58 e.v. Amsterdam: Kohnstamm Instituut; Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., Ledoux, G. (2018) *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp, 2018*. Utrecht: Oberon.

De communicatie tussen onderwijs en jeugdzorg verloopt moeizaam. Dit heeft te maken met verschillende opvattingen en werkwijzen met betrekking tot vertrouwelijk omgaan met informatie. Jeugdzorg wil de relatie met jongeren en hun ouders zo goed mogelijk bewaken. De consequentie is onder meer dat geen vertrouwelijke informatie wordt gedeeld tussen jeugdzorg- en onderwijsinstellingen. Dit is in de praktijk een obstakel voor bilateraal overleg tussen onderwijszorg en jeugdzorg, zodra casuïstiek ter sprake komt. Scholen constateren dat ze hierdoor informatie over zorgleerlingen missen, die van belang is om de juiste onderwijszorg te bieden. Daarnaast wenst jeugdzorg zo transparant mogelijk te zijn naar jongeren en hun ouders toe. Ze hanteren daarom een aanpak waarbij zij gesprekken met ketenpartners alleen in bijzijn van jongeren en ouders voeren. Scholen geven aan dat dit vanuit hun positie niet altijd als wenselijk wordt ervaren.

4. Ontwikkelingen in de behoefte aan onderwijszorg

Op elk van de drie eilanden wordt een toename gesignaleerd van het aantal leerlingen dat onderwijszorg nodig heeft. Onderwijsprofessionals zien twee oorzaken: 1) toenemende instroom van kinderen met een zorgbehoefte van naburige eilanden en 2) een betere signalering van zorgbehoeften. In die zin is de situatie vergelijkbaar met Europees Nederland.¹⁴³ De expertisecentra registreren conform afspraken de leerlingen die zij helpen en de diensten die zij aan hen leveren. De EOZ's van de drie eilanden doen dit echter op verschillende wijzen. Hierdoor is het niet mogelijk om vergelijkingen te maken tussen de eilanden wat betreft het aantal zorgbehoeften en de zorgtypen.

Op Sint Eustatius en Bonaire zien professionals in het basisonderwijs een toename van leerlingen met externaliserende gedragsproblematiek of Autisme Spectrum Stoornis. Op alle drie de eilanden ziet men een toename van taalachterstanden. Die toename wordt vooral veroorzaakt door immigratie, met name van Spaanstalige migranten en vluchtelingen.

5. Is de onderwijszorg toereikend?

De onderwijszorg in Caribisch Nederland is enorm verbeterd sinds 10-10-10. Dat vinden vertegenwoordigers van zowel de scholen als de EOZ's. Scholen zijn beter in staat om zorgbehoeften te signaleren. Daardoor zijn deze behoeften nu veel beter in beeld. De expertise van de EOZ's heeft ervoor gezorgd dat bij deze zorgbehoeften een passende aanpak wordt gevonden. Hoewel er veel bereikt is in negen jaar zijn de betrokkenen het erover eens dat de huidige onderwijszorg nog niet toereikend is. In gang gezette ontwikkelingen moeten voortgezet worden, en nieuwe beleidsinterventies geëntameerd. Dat daarvoor in de noodzakelijke middelen en voorwaarden moet worden voorzien, moge duidelijk zijn. Wensen tot verbetering betreffen de zorg op de scholen, het aanbod van de EOZ's en de afstemming tussen onderwijszorg en jeugdzorg.

¹⁴³ Ledoux, G. & Waslander, S. (2020) *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport*, p. 32. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Onderwijszorg op de scholen

De scholen hebben een interne zorgstructuur opgezet, maar er ontbreken financiële middelen om die goed te laten functioneren. De noodzaak van extra investeringen wordt gevolgd door de scholen zelf en door de EOZ's. De prioriteiten liggen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs bij:

- Scholing en training van leraren, gericht op verbetering van pedagogisch didactisch handelen, betere signalering van onderwijsbehoeften, specifieke expertise in het bieden van onderwijszorg, bijvoorbeeld masteropleiding SEN.
- Uitbreiding van formatieve ruimte voor ib'ers en rt'ers.
- Aanstelling van extra bevoegde onderwijsassistenten om leraren meer mogelijkheden te geven om te differentiëren en om gerichte aandacht te besteden aan leer- en gedragsproblemen binnen klassen met veel leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.
- Aanschaf van meer lesmaterialen voor onderwijszorg.
- Investering in inrichting lesruimtes, om zorgleerlingen te begeleiden, individueel of in kleine groepjes.
- Investering in lerarenopleidingen, om lerarentekort tegen te gaan en continuïteit in personele bezetting te bevorderen.

Onderwijszorg tweede lijn

Hoewel scholen positief oordelen over het aanbod van de EOZ's, vinden ze dat ook hier versterking gewenst is. Uitbreiding van personele capaciteit is een wens van alle drie de eilanden. De andere genoemde prioriteiten verschillen:

- Voor leerlingen met een verstandelijke of lichamelijke beperking en gedrags- of psychiatrische problemen is er geen passend onderwijszorgaanbod op Bonaire. Hiervoor zijn extra faciliteiten nodig. (Voor leerlingen met een verstandelijke of lichamelijke beperking zijn extra faciliteiten met name in het basisonderwijs nodig.)
- Voor leerlingen met een verstandelijke of lichamelijke beperking, gedrags- of ontwikkelingsstoornissen en psychiatrische problemen is het huidige onderwijszorgaanbod niet toereikend op Saba en Sint Eustatius. Voor deze leerlingen zijn leerkrachten nodig met specialistische kennis, evenals voldoende aanpalende zorg van experts. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de kleine schaal van de eilanden en de mate waarin de behoefte hieraan zal fluctueren.
- Op Sint Eustatius is behoefte aan uitbreiding van specialistische kennis. Logopedie en psychologische hulp is onvoldoende beschikbaar. Als het niet haalbaar is om experts naar het eiland te halen, dan dient gewerkt te worden aan kennisuitwisseling en deskundigheidsbevordering. Daarbij dienen heldere afspraken te worden gemaakt met de paramedische zorgpartners.
- Op elk van de drie eilanden is behoefte aan een voorziening waar anderstalige leerlingen, die gedurende het schooljaar van een ander (ei)land komen, de taal machtig kunnen worden voordat zij het reguliere onderwijs betreden: een eerste opvangvoorziening.

Als aan bovenstaande punten tegemoet wordt gekomen, zal naar verwachting de druk op de zorg in het reguliere onderwijs verminderen.

Afstemming onderwijszorg en jeugdzorg

Wat betreft de jeugdzorg is er vooral behoefte aan meer duidelijkheid, communicatie en afstemming:

- Transparant maken van de wijze waarop de jeugdzorgtaken zijn belegd en helder maken welke organisatie verantwoordelijk is voor welke taken. Zorgen voor heldere communicatielijnen.
- Verbeteren van de communicatie tussen onderwijszorg en jeugdzorg, zowel op organisatieniveau als casuïstiek. Mogelijkheid voor informatie-uitwisseling over de zorg tussen aanbieders onderwijszorg en jeugdzorg.
- Uitbreiden van preventiebeleid en -taken op het gebied van de opvoedproblematiek.
- Uitbreiden van mogelijkheden voor bepaalde vormen van jeugdzorg, zoals psychiatrische voorzieningen.

Betere afstemming in de regio is nodig van de ministeries van OCW en VWS, wanneer er gestreefd wordt naar zorgvoorzieningen waarin onderwijszorg en jeugdzorg worden gecombineerd.

Tenslotte dienen, vanwege de urgentie van preventiebeleid gericht op armoedeproblematiek, VWS, SZW en/of andere stakeholders maatregelen te treffen om de armoedeproblematiek op de eilanden aan te pakken. De armoedeproblematiek sijpelt namelijk door in verschillende aspecten van de bewoners van de eilanden, waardoor meer onderwijszorg, jeugdzorg en medische zorg nodig is. Daarnaast heeft het een negatieve invloed op de uitstroombmogelijkheden van jongeren op de arbeidsmarkt.

Bijlage 1: Leidraden Interviews onderwijszorg Caribisch Nederland (NL)

Gespreksleidraad scholen

In elk interview worden vier kernvragen gesteld, over:

- NU: Huidige situatie
TOEN: Situatie 2010
STRAKS: Gewenste situatie in de nabije toekomst
Van NU naar STRAKS: Acties om die gewenste situatie te bereiken

NU: huidige situatie

1. Hoe ziet de onderwijszorg er in de praktijk uit op schoolniveau (po, vo en mbo)?
 - * Definitie zorgleerlingen, doelgroepen
 - * Interne zorgstructuur: functionarissen (intern begeleider/zorgcoördinator), ondersteuning en deskundigheid, differentiatie binnen het onderwijs, schoolondersteuningsprofiel
 - * Werkdruk mbt onderwijszorg
 - * Rol van het EOZ
2. Is de huidige onderwijszorg toereikend?
 - * Zijn zorgleerlingen in beeld en krijgen ze passend aanbod
 - * Oorzaken eventuele ontoereikendheid
3. Ontwikkelingen in onderwijszorgvraag/zorgbehoeftes
 - * Welke ontwikkelingen, welke oorzaken
 - * Monitoring van resultaten
 - * Vrijstellingen leerplicht
4. Besteding van financiële middelen
 - * Zijn middelen voor onderwijszorg gelabeld?
 - * Waarvoor worden middelen ingezet? Bijv. personeel, inhuur externen

TOEN: situatie in 2010

5. Uitgangspunten en aannames bij het opzetten van de onderwijszorg in 2010
 - * Gewenste rol van scholen
 - * Specifieke punten eilandelijk zorgplan
 - * Wat is de afgelopen periode bereikt? Wat nog niet?

STRAKS: gewenste situatie

6. Wat moet gerealiseerd zijn in het schooljaar 2021/2022
 - * Toereikendheid onderwijszorg
 - * Kwaliteit onderwijszorg
 - * Samenwerking met partners en stakeholders

VAN NU NAAR STRAKS: acties om gewenste situatie te bereiken

7. Wat moet er gebeuren om de gewenste stappen van nu naar straks te zetten?
 - * Intern, bijv. deskundigheidsbevordering,
 - * Extern, bijv. ondersteuning bij ontwikkelen zorgstructuur
 - * Veranderingen in de bekostiging van de onderwijszorg
 - * Veranderingen in samenwerking en communicatie met partners en stakeholders

8. Zijn er al stappen gezet om de gewenste situatie te bereiken? Welke stappen?

TOT SLOT

9. Wat is nog niet besproken, maar wel van belang om te weten over de onderwijszorg op deze school?

Gespreksleidraad EOZ

In elk interview worden vier kernvragen gesteld, over:

NU: Huidige situatie
 TOEN: Situatie 2010
 STRAKS: Gewenste situatie in de nabije toekomst
 Van NU naar STRAKS: Acties om die gewenste situatie te bereiken

NU: huidige situatie

1. Hoe ziet de onderwijszorg van het EOZ er in de praktijk uit (po, vo en mbo)?
 - * Welke leerlingen ondersteunt het EOZ? definitie zorgleerlingen, doelgroepen, aantallen, kosten, tijdsinvestering, rol ouders
 - * Welke expertise is aanwezig binnen EOZS, welke expertise ontbreekt?
2. Samenwerking met de scholen
 - * Rolverdeling: welke zorg wordt geboden door scholen, welke door EOZ?
 - * Verhouding eerste- en tweedelijnszorg
 - * Rol van het CART
3. Samenwerking met jeugdketen
 - * Rolverdeling: onderwijszorg en jeugdhulp, afbakening
 - * Welke expertise is aanwezig binnen jeugdketen, welke expertise ontbreekt?
 - * Ontwikkeling van de jeugdtafels
 - * Samenwerking en rolverdeling met Openbaar lichaam
4. Is de huidige onderwijszorg toereikend?
 - * Zijn zorgleerlingen in beeld en krijgen ze passend aanbod
 - * Oorzaken eventuele ontoereikendheid
5. Ontwikkelingen in onderwijszorgvraag/zorgbehoeftes
 - * Welke ontwikkelingen, welke oorzaken
 - * Verhouding tussen wat scholen vragen en wat EOZ kan leveren
 - * Monitoring van resultaten
 - * Vrijstellingen leerplicht
6. Besteding van financiële middelen
 - * Inkomsten en uitgaven van het EOZ
 - * Waarvoor worden middelen ingezet? Bijv. personeel, inhuur externen

TOEN: situatie in 2010

7. Uitgangspunten en aannames bij het opzetten van de onderwijszorg in 2010
 - * Gewenste rol van scholen
 - * Specifieke punten eilandelijk zorgplan
 - * Wat is de afgelopen periode bereikt? Wat nog niet?

STRAKS: gewenste situatie

8. Wat moet gerealiseerd zijn in het schooljaar 2021/2022

- * Toereikendheid onderwijszorg
- * Kwaliteit onderwijszorg
- * Samenwerking met partners en stakeholders

VAN NU NAAR STRAKS: acties om gewenste situatie te bereiken

9. Wat moet er gebeuren om de gewenste stappen van nu naar straks te zetten?
 - * Intern, bijv. deskundigheidsbevordering,
 - * Extern, bijv. ondersteuning bij ontwikkelen zorgstructuur
 - * Veranderingen in de bekostiging van de onderwijszorg
 - * Veranderingen in samenwerking en communicatie met partners en stakeholders

10. Zijn er al stappen gezet om de gewenste situatie te bereiken? Welke stappen?

TOT SLOT

11. Wat is nog niet besproken, maar wel van belang om te weten over de onderwijszorg op het eiland?

Gespreksleidraad instellingen jeugdketen

In elk interview worden vier kernvragen gesteld, over:

- NU: Huidige situatie
 TOEN: Situatie 2010
 STRAKS: Gewenste situatie in de nabije toekomst
 Van NU naar STRAKS: Acties om die gewenste situatie te bereiken

NU: huidige situatie

1. Hoe ziet het aanbod van uw instelling voor kinderen en jongeren eruit, in relatie tot aanbod EOZ?
 - * In welke situaties verleent uw instelling zorg? In welke situaties het EOZ? Is dit duidelijk van elkaar te onderscheiden? definitie zorgleerlingen, doelgroepen, aantallen, kosten, tijdsinvestering, rol ouders

2. Samenwerking met EOZ
 - * Rolverdeling: jeugd- en onderwijszorg, afbakening
 - * Welke expertise is aanwezig binnen EOZ, welke expertise ontbreekt?
 - * Ontwikkeling van de jeugdtafels
 - * Samenwerking en rolverdeling met Openbaar lichaam

3. Is de huidige jeugd- en onderwijszorg toereikend?
 - * Zijn jongeren in beeld en krijgen ze passend aanbod
 - * Oorzaken eventuele ontoereikendheid

4. Ontwikkelingen in zorgbehoeftes
 - * Welke ontwikkelingen, welke oorzaken
 - * Verhouding tussen behoefte aan zorg en aanbod jeugd- en onderwijszorg
 - * Monitoring van resultaten

5. Financiën
 - * Wordt onderwijszorg (EOZ) ingehuurd door instellingen binnen jeugdketen of vice versa?
 - * Waarvoor worden middelen ingezet? Bijv. personeel, inhuur externen

TOEN: situatie in 2010

6. Terugblik naar de situatie in 2010
 - * Wat is de afgelopen periode bereikt? Wat nog niet?

STRAKS: gewenste situatie

7. Wat moet gerealiseerd zijn in het schooljaar 2021/2022
 - * Toereikendheid (jeugd- en) onderwijszorg
 - * Kwaliteit (jeugd- en) onderwijszorg
 - * Samenwerking met partners en stakeholders

VAN NU NAAR STRAKS: acties om gewenste situatie te bereiken

8. Wat moet er gebeuren om de gewenste stappen van nu naar straks te zetten?
 - * Gewenste ontwikkelingen bij EOZ
 - * Gewenste ontwikkelingen bij eigen instelling
 - * Veranderingen in de bekostiging van de onderwijszorg
 - * Veranderingen in samenwerking en communicatie
9. Zijn er al stappen gezet om de gewenste situatie te bereiken? Welke stappen?

TOT SLOT

10. Wat is nog niet besproken, maar wel van belang om te weten over de samenwerking tussen uw instelling en EOZ?

Gespreksleidraad ouders

In elk interview worden vier kernvragen gesteld, over:

- NU: Huidige situatie
 TOEN: Situatie 2010
 STRAKS: Gewenste situatie in de nabije toekomst
 Van NU naar STRAKS: Acties om die gewenste situatie te bereiken

NU: huidige situatie

1. Welke onderwijszorg heeft uw eigen kind gekregen?
 - * Welke instanties waren hierbij betrokken: school, EOZ, andere instellingen
 - * Bent u tevreden over de zorg? Was het voldoende, van goede kwaliteit, op tijd geboden?
 - * Waren/zijn er hierbij knelpunten?
2. Samenwerking en afstemming tussen instellingen
 - * Was duidelijk bij welke instanties u moest zijn
 - * Samenwerking tussen deze instanties

STRAKS: gewenste situatie

3. Zijn er volgens u verbeteringen gewenst? Welke?
 - * Toereikendheid onderwijszorg
 - * Kwaliteit onderwijszorg
 - * Samenwerking en communicatie met ouders

VAN NU NAAR STRAKS: acties om gewenste situatie te bereiken

4. Zijn er al stappen gezet om de gewenste situatie te bereiken? Welke stappen?

TOT SLOT

5. Wat is nog niet besproken, maar wel van belang om te weten over de onderwijszorg voor uw kind?

Bijlage 2: Guidelines Interviews education care Caribbean Netherlands (EN)

Guideline Interviews Schools

In every interview four core questions are put central:

| | |
|-------------------------|---|
| PRESENT: | Current situation |
| PAST: | Situation 2010 |
| FUTURE: | Desired situation in the near future |
| From PRESENT to FUTURE: | Actions/interventions to achieve that desired situation |

PRESENT: current situation

1. Could you sketch the current practice with regard to education care in schools (primary, secondary, vocational education)?
 - * Which pupils/students have special educational needs, target groups
 - * Internal structure education care: special functions (internal coach/coordinator care), support and expertise, differentiation within education, profile of the school with regard to education care and support
 - * Workload regarding education care
 - * Role of the Expertise Centre → extensive questions when, how, what
2. Is the current education care adequate and sufficient?
 - * Does the school have a adequate and sufficient picture of the special care pupils need and is the care offered appropriate?
 - * Causes possible insufficiency
3. Developments in education care: supply and demand education care needs
 - * What developments, what causes
 - * Monitoring of results
 - * Exemption compulsory attendance school
4. Spending financial resources
 - * Are financial resources for education care labelled?
 - * For what are the resources used? E.g. personnel, hire external expertise

PAST: situation in 2010

5. Initial starting points and assumptions education care in 2010
 - * Desired role of schools
 - * Specific points of the plans in Saba/Statia
 - * What is achieved in the past period of time? What has not yet achieved?

FUTURE: desired situation

6. What should be realised in the schoolyear 2021/2022
 - * Sufficiency education care
 - * Quality education care
 - * Collaboration with partners and stakeholders

FROM PRESENT TO FUTURE: actions/interventions to achieve the desired situation

7. What should happen to take the desired steps from PRESENT to FUTURE?
 - * Internal, e.g. development of expertise,
 - * External, e.g. support in developing the structure of education care
 - * Changes in the funding of the education care
 - * Changes in collaboration and communication with partners and stakeholders
8. Have steps been taken towards the desired situation? Which steps?

FINALLY

9. What has not been discussed, but is important to know about the education care on this school?

Guideline Interviews Expertise Centres (EC2 Saba, ECE Statia)

In every interview four core questions are put central:

PRESENT: Current situation

PAST: Situation 2010

FUTURE: Desired situation in the near future

From PRESENT to FUTURE: Actions/interventions to achieve that desired situation

PRESENT: current situation

1. Could you sketch the current practice with regard to education care (in relation to primary, secondary, vocational education)?
 - * What pupils/students are supported by EC2/ECE? Definition pupils/students who need special care, target groups, numbers, costs, investment in time, role parents
 - * What expertise is represented within EC2/ECE, what expertise lacks?
2. Collaboration with schools
 - * Distribution of roles: what care is offered by schools, what by EC2/ECE?
 - * Relationship and distribution primary and secondary care
 - * Role of the Care Advice & Referral Team (CART)
3. Collaboration with institutions for youth and family care [?]
 - * Roles, tasks, responsibilities: education care and youth & family support, who does what, when?
 - * What expertise is available within these institutions, what expertise is lacking?
 - * Development of the youth tables (jeugdtafels)
 - * Collaboration and distribution of roles with Public Entity
4. Is the current education care adequate and sufficient?
 - * Are special care pupils/students in the picture; is the care offered appropriate?
 - * What are causes of possible insufficiency?
5. Developments in education care: supply and demand education care needs
 - * What developments, what causes
 - * Ratio between what schools ask and what EC2/ECE can offer
 - * Monitoring of results
 - * Exemption compulsory attendance school
6. Spending of financial resources
 - * Income and expenses EC2/ECE

- * For what are the resources used? E.g. personnel, hire external expertise

PAST: situation in 2010

7. Initial starting points and assumptions education care in 2010
 - * Desired role of schools
 - * Specific points of the plans in Saba/Statia
 - * What is achieved in the past period of time? What has not yet achieved?

FUTURE: desired situation

10. What should be realised in the schoolyear 2021/2022
 - * Sufficiency education care
 - * Quality education care
 - * Collaboration with partners and stakeholders

FROM PRESENT TO FUTURE: actions/interventions to achieve the desired situation

11. What should happen to take the desired steps from PRESENT to FUTURE?
 - * Internal, e.g. development of expertise,
 - * External, e.g. support in developing the structure of education care
 - * Changes in the funding of the education care
 - * Changes in collaboration and communication with partners and stakeholders
12. Have steps been taken towards the desired situation? Which steps?

FINALLY

13. What has not been discussed, but is important to know about the education care on the island?

Guideline interviews institutions Youth & Family

In every interview four core questions are central:

PRESENT: Current situation

PAST: Situation 2010

FUTURE: Desired situation in the near future

From PRESENT to FUTURE: Actions/interventions to achieve that desired situation

PRESENT: current situation

1. What does your institution offer to children and young persons, in relationship to what EC2/ECE offers?
 - * In what situations does your institutions offer care? In what situations does EC2/ECE offer that? Is there a clear distinction between these two? Definition pupils/students who need special care, target groups, numbers, costs, investment in time, role parents
2. Collaboration EC2/ECE
 - * Roles, tasks, responsibilities: youth- and education care, delimitation
 - * What expertise is represented within EC2/ECE, what expertise is lacking?
 - * Development of the youth tables (jeugdtafels)
 - * Collaboration and distribution of roles with Public Entity
3. Is the current youth- and education care adequate and sufficient?
 - * Are special care pupils/students in the picture; is the care offered appropriate?
 - * What are causes of possible insufficiency?
4. Developments in youth & education care needs

- * What developments, what causes
- * Ratio between care needs and the offer of youth- and education care
- * Monitoring of results

5. Finances

- * Is education care (EC2/ECE) being hired by institutions for youth and family or of vice versa?
- * For what are the resources used? E.g. personnel, hire external expertise

PAST: situation in 2010

6. Looking back to the situation in 2010

- * What is achieved in the past period of time? What has not yet achieved?

FUTURE: desired situation

14. What should be realised in the schoolyear 2021/2022

- * Sufficiency youth and education care
- * Quality youth and education care
- * Collaboration with partners and stakeholders

FROM PRESENT TO FUTURE: actions/interventions to achieve the desired situation

7. What should happen to take the desired steps from PRESENT to FUTURE?

- * Desired developments within schools and EC2/ECE
- * Desired developments within one's own Institution
- * Changes in the funding of education care
- * Changes in collaboration and communication

8. Have steps been taken towards the desired situation? Which steps?

FINALLY

9. What has not been discussed, but is important to know about the collaboration between your institution and EC2/ECE?

Guideline interviews parents

In every interview four core questions are central:

PRESENT: Current situation

PAST: Situation 2010

FUTURE: Desired situation in the near future

From PRESENT to FUTURE: Actions/interventions to achieve that desired situation

PRESENT: current situation

1. What education care did your child receive?

- * What institutions were involved: school, EC2/ECE, other institutions
- * Are you satisfied with the education care offered? Was it adequate and sufficient, of good quality, offered in time?
- * Any bottlenecks?

2. Collaboration and mutual tuning between institutions

- * Was it clear what institution you had to address
- * Collaboration between these institutions

FUTURE: desired situation

3. Do you desire any improvements? Which ones?

- * Sufficiency education care
- * Quality education care
- * Collaboration and communication with parents

FROM PRESENT TO FUTURE: actions/interventions to achieve the desired situation

4. Have steps been taken towards the desired situation? Which steps?

FINALLY

5. What has not been discussed, but is important to know about the education care for you child?

Bijlage 3: Overzicht van de respondenten gesproken ten behoeve van de beleidsreconstructie

| Organisatie | Functie contactpersoon |
|---|---|
| OCW | |
| Beleidsdirectie - beleid (betrokken bij de invoering Onderwijswetten CN) | Beleidsmedewerker Directie Voortgezet Onderwijs |
| | Beleidsmedewerker Directie Voortgezet Onderwijs |
| Beleidsdirectie - financiële zaken | Beleidsmedewerker Financiële afdeling |
| | Beleidsmedewerker afdeling Bestuur en Bestel |
| VWS | Beleidsmedewerker Directie Zorg en Jeugd in Caribisch Nederland |
| | Beleidsmedewerker Curatieve zorg Caribisch Nederland |
| Beleidsdirectie- jeugd (CN) | Beleidsmedewerker Jeugd (CN) |
| RCN Bonaire | Beleidsmedewerker |
| Inspectie van het Onderwijs | Inspecteur |
| | Inspecteur |
| PO-raad CN | Bestuurscoach |
| | Bestuurscoach/ Manager Director OCW in CN 2010-2013 |

Bijlage 4: Overzicht van de respondenten per eiland

| Eiland | Instelling | Respondenten |
|--------------------|--|---|
| Bonaire | | |
| Scholen | Kolegio Strea Briante (po) | Leerkrachten |
| | Scholen van Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire (po) | Directeuren en intern begeleiders |
| | Scholen van Stichting R.K. Scholengemeenschap Bonaire (po) | Directeuren en intern begeleiders |
| | BS de Pelikaan, Stichting R.K. Scholengemeenschap Bonaire en Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire (po) | (Directeur-) Bestuurders |
| | Kolegio Strea Briante en Kolegio Rayo di Solo (po) | Ouders van zorgleerlingen |
| | Skol Amplio Papa Cornes (po) | Ouders van zorgleerlingen |
| | Scholengemeenschap Bonaire (vo/mbo) | Unit-directeuren, zorgcoördinatoren en leerkrachten |
| | Scholengemeenschap Bonaire (vo/mbo) | Bestuurders |
| | Scholengemeenschap Bonaire (Liseo Boneriano) | Ouders van zorgleerlingen |
| | Scholengemeenschap Bonaire (mbo) | Studenten |
| EOZ | Expertisecentrum Onderwijszorg Bonaire | Directeur en teamleiders |
| Jeugdketenpartners | Openbaar Lichaam Bonaire- Samenleving & Zorg | Leerplichtambtenaar, beleidsadviseur directie Samenleving & Zorg, afdelingshoofd Educatie en Welzijn, beleidsmedewerker afdeling Educatie en Welzijn. |
| | Centrum Jeugd en Gezin | Directeur en gezinswerker |
| | Jeugdzorg en Gezinsvoogdij | Directeur |
| St. Eustatius | | |
| Scholen | Bethel Methodist School, Golden Rock School, Governor de Graaff School, Lynch Plantation Seventh Day Adventist School (po) | Intern begeleiders |
| | Bethel Methodist School, Golden Rock School, Governor de Graaff School, Lynch Plantation Seventh Day Adventist School (po) | Directeuren |
| | Gwendoline van Putten School (vo/mbo) | Directeur, zorgcoördinatoren |
| | SDA School, Gwendoline van Putten School | Ouders van zorgleerlingen |
| EOZ | Expertise Center Education Care Sint Eustatius | Directeur |
| Jeugdketenpartners | Openbaar Lichaam Sint Eustatius | Leerplichtambtenaar |
| | Jeugdzorg en Gezinsvoogdij | Coördinator JGCN, medewerker ¹⁴⁴ |
| Saba | | |
| Scholen | Sacred Heart School (po) | Directeur, remedial teacher, leerkrachten |

¹⁴⁴ Deze respondenten zijn na het veldwerk benaderd omdat de respondenten tijdens het bezoek van de onderzoekers waren verhinderd. Via de mail hebben de respondenten een bijdrage kunnen leveren aan het onderzoek.

| | | |
|--------------------|------------------------------------|----------------------------|
| | Sacred Heart School (po) | Ouders van zorgleerlingen |
| | Saba Comprehensive School (vo/mbo) | Directeur, zorgcoördinator |
| EOZ | Expertise Center Education Care | Directeur, medewerker |
| Jeugdketenpartners | Openbaar Lichaam Saba | Leerplichtambtenaar |

Bijlage 5: Korte vragenlijsten voorafgaand aan interviews

Korte vragen vooraf - scholen

- A. Uw functie(s) in school
Graag invullen
- B. In hoeverre is de school in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?
Graag omcirkelen: Volledig/grotendeels/enigszins/niet
Toelichting
- C. In hoeverre is het EOZ in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?
Graag omcirkelen: Volledig/grotendeels/enigszins/niet
Toelichting
- D. Wat is uw belangrijkste suggestie om de onderwijs- en/of jeugdzorg te verbeteren?
Toelichting

Korte vragen vooraf - EOZ

- A. Uw functie(s) in uw organisatie
Graag invullen
- B. In hoeverre is het EOZ in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?
Graag omcirkelen: Volledig/grotendeels/enigszins/niet
Toelichting
- C. In hoeverre zijn de scholen (po, vo, mbo) in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?
Graag omcirkelen:
PO: Volledig/grotendeels/enigszins/niet
VO: Volledig/grotendeels/enigszins/niet
MBO: Volledig/grotendeels/enigszins/niet
Toelichting
- D. In hoeverre zijn instellingen voor Jeugdzorg in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?
Graag omcirkelen: Volledig/grotendeels/enigszins/niet
Toelichting
- E. Wat is uw belangrijkste suggestie om de onderwijs- en/of jeugdzorg te verbeteren?
Toelichting

| |
|--|
| Korte vragen vooraf – instellingen Jeugdketen |
|--|

A. Uw functie(s) in uw organisatie

Graag invullen

B. In hoeverre is uw organisatie in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?

Graag omcirkelen: Volledig/grotendeels/enigszins/niet

Toelichting

C. In hoeverre is het EOZ in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?

Graag omcirkelen: Volledig/grotendeels/enigszins/niet

Toelichting

D. Wat is uw belangrijkste suggestie om de onderwijs- en/of jeugdzorg te verbeteren?

Toelichting

| |
|-------------------------------------|
| Korte vragen vooraf – ouders |
|-------------------------------------|

A. Waarom heeft uw kind of kinderen gebruik gemaakt van onderwijszorg en/of jeugdzorg?

Graag invullen

B. Door wie werd de zorg geboden? (meer antwoorden mogelijk):

Graag omcirkelen: De school / Expertisecentrum Onderwijszorg / Instelling Jeugdketen

C. In hoeverre is de school in staat om uw kind de zorg te bieden die het nodig heeft?

Graag omcirkelen: Volledig/grotendeels/enigszins/niet

Toelichting

D. In hoeverre is het EOZ in staat om uw kind de zorg te bieden die het nodig heeft?

Graag omcirkelen: Volledig/grotendeels/enigszins/niet

Toelichting

E. In hoeverre is het Centrum Jeugd & Gezin in staat om uw kind de zorg te bieden die het nodig heeft?

Graag omcirkelen: Volledig/grotendeels/enigszins/niet

Toelichting

F. Wat is uw belangrijkste suggestie om de onderwijs- en/of jeugdzorg te verbeteren?

Toelichting

Bijlage 6: Verwerking vragenlijsten ingevuld door respondenten op Bonaire

Kunnen de po-scholen de noodzakelijke zorg bieden aan zorgleerlingen?

Op Bonaire hebben 18 in het primair onderwijs werkzame personen deze vraag uit de vragenlijsten beantwoord. Op de vraag "In hoeverre is de school in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?" geeft niemand de score 'Volledig', en één respondent geeft de score 'Niet in staat'. Gemiddeld komt de score uit op een middenscore, maar met duidelijk meer personen die stellen dat de school 'Grotendeels' in staat is de noodzakelijke zorg te bieden. In tabel a zijn de antwoorden weergegeven.

Tabel a: Antwoorden op de vraag "In hoeverre is de school in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?"

| po-scholen Bonaire over zichzelf | Frequentie |
|----------------------------------|------------|
| Volledig (1) | 0 |
| Grotendeels (2) | 11 |
| Middenscore (2,5) | 2 |
| Enigszins (3) | 4 |
| Niet (4) | 1 |
| Gemiddelde | 2,39 |

De elf personen die stellen dat hun school *grotendeels* de noodzakelijke zorg kan bieden, maken daar wel relativerende opmerkingen bij. Meerdere personen zeggen dat er groepen leerlingen zijn die een bepaalde zorg nodig hebben die ze niet kunnen bieden vanwege de complexiteit: er is sprake van multi-problematiek. Ook wordt aangegeven dat als een groot deel van de leerlingen in een groep sociaal-emotionele problemen heeft, het moeilijk is om ze allemaal te helpen. Tot slot wordt een tekort aan deskundigheid geconstateerd.

De respondenten die menen dat de school *enigszins* of *niet* de noodzakelijke zorg kunnen bieden noemen vooral ziekte en afwezigheid van collega's als oorzaak hier voor.

De vraag naar de mate waarin het primair onderwijs in staat is de noodzakelijke zorg te bieden is ook gesteld in de vragenlijst voor medewerkers van het EOZ op Bonaire. Van de drie medewerkers stellen twee dat de scholen enigszins daartoe in staat zijn, en één zegt dat dat grotendeels is. Er is verder geen toelichting gegeven op de scores. Uit de interviews komt echter naar voren dat zij dit wijden aan een gebrek aan benodigde expertise voor complexe zorgvragen in combinatie met de mogelijkheden die leerkrachten hebben om deze vragen te beantwoorden in een groep met leerlingen met diverse problematieken.

Verschillende respondenten geven op de vragenlijst aan dat er speciaal onderwijs op Bonaire moet komen, "één school waar alle leerlingen met specifieke zorgbehoeften naartoe kunnen gaan, met alle faciliteiten voor deze leerlingen." Met name voor cluster4 leerlingen zou er een betere opvang moeten zijn.

Kunnen de units van SGB de noodzakelijke zorg bieden aan zorgleerlingen?

Op Bonaire hebben 15 van de op de SGB werkzame personen de vragenlijsten ingevuld. Qua functie variëren zij van docenten, al dan niet met een extra functie als zorgcoördinator of RT'er, tot directieleden en bestuurders. Zij beantwoordden de vraag "In hoeverre is de school in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?". In tabel b zijn de antwoorden weergegeven.

Tabel b: Antwoorden op de vraag "In hoeverre is de school in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?"

| vo/mbo-school Bonaire over zichzelf | Frequentie |
|-------------------------------------|------------|
| Volledig (1) | 0 |
| Grotendeels (2) | 5 |
| Middenscore (2,5) | 2 |
| Enigszins (3) | 8 |
| Niet (4) | 0 |
| Gemiddelde | 2,6 |

De vraag werd door niemand beantwoord met de score 'volledig' of 'niet in staat'. Gemiddeld komt de score uit op een middenscore, maar met relatief meer personen dan in het primair onderwijs die stellen dat de school 'Enigszins' in staat is de noodzakelijke zorg te bieden. Overall een iets negatiever score dan in het primair onderwijs.

Een derde van de respondenten geeft aan dat de school 'grotendeels' de noodzakelijke zorg kan bieden, en nog twee respondenten geven een middenscore, tezamen bijna de helft van de 15 respondenten. Daarbij worden wel relativerende opmerkingen gemaakt. Zo stelt iemand (Vmbo): "We zijn ons bewust dat er maar één school is. Dus we houden zo lang mogelijk iemand binnen". Binnen de unit SLP stelt een respondent dat er een groep leerlingen is die meer zorg nodig heeft dan de school kan bieden. Over het algemeen wordt gesteld dat het met de basale zorg wel goed zit, maar zwaardere zorg lastig te bieden is. Vooral de zorg voor cluster4-leerlingen en voor leerlingen met meervoudige problematiek schiet tekort. Daarvoor ontbreekt de benodigde psychologische en psychiatrische hulp op het eiland.

Meer dan de helft van de respondenten stelt dat hun school 'enigszins' de noodzakelijke zorg kan bieden.

Daarbij wordt verwezen naar de grote diversiteit van de leerlingen op school, ook qua achtergrond. Verder geven ook deze respondenten aan dat leerlingen met een psychische stoornis en sociaal-emotionele problemen moeilijk ondersteund kunnen worden.

Er zijn weinig respondenten die expliciet verwijzen naar de externe, tweede- of derdelijnszorg bij de vraag naar de zorg die de school kan bieden. Eén respondent noemt studenten in het mbo met specifieke en soms zware zorgbehoeften die worden doorverwezen naar externen waarmee de school werkt, o.a. EOZ – MHC – Reclassering – Voogdijraad.

Intern in de school is er behoefte aan meer middelen voor de unit MBO, zodat er een fulltime zorgcoördinator en een schoolmaatschappelijk werker in dienst is.

Eén respondent stelt dat er te weinig 'speciale school faciliteiten' zijn er voor leerlingen met bijvoorbeeld ernstige gedragsproblemen, en refereert aan het gegeven dat het 'Cluster 4 gedrag' weer is opgeheven.

Tot slot beveelt een respondent aan: *"meer pragmatisch / minder bureaucratisch / on the job."*

De vraag naar de mate waarin het voortgezet en het middelbaar beroepsonderwijs in staat is de noodzakelijke zorg te bieden is ook gesteld in de vragenlijst voor medewerkers van het EOZ op Bonaire. De drie EOZ medewerkers stellen dat dit voor het voortgezet onderwijs 'enigszins' geldt met als toelichting: *"Bereidheid is er wel. Soms ontbreekt de kennis en kunde en de middelen."* Dezelfde score wordt aan het mbo gegeven met als extra (algemene) opmerking: *"De vraag naar de scholen is te groot. Er wordt verwacht dat ze alle leerlingen met alle zorg binnenhouden zonder speciaal onderwijs mogelijkheden. Is vaak een onmogelijke taak."*

Kan het EOZ de noodzakelijke zorg bieden aan zorgleerlingen?

Drie medewerkers van het EOZ hebben de vraag "In hoeverre is het EOZ in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?" beantwoord. Allen geven aan dat het EOZ dit 'grotendeels' kan. Als toelichting wordt wel gesteld dat niet alle doelgroepen adequaat bediend kunnen worden, met name cluster4-leerlingen. Verder wordt gesteld dat het EOZ bij specifieke zorgbehoeften niet alleen op de 2^e lijn acteert, maar ook ondersteuning biedt in de eerste lijn in de scholen. Het gaat daarbij om het zorgen van een goede begeleiding ter bevordering van optimaal onderwijs, daarbij probeert het EOZ steeds meer specialisatie in te zetten zoals op het gebied van het coachen van kinderen en het begeleiden van leerlingen.

Dezelfde vraag over de mate waarin het EOZ in staat is om leerlingen noodzakelijke zorg te bieden is ook aan medewerkers van de scholen op Bonaire gesteld. In tabel c is de frequentie van de gegeven antwoorden door medewerkers van de po-scholen opgenomen.

Tabel c: Antwoorden op de vraag "In hoeverre is het EOZ in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?"

| po-scholen Bonaire over het EOZ | Frequentie |
|---------------------------------|------------|
| Volledig (1) | 0 |
| Grotendeels (2) | 12 |
| Enigszins (3) | 3 |
| Niet (4) | 1 |
| Missing | 2 |
| Gemiddelde | 2,31 |

In het primair onderwijs geeft twee-derde van de 18 respondenten aan dat dit eveneens 'grotendeels' het geval is. Wel vindt men dat niet alle benodigde expertise bij het centrum aanwezig is. Men mist een gedragstherapeut, logopedist en een kinderpsycholoog. Verder wordt gesteld dat vooral bij kinderen die te maken hebben met grote gezinsproblematiek het moeilijk en lastig kan zijn om adequate hulp te bieden. Tot slot wijst een respondent op een gebrek aan terugkoppeling van resultaten van onderzoek door het EOZ: *"Ze zijn altijd aanwezig maar het zien van resultaten is er niet altijd"*.

Onder de respondenten die de score 'enigszins' geven wordt aangegeven dat het EOZ vaak moet doorverwijzen, naar kinderpsycholoog c.q. -psychiater. De kwaliteit van de zorg die geboden wordt, hangt dan af van de persoon die de zorg moet bieden. Eén respondent is van mening dat het EOZ 'niet' de noodzakelijke zorg kan bieden. Deze respondent licht toe dat het EOZ alle leerlingen die niet op reguliere scholen passen, verwijst naar Kolegio Strea Briante zonder dat hier voldoende expertise aanwezig is.

In tabel d is de frequentie van de genoemde antwoorden door medewerkers van de vo- en mbo-units op de vraag "In hoeverre is het EOZ in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?" zichtbaar. De score die medewerkers van de vo- en mbo-units op Bonaire hebben toegekend, middelt tussen 'grotendeels' en 'enigszins'.

Tabel d: Antwoorden op de vraag "In hoeverre is het EOZ in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?"

| vo- en mbo-units Bonaire over het EOZ | Frequentie |
|---------------------------------------|------------|
| Volledig (1) | 0 |
| Bijna volledig (1,5) | 1 |
| Grotendeels (2) | 7 |
| Enigszins (3) | 7 |
| Niet (4) | 0 |
| Gemiddelde | 2,43 |

Ook hier wordt in de toelichting bij scores aangegeven dat niet alle benodigde expertise aanwezig is bij het EOZ: "EOZ is niet gespecialiseerd in psychiatrie en bieden ook geen behandeling". Anderzijds wordt gewezen op soms lange wachtlijsten, "pieken leiden tot vertraging". In sommige gevallen gaat het om zorgstudenten die echt acuut opgepakt moeten worden.

Onder de respondenten die de score 'enigszins' geven, worden de bovengenoemde tekortkomingen eveneens genoemd. Daarnaast wordt aangegeven dat het EOZ onvoldoende hulp kan bieden in geval van extreme gedragsproblematiek en psychiatrische problematiek, professionals van het EOZ te weinig gericht zijn op de handelingsbekwaamheid van docenten in de adviezen die zij geven en het EOZ over onvoldoende middelen beschikt om ook op didactisch vlak voldoende ondersteuning te kunnen bieden.

Bijlage 7: Financiële positie van de expertisecentra onderwijszorg Caribisch Nederland

Het ministerie van OCW en de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) heeft het samenwerkingsverband van Oberon en het Kohnstamm Instituut opdracht verleend om de huidige onderwijszorgstructuur in Caribisch Nederland (CN) te evalueren middels een kwalitatief onderzoek. Het gaat hierbij concreet om Bonaire, Sint Eustatius en Saba, bijzondere gemeenten binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

Het doel van dit evaluatieonderzoek is het verkrijgen van meer zicht op, en inzicht in de wijze waarop de onderwijszorg in Caribisch Nederland functioneert en meer specifiek hoe de inhoudelijke toereikendheid van onderwijszorg is, waar knelpunten worden ervaren en oplossingen worden gezien. Dit met als insteek om op basis van deze gegevens het onderwijssysteem in CN waar mogelijk naar een hoger niveau te brengen.

In dit hoofdstuk gaat de aandacht uit naar de financiële positie van de expertisecentra onderwijszorg in Caribisch Nederland. Deze centra hebben vier wettelijke taken:

8. Het verzorgen van onderwijsondersteunende activiteiten aan leerlingen met een lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke, geestelijke of meervoudige handicap of stoornis,
9. Het verzorgen van ambulante begeleiding ten behoeve van leerlingen met een lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke, geestelijke of meervoudige handicap of stoornis,
10. Het verrichten van handelingsgerichte diagnostiek ten behoeve van de leerlingen op verzoek van het bevoegd gezag, het samenwerkingsverband of de ouders, en
11. Het op verzoek van een bevoegd gezag, het samenwerkingsverband of de ouders van leerlingen adviseren en collegiaal consulteren.

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op één van de hoofdvragen die in het evaluatieonderzoek centraal stonden, met de daarbij behorende deelvragen. Het gaat om de volgende vragen:

Hoe is de financiële positie van de expertisecentra onderwijszorg?

- a. Welke inkomsten komen er jaarlijks binnen bij de expertisecentra onderwijszorg? Welke uitgaven hebben ze en hoe zijn deze verdeeld over de diverse wettelijke en niet-wettelijke taken die ze hebben?
- b. Welk personeel hebben de expertisecentra onderwijszorg in dienst/huren zij in? Hoe worden die bekostigd, met welke cao/arbeidsvoorwaarden en hoe verhouden deze arbeidsvoorwaarden zich tot de onderwijssectoren?
- c. Welke eventuele andere kosten hebben de expertisecentra onderwijszorg?
- d. Wat voor type financiering werkt het beste: instellingssubsidie of inkoop door scholen bij de expertisecentra onderwijszorg?

De vragen zullen per expertisecentrum worden beantwoord. De drie nu volgende paragrafen zullen in het eindrapport worden geïntegreerd in de hoofdstukken per eiland.

Financiële positie EOZ Bonaire

De financiële positie van expertisecentrum onderwijszorg Bonaire (EOZ) is onderzocht aan de hand van interviews met de directeur en twee teamleiders van het EOZ, documentenanalyse van jaarrekeningen van het EOZ en het Eilandelijk Zorgplan van Bonaire en data uit het leerlingvolgsysteem van het EOZ.

Inkomsten en uitgaven EOZ

Het EOZ ontvangt jaarlijks financiële middelen van het Rijk. Het EOZ ontvangt van hen een reguliere subsidie en een aanvullende subsidie. Het betreft lumpsumfinanciering. Daarnaast ontvangt het EOZ van het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) de huur van de huisvesting. (Deze subsidie is niet weergegeven, omwille van de vergelijkbaarheid met Sint Eustatius en Saba, waar dat ook niet het geval is.) In 2018 ontving het EOZ tevens financiële middelen voor Kansen voor alle kinderen. Deze middelen ontvangen zij sinds 2019 niet meer. (Hiervoor in de plaats gekomen is Best4Kids.)

De uitgaven van het EOZ verschillen per jaar. Deze worden besteed aan personeelslasten, afschrijvingen, huisvestingslasten, overige lasten en personeel SGB. Onder personeelslasten vallen de salarissen van de professionals die bij het EOZ in dienst zijn en de betaling van extern ingehuurd experts, maar ook opleidingskosten en dienstreizen vallen hier bijvoorbeeld onder. De kostenpost afschrijvingen wordt met name gevormd door de afschrijvingen met betrekking tot hard- en software. De huisvestingslasten worden met name besteed aan energie- en waterlasten, een schoonmaakdienst en beveiliging van het pand. Overige lasten bestaan uit uiteenlopende zaken, waaronder administratiekosten, inkoop van leermiddelen en testen, kantoorbenodigdheden en vakliteratuur. In 2017 werd er ook een aanzienlijk deel (\$ 65.452) van deze kostenpost besteed aan de opstartfase van een project in samenwerking met Mental Health Caribbean (MHC) om een onderwijsvoorziening te treffen voor leerlingen met psychiatrische problematiek. Tabel 1 geeft een overzicht van de inkomsten en uitgaven in de jaren 2016, 2017 en 2018 en van de begroting voor 2019.

Tabel 1. Baten en lasten en eigen vermogen van het EOZ Bonaire (in USD)

| Inkomsten en uitgaven | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 (begroting) |
|---|-----------|-----------|-----------|------------------|
| Rijksmiddelen | 1.429.543 | 2.188.134 | 1.740.420 | 1.740.420 |
| Overige baten (OLB) | 57.955 | 59.694 | 61.483 | 60.000 |
| Overige inkomsten | - | - | 27.241 | 0 |
| Totale inkomsten | 1.487.498 | 2.247.828 | 1.829.144 | 1.800.420 |
| | | | | |
| Personeelslasten (incl inhuur derden) | 1.128.764 | 1.402.903 | 1.746.400 | 1.725.563 |
| Afschrijvingen | 14.768 | 19.328 | 38.719 | 16.800 |
| Huisvestingslasten (inc. huur) | 103.764 | 104.682 | 109.855 | 119.380 |
| Overige lasten | 122.807 | 213.877 | 143.566 | 174.300 |
| Personeel SGB | | | | 227.190 |
| Totale uitgaven | 1.370.103 | 1.740.790 | 2038.540 | 2.263.233 |
| | | | | |
| Saldo Baten- Lasten | 117.395 | 507.038 | - 209.396 | - 462.813 |
| Financiële lasten | | 2.041 | 2.666 | |
| Buitengewone lasten | 21.676 | 7.950 | 0 | |
| Totaal resultaat | 95.719 | 497.047 | - 212.062 | - 462.813 |
| | | | - | |
| Eigen vermogen (algemene reserve en bestemmingsreserve) | 600.420 | 1.097.467 | 885.405 | 422.592 |
| | | | | |

Bron: jaarrekeningen EOZ 2016 en 2018

De tabel laat zien dat 2016 en 2017 zijn afgesloten met een positief saldo, van respectievelijk bijna \$100.000 en \$ 500.000 dankzij een incidentele verhoging van de reguliere subsidie. Het jaar daarop is de subsidie naar beneden bijgesteld. Doordat de uitgaven van jaar tot jaar zijn gestegen, ontstond eind 2018 een negatief resultaat van ruim \$200.000. De begroting voor 2019 laat zien dat over dit jaar eveneens een negatief saldo tussen baten en lasten wordt verwacht.

De stijgende kosten kunnen worden verklaard door het toenemende beroep dat scholen op het EOZ doen. Tot 2015 wisten de scholen het EOZ nog onvoldoende te vinden, zo werd door meerdere respondenten van dit onderzoek aangegeven. In 2017 kwam vanuit het samenwerkingsverband de vraag of professionals van het EOZ zichtbaarder konden worden op de scholen, omdat de schoolbestuurders zagen dat er op de scholen wel zorgvragen lagen. Naar aanleiding daarvan is besloten om professionals van het EOZ een bepaald aantal dagen per week op scholen te positioneren zodat zij daar de intern begeleiders en zorgcoördinatoren kunnen adviseren over zorgvragen en casussen. Het aantal zorgvragen dat aan het EOZ werd voorgelegd, nam daardoor toe. Er ontstonden wachtlijsten voordat leerlingen konden worden getest, gediagnosticeerd en behandeld. Daarom is in 2017 de formatie fors uitgebreid. De personeelslasten zijn daardoor gestegen en de wachtlijsten teruggelopen. Er ontstaan sindsdien alleen nog wachtlijsten wanneer er pieken zijn in aanmeldingen.

Wanneer de lasten de baten overstijgen, is het EOZ genoodzaakt een beroep te doen op haar eigen vermogen. Het eigen vermogen van het EOZ, bestaande uit algemene reserve en bestemmingsreserve bedroeg eind 2016 \$ 600.420, steeg het jaar daarna tot \$ 1.097.467 en daalde in 2018 tot \$ 885.405. Wanneer de begroting voor 2019 gerealiseerd is, is de reserve aan het einde van dat jaar teruggelopen tot \$ 422.592. Op basis van de begroting die de directeur van het EOZ voor 2019 (en 2020) heeft gemaakt, worden opnieuw tekorten verwacht. Daarbij moet worden opgemerkt dat het verwachte tekort over 2019 deels wordt veroorzaakt door de uitgaven van het EOZ aan de personele capaciteit van een cluster 4 voorziening, aangeboden door Scholengemeenschap Bonaire (SGB). Deze regeling is echter eindig. Vanuit het ministerie van OCW werd aangegeven dat het EOZ de personele bekostiging niet voor haar rekening mocht nemen. SGB ontving hier namelijk al financiële middelen van het ministerie van OCW voor. Als het tekort van het EOZ wordt gecorrigeerd met het bedrag besteed aan het personeel van SGB, bedraagt het tekort over 2019 (462.813,00- 227.190,00 =) \$ 235.623.

Uitgaven aan wettelijke en niet-wettelijke taken

De uitgaven van het EOZ gaan naar de wettelijke taken die het centrum heeft. Het EOZ geeft aan dat het leerlingvolgsysteem dat wordt gehanteerd geen zoekfunctie heeft om aantallen diagnoses te achterhalen. Diagnoses zijn alleen inzichtelijk per leerlingdossier. Wel kan eenvoudig achterhaald worden hoeveel leerlingen begeleiding krijgen van het EOZ en in welke mate. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen zorgzwaarte 1, 2 en 3. Zorgzwaarte 1 houdt in dat een professional van het EOZ gemiddeld 15 minuten per week aan een zorgvraag van een leerling besteed. Zorgzwaarte 2 staat gelijk aan gemiddeld 30 minuten per week en zorgzwaarte 3 staat voor begeleiding van gemiddeld 1 of meer uren per week. In tabel 2 staat een overzicht van het aantal leerlingen dat door casemanagers of schoolmaatschappelijk werkers van het EOZ werd geholpen in 2019, gekoppeld aan de zorgzwaarte van hun begeleiding. In de tabel zijn drie leerlingen die onderwijs volgen op de particuliere basisschool het Koraal¹⁴⁵ en begeleiding krijgen van het EOZ niet meegenomen. Het EOZ is ook betrokken bij de onderwijszorg van 3 leerlingen van deze school. De leerlingen vertonen bijzonder gedrag en hebben individuele begeleiding nodig.

Tabel 2. Zorgzwaarte van de begeleiding van het EOZ gekoppeld aan aantallen leerlingen in het primair, voortgezet en middelbaar beroeps- onderwijs eind 2019.

| | Primair onderwijs | Voortgezet onderwijs | Middelbaar beroepsonderwijs |
|---------------|-------------------|----------------------|-----------------------------|
| Zorgzwaarte 1 | 177 | 91 | 6 |
| Zorgzwaarte 2 | 83 | 103 | 5 |
| Zorgzwaarte 3 | 67 | 63 | 2 |

Bij de zorgzwaarte van de begeleiding gekoppeld aan aantallen leerlingen moet worden opgemerkt dat dit geen volledig beeld geeft van de zwaarte van onderwijszorg die individuele leerlingen nodig hebben. Dat komt omdat de zorg die de leerlingen van Kolegio Strea Briante krijgen niet op dezelfde manier in zorgzwaarte is doorgerekend. De leerlingen op Kolegio Strea Briante zijn allemaal door het EOZ getest voordat ze op deze school konden worden geplaatst. Al deze leerlingen hebben een individueel ontwikkelingsplan en handelingsplan. De diensten die het EOZ aan deze leerlingen aanbiedt, wordt echter niet met zorgzwaarte 3 aangeduid. Dat komt omdat deze leerlingen door de kleinere klassen al een speciale onderwijs(zorg)aanpak krijgen. De directeur van het EOZ geeft aan dat het EOZ daarom een

¹⁴⁵ Het Koraal is aan het begin van het schooljaar 2019-2020 opgericht en richtte zich op leerlingen met ASS. Hier volgden 15 leerlingen onderwijs. In februari 2020 is vernomen dat de school per direct sluit. Het is onduidelijk waar deze leerlingen nu onderwijs volgen.

algemenere aanpak hanteert die intensiever is dan op de andere scholen: meer klassenobservaties en leerkrachtondersteuning. Daarom wordt de zorgzwaarte gekoppeld aan leerlingen minder intensief genoemd. Professionals van het EOZ waren eind 2019 ongeveer 10 uur per week kwijt aan leerlingbegeleiding en leerkrachtondersteuning op Colegio Strea Briante.

Naast de uitgaven van het EOZ voor de uitvoering van de wettelijke taken, maakt het centrum uitgaven voor een preventieve logopedische screening. In groep 2 worden alle leerlingen gescreend. Hieraan wordt \$15.000 besteed. Wanneer uit de screening blijkt dat leerlingen een taalachterstand hebben, worden de school en ouders hierover ingelicht en geadviseerd. Logopedie en remedial teaching worden niet bekostigd door het EOZ, maar is de verantwoordelijkheid van de school en ouders. N.B. Vrijwel alle leerlingen op Bonaire hebben een taalachterstand. De IEP eindtoets die wordt afgenomen in groep 8 wijst uit dat de gemiddelde taalachterstand 2 jaar is. Alleen leerlingen die een taalontwikkelingsstoornis hebben, worden gediagnosticeerd en worden door professionals van het EOZ of externe experts behandeld.

Hoe de uitgaven zijn verdeeld over de vier wettelijke taken is lastig te bepalen. Dat komt door de vorm waarin het EOZ haar diensten aanbiedt. Naar aanleiding van de vraag van het samenwerkingsverband om het EOZ zichtbaarder te maken op scholen is ervoor gekozen om een casemanager en schoolmaatschappelijk werkers een bepaald aantal dagen per week op scholen te positioneren. Dat maakt het makkelijker voor scholen om het EOZ te benaderen voor advies of een consult (zoals beschreven in wettelijke taak 4). Wanneer daar geen gebruik van wordt gemaakt, werkt de casemanager aan cases en de schoolmaatschappelijk werker aan de verwerking van trainingen bijvoorbeeld. Hierdoor lopen wettelijke taken in tijd door elkaar heen. Wel stelt de directeur van het EOZ op basis van de personeelskosten die gepaard gaan met de personeelsbezetting (in de vorm van casemanagers en schoolmaatschappelijk werkers) op scholen vast dat er ongeveer 20% van de middelen wordt besteed aan de ondersteuning op scholen. Dat wil zeggen: de aanwezigheid van EOZ op scholen, besteed aan cases en advisering en consultering van scholen.

Bekostiging van personeel

Het personeel wordt bekostigd uit de Rijksinkomsten. Het team van het expertisecentrum onderwijszorg bestaat eind 2019 uit de volgende personen:

- Directeur
- 2 teamleiders
- 6 casemanagers (orthopedagogen of psychologen)
- 10 schoolmaatschappelijk werkers
- Receptioniste
- Beleidsondersteuner

In totaal is er een formatie van 21 fte.

De CAO die wordt gevolgd, is sinds november 2017 dezelfde als die op de scholen wordt gehanteerd. Daarmee is het gat gedicht dat eerder ontstond tussen de salarissen van professionals in dienst van het EOZ en in dienst van scholen. Dit was nodig om professionals te behouden. Gezien het feit dat met de huidige bekostiging het EOZ een financieel tekort verwacht, is besloten om voorlopig met jaarcontracten te werken in plaats van vaste aanstellingen. Dit komt de continuïteit niet ten goede.

Naast het vaste team, huurt het EOZ soms externe experts in:

- GZ-psycholoog ter ondersteuning bij de diagnostisering,
- Logopedist voor de logopedische screening in groep 2.

Ook deze personen worden bekostigd vanuit de Rijksmiddelen die het EOZ ontvangt.

Reflectie op de financiële positie

De huidige bekostigingswijze werkt op dit moment het beste, volgens de directie van het EOZ. Mogelijk zal dit in de toekomst veranderen naar inkoop door scholen bij het EOZ, als de expertise op scholen is toegenomen. De intern begeleiders en zorgcoördinatoren op de scholen zijn steeds beter in staat om zorgbehoeften te signaleren. De ondersteuning die het EOZ hen daarbij biedt, draagt daaraan bij.

Om het huidige aanbod op verantwoorde wijze te kunnen continueren, is ongeveer \$ 250.000 meer nodig dan nu wordt gefinancierd door OCW, is de inschatting van het EOZ. Dit is gebaseerd op het huidige tekort, gecorrigeerd met de lasten voor het personeel in dienst van SGB die in de toekomst niet meer worden bekostigd door het EOZ. Met \$ 250.000 extra kan de formatie worden behouden en kan de reserve iets groeien, tot het niveau dat door het Rijk als wenselijk wordt geacht. Hierin zijn de kosten voor het onderwijszorgaanbod dat nodig is voor leerlingen die momenteel niet op een passende onderwijsplek zitten niet meegerekend.

Voor sommige leerlingen bestaat er momenteel geen passende onderwijszorg. In totaal gaat het om een groep van bijna 70 leerlingen, waarbij de grootste groep in het po onderwijs volgt. In het primair onderwijs ontbreekt een passende plek voor leerlingen met ontwikkelingsstoornissen, psychiatrische stoornissen, ernstige gedragsstoornissen, fysieke beperkingen en leerlingen die langdurig ziek zijn. Vijf van deze leerlingen (met Syndroom van Down, Autisme Spectrum Stoornis, Amyotrofische Laterale Sclerose, Taalontwikkelingsstoornis en een angststoornis) zitten momenteel in de structuurgroep van Kolegio Strea Briante. De expertise om met deze stoornissen om te gaan, ontbreekt echter op de school. Hoewel het EOZ begeleiding biedt, wordt dit niet dagelijks worden geboden waardoor leerlingen niet het onderwijs volgen dat zij nodig hebben.

In het voortgezet onderwijs ontbreekt een passende plek voor leerlingen met ernstige gedragsstoornissen, psychiatrische problematiek en langdurig zieke leerlingen. Scholengemeenschap Bonaire biedt sinds een aantal jaren cluster 4 onderwijs aan, maar dit is nog in ontwikkeling en wordt naar de mening van het EOZ nog niet adequaat gegeven. In het volledige rapport van het evaluatieonderzoek onderwijszorg in Caribisch Nederland wordt de inhoudelijke toereikendheid van de huidige onderwijszorg verder besproken.

In 2020 is het EOZ in samenwerking met MHC een onderwijsvoorziening gestart voor leerlingen met psychiatrische problematiek. De voorziening is getroffen in het gebouw van MHC.

Financiële positie van ECE Sint Eustatius

De financiële positie van Expertise Center Education care Sint Eustatius (ECE) is onderzocht aan de hand van een interview en aanvullende correspondentie met de directeur van ECE, bestuurscoach in CN en een documentenanalyse van de jaarrekening van 2016, voorlopige jaarrekeningen van 2017 en 2018 en een voorlopige financieel overzicht van ECE voor 2019.

Inkomsten en uitgaven ECE

ECE ontvangt net als het EOZ Bonaire jaarlijks financiële middelen van het Rijk in een reguliere subsidie en een aanvullende subsidie. Daarnaast ontvangt ECE financiële middelen van het Openbaar Lichaam Sint Eustatius. Samen vormen de subsidies van het Rijk en de bijdrage van het Openbaar Lichaam de totale inkomsten van ECE, waarvan de middelen van het Openbaar Lichaam opgaan aan de huur.

De uitgaven van ECE worden besteed aan personeelslasten, afschrijvingen, huisvestingslasten, overige instellingslasten en leermiddelen/-materialen en overige kosten. Onder personeelslasten vallen de salarissen van de professionals die bij het ECE in dienst zijn, de betaling van extern ingehuurde experts en kosten voor congressen en symposia die professionals van ECE bezoeken. De kostenpost afschrijvingen wordt gevormd door afschrijvingen met betrekking tot materiaal. De huisvestingslasten bestaan naast de huur van het pand van ECE uit elektriciteit- en water- en klein onderhoudskosten. ECE brengt de uitgaven aan kantoorartikelen, verzekeringen, reis- en verblijfkosten van extern ingehuurde experts en audits onder bij overige instellingslasten. De laatste post, leermiddelen/-materialen en overige kosten, bestaat uit uitgaven aan speciale activiteiten, meubilering en schoonmaak.

In tabel 3 staan de inkomsten en uitgaven van de afgelopen jaren gepresenteerd zoals ECE dat doet in haar jaarrekeningen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de weergave van cijfers voor 2017 en 2018 gebaseerd zijn op voorlopige jaarrekeningen van ECE en de cijfers voor 2019 op de begroting en niet op de realisatie hiervan.

Tabel 3. Inkomsten en uitgaven van ECE (in USD)

| Inkomsten en uitgaven | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 (begroting) |
|---|----------|----------|-----------|------------------|
| Reguliere subsidie van het Rijk | 386.909 | 386.909 | 386.909 | 386.909 |
| Aanvullende subsidie van het Rijk | 300.000 | 300.000 | 300.000 | 300.000 |
| Eiland Bijdrage | 23.880 | 23.880 | 23.880 | 23.880 |
| Overige baten | -168.182 | -151.058 | -230.420 | ? |
| Totale inkomsten | 542.607 | 559.731 | 480.369 | 710.789 |
| Personeelslasten (incl. diensten van derden) | 421.472 | 546.303 | 691.222 | 627.637 |
| Afschrijvingen | 10.022 | 6.149 | 23.001 | 10.713 |
| Huisvestingslasten (incl. huur) | 31.402 | 29.539 | 28.414 | 28.540 |
| Overige instellingslasten | 142.808 | 64.102 | 37.016 | 41.304 |
| Leermiddelen/materialen en overige kosten | 679 | 331 | 7.217 | 10.796 |
| Totale uitgaven | 606.383 | 646.424 | 786.869 | 718.990 |
| Saldo Baten- Lasten | -63.771 | - 86.693 | - 306.500 | ? |
| Eigen vermogen | -129.262 | -215.955 | -522.460 | ? |

Uit tabel 3 kan worden opgemaakt dat de subsidies die ECE de afgelopen vier jaar ontving van het Rijk en het openbaar lichaam Sint Eustatius gelijk bleven. De uitgaven van ECE stegen de afgelopen vier jaar wel. Verklaringen voor de stijging van kosten zijn dat het besluit om de cao van het onderwijs te volgen voor de salariering van professionals in dienst van het centrum en uitgaven besteed aan ICT die eerder niet werden gemaakt.

Opvallend is dat ECE in haar jaarrekeningen ook negatieve 'overige baten' opvoert. Dat heeft te maken met de geormerkte middelen die ECE van het Rijk ontvangt: de aanvullende middelen. Volgens de subsidieregeling van het ministerie van OCW mag ECE de reguliere subsidie vrij besteden aan haar wettelijke taken. De aanvullende subsidie is bedoeld voor de inzet van orthopedagogen en 'special needs teachers' binnen de scholen (inclusief reis-, verblijf-, en verhuiskosten)¹⁴⁶. Hierdoor zijn overgebleven middelen van de aanvullende subsidie terug te vorderen door het ministerie van OCW.

¹⁴⁶ Dienst Uitvoering Onderwijs (2016). Subsidie EOZ St. Eustatius 2017-2020. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: DUO.

ECE besteedt de geoormerkte aanvullende subsidie rechtmatig en verantwoordt dit in haar jaarverslagen. Zo bekostigt ECE haar standaard programma met de reguliere subsidie. Voor het *special needs* programma maakt zij gebruik van de aanvullende subsidie. De afgelopen jaren heeft ECE ieder boekjaar een negatief resultaat op het standaard programma (bekostigd vanuit de reguliere subsidie) en een positief resultaat op het special needs programma (bekostigd vanuit de aanvullende subsidie). De middelen die ECE overhoudt van de aanvullende subsidie kan zij echter niet rechtmatig gebruiken ter compensatie voor het tekort van de reguliere subsidie. Dat maakt dat ECE het bedrag dat het overhoudt van de aanvullende subsidie opvoert als negatieve 'overige baten' in de balans. De bedragen onder 'overige baten' zijn zodoende gelijk aan de positieve resultaten die ECE in het voorgaande boekjaar registreerde voor het special needs programma.

Dat ECE tot op heden jaarlijks financiële middelen van de aanvullende subsidie overhoudt, heeft overigens niet zozeer te maken met het feit dat er geen zorgbehoeften zijn van leerlingen, maar met het feit dat er lokaal niet altijd per direct orthopedagogen en/of special needs teachers beschikbaar zijn. ECE kan hierdoor niet altijd volledig gebruikmaken van de financiële middelen uit de aanvullende subsidie. Deze mogen immers alleen hieraan worden besteed.

Ter vergelijking met de financiën van de expertisecentra onderwijszorg op Bonaire en Saba schetsen we hier kort het beeld van ECE zonder de 'overige baten' in de berekeningen mee te nemen. Wanneer de 'overige baten' niet worden meegerekend in de berekeningen van het saldo baten-lasten per boekjaar, is zichtbaar dat het saldo in zowel 2016 als 2017 nog positief is (respectievelijk: \$ 104.406 en \$ 64.365) maar in 2018 negatief werd (- \$ 76.080). De begroting voor 2019 liet opnieuw een negatief saldo zien. Hieruit wordt duidelijk dat ECE inteert op haar reserves.

Uitgaven aan wettelijke en niet-wettelijke taken

De directeur van ECE geeft aan dat een verdeling van financiële lasten over de vier wettelijke taken lastig te maken is. De diensten die ECE aanbiedt, worden niet als zodanig geregistreerd. Alle uitgaven van ECE worden besteed aan de zorg die leerlingen nodig hebben. Daarbij betaalt ECE eveneens de benodigde logopedie die leerlingen nodig hebben. De directeur geeft hierover aan dat ECE voorheen een overeenkomst had met de Zorgverzekeraar die logopedie bekostigde. Dat doet de verzekeraar echter niet meer. De behoefte aan logopediebehandelingen onder leerlingen is er echter nog wel. Daarom heeft ECE besloten deze zorgdiensten zelf te bekostigen. De bekostiging van paramedische zorg behoort echter niet tot de wettelijke taken van ECE. Deze zorg dient te worden aangevraagd door de huisarts, waarna de Zorgverzekeraar bepaalt of de aanvraag wordt gehonoreerd en wordt bekostigd door de verzekeraar.

Bekostiging van personeel

ECE heeft in totaal zes personen full time in dienst:

- Twee ambulante begeleiders,
- Een gedragstherapeut,
- Een special need-/ Autisme Spectrum Syndroom-expert, en
- Een kunsttherapeut.

Daarnaast werkt het centrum met ingehuurd experts: een logopedist van Bonaire, en een GZ-psycholoog en neuropsycholoog van Curaçao. Deze experts bezoeken het eiland eens per maand.

Zoals reeds is genoemd, wordt voor de beloning van de professionals van ECE sinds januari 2018 de CAO van het onderwijs gehanteerd. Het verloop van personeel was voor de expertisecentra aanleiding voor

het besluit om de CAO van het onderwijs te volgen. De expertisecentra willen graag personeel met benodigde expertise behouden en geven aan dat een beloning daarbij in verhouding moet zijn naar het werk dat zij doen omdat experts anders het centrum verlaten en in dienst van een school of andere organisatie gaan werken.

Reflectie op de financiële positie

De directeur van ECE van mening dat de huidige bekostigingswijze goed werkt. Zij maakt zich echter zorgen over de toereikendheid van de financiële middelen om de diensten die ECE momenteel verleent te kunnen voortzetten. Op basis van de financiële gegevens die zijn geanalyseerd, kan worden gesteld dat de kosten van ECE inderdaad stijgen. Daarbij moet worden opgemerkt dat ECE de logopedische behandelingen van leerlingen momenteel voor haar rekening neemt.

ECE houdt tot op heden jaarlijks middelen – aanvullende subsidie – over. Doordat deze volgens de subsidieregeling¹⁴⁷ geoormerkt zijn voor de inzet van experts die niet altijd direct lokaal beschikbaar zijn, kan het centrum deze echter niet volledig inzetten voor de benodigde zorg. Beschikbare middelen kunnen hierdoor niet volledig worden aangewend.

Op basis van de analyse van financiële gegevens van 2016, 2017 en 2018 kan worden gesteld dat de huidige subsidieregeling niet resulteert in de gewenste inzet van onderwijszorg. Daarbij moet worden opgemerkt dat de analyse deels gebaseerd op voorlopige jaarrekeningen die nog niet zijn goedgekeurd door de accountant.

Financiële positie van EC2 Saba

De financiële positie van Expertise Center Education Care Saba (EC2) is onderzocht aan de hand van een interview met de directeur en gedragswetenschapper van ECE, aanvullende correspondentie met de directeur van ECE en een documentenanalyse van jaarrekeningen van EC2.

Inkomsten en uitgaven EC2

Stichting EC2 wordt gefinancierd door het Rijk. De jaarlijkse reguliere subsidie die EC2 van het ministerie van OCW ontvangt, is de afgelopen vier jaar gelijk gebleven. Daarnaast krijgt het een geoormerkte aanvullende subsidie van het ministerie van OCW. Deze is bedoeld voor de inzet van een maatschappelijk werker, selectie en werving en verdere professionalisering van medewerkers. De middelen die EC2 binnen de aanvullende subsidie ontving, is de afgelopen jaren ieder jaar gestegen. Van het ministerie van VWS ontving EC2 in 2017 en 2018 ook middelen voor het project Armoede bestrijding. Hierdoor is in de afgelopen vier jaar een stijging te zien van de totale baten van EC2. De lasten van het centrum namen in dezelfde jaren eveneens toe. Het totaal aan lasten van EC2 bestaat uit personeelslasten, afschrijvingen, overige instellingslasten en lasten besteed aan leermiddelen/-materialen. De personeelslasten bestaan uit de salarissen van de professionals die in dienst zijn bij EC2 en het inhuren van personeel dat niet in dienst is bij EC2. De kostenpost afschrijvingen bestaat uit afschrijvingen van ICT, kantoorinventaris en schoolinventaris. Werving van professionals voor EC2 en promotie van activiteiten vormen samen de overige instellingslasten. In 2017 en 2018 vormden ook de uitgaven aan het project Bestrijding Armoede een deel van de overige instellingslasten. Deze stonden echter gelijk aan de middelen die EC2 hiervoor ontving. Tot slot worden er middelen besteed aan

¹⁴⁷ Dienst Uitvoering Onderwijs (2016). Subsidie EOZ St. Eustatius 2017-2020. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: DUO.

leermiddelen en -materialen. Tabel 4 geeft een overzicht van inkomsten, uitgaven en reserves van EC2 Saba.

Tabel 4. Inkomsten en uitgaven en eigen vermogen van EC2 (in USD)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 (begroting) |
|---|---------|--------------------|--------------------|------------------|
| Baten | | | | |
| Reguliere subsidie van het Rijk | 235.320 | 235.320 | 235.320 | 235.320 |
| Aanvullende subsidie van het Rijk | 59.380 | 60.448 | 79.072 | 104.680 |
| Overige baten (VWS) | | 11.981 | 19.927 | |
| Totale baten | 294.693 | 307.749 | 334.319 | 340.000 |
| | | | | |
| Lasten | | | | |
| Personeelslasten | 226.862 | 260.815 | 289.044 | 320.000 |
| Afschrijvingen | 3.883 | 3.571 | 4.082 | 4.000 |
| Huisvestingslasten | - | - | - | |
| Overige instellingslasten (lasten project Armoede Bestrijding) | 46.290 | 58.083 (11.981) | 75.971 (19.927) | 80.000 |
| Leermiddelen/ -materialen | 1.547 | 3.092 | 1.529 | 1.500 |
| Totale lasten | 278.582 | 325.561 | 379.626 | 405.500 |
| Saldo baten- lasten | 16.111 | - 17.813 | - 36.307 | - 65.500 |
| | | | | |
| Eigen vermogen | 84.385 | 66.571 | 30.264 | - 35.235 |

Bron: jaarrekeningen EC2 2016, 2017 en 2018

Het overzicht in tabel 4 laat zien dat sinds 2018 de baten van EC2 niet meer opwegen tegen de lasten van het centrum; er ontstaat een negatief saldo. De lasten liggen hoger dan de baten. Dat komt doordat de personeelslasten in de afgelopen jaren fors zijn toegenomen. Eén van de redenen voor de hogere personeelslasten is dat sinds januari 2018 de cao van het onderwijs wordt gehanteerd voor de beloning van professionals van EC2. Volgens de directeur van EC2 is hier in de bekostiging van de expertisecentra geen rekening mee gehouden. Daardoor heeft EC2 per jaar \$ 35.000 moeten interen op de reserves. Het verhogen van de salarissen was noodzakelijk om de professionals te belonen naar het werk dat zij verrichten en om de benodigde professionals te behouden. Een andere reden is dat de personeelskosten besteed aan extern ingehuurd experts zijn toegenomen van \$ 34.600 in 2016 tot \$ 57.400 in 2018.

Doordat het negatieve saldo van EC2 jaarlijks toeneemt, neemt het eigen vermogen van EC2 af. Een verdere toename van lasten wordt voorzien. Bij gelijkblijvende inkomsten, zal het tekort steeds groter worden. De reserve van EC2 zal hiervoor op korte termijn niet meer kunnen compenseren. De reserve bedroeg in 2018 slechts \$ 30. 264. Wanneer de begroting voor 2019 is gerealiseerd, schiet het eigen vermogen van EC2 tekort.

Uitgaven aan wettelijke en niet-wettelijke taken

Wanneer de uitgaven worden vertaald naar de wettelijke taken die EC2 heeft, maakt de directeur de volgende verdeling:

- 30 % wordt besteed aan onderwijsondersteunende activiteiten aan leerlingen met een zorgbehoefte (wettelijke taak 1);
- 35 % wordt besteed aan ambulante begeleiding ten behoeve van leerlingen met een zorgbehoefte (wettelijke taak 2);
- 15 % wordt besteed aan handelingsgerichte diagnostiek ten behoeve van leerlingen met een zorgbehoefte op verzoek van de school of het samenwerkingsverband (wettelijke taak 3); en
- 20 % wordt besteed aan het adviseren, consulteren en trainen van teamleden van EC2, teamleden van de scholen of de ouders van leerlingen met een zorgbehoefte (wettelijke taak 4).

Een vaste procedure van EC2 is dat zij bij 5-jarigen voordat zij in grade 1 (groep 3) beginnen, *The Kaufman Survey of Early Academic and Language Skills (K-SEALS)* afnemen. Deze test maakt inzichtelijk hoe de woordenschat, cijfervaardigheid, articulatie, uitdrukkingsvaardigheden en verbaal begrip van de leerling zich ontwikkelt. Op basis daarvan kan de leerkracht de laatste maanden voorafgaand aan groep 3 een remedial plan opzetten.

Daarnaast wordt een deel van de subsidie uitgegeven aan de training van de eigen teamleden. Ook de persoonlijke onderwijsassistenten van zorgleerlingen met een grote zorgvraag krijgen training van EC2 om de leerlingen aan wie zij gekoppeld zijn, te kunnen ondersteunen. De assistenten zijn namelijk niet specifiek gekwalificeerd om de onderwijsondersteuning te bieden. Twee van de drie assistenten zijn via-via geregeld en niet aan de hand van een procedure waarbij kwalificaties waren vereist. Ouders van deze leerlingen geven aan dat zij de voorkeur geven aan het via-via regelen. Eén van hen had eerder te maken met een andere assistent maar deze verliet het eiland. Dat achtten de ouders onwenselijk omdat een vertrouwensband tussen hun kind en de assistent belangrijk zijn voor de ontwikkeling van hun kind.

EC2 deelt leerlingen in naar zorgbehoefte op grond van de duur van het type hulpvraag. Afhankelijk daarvan wordt een handelingsplan (*Individualized Education Plan*, voor 34 leerlingen) of een ontwikkelingsperspectiefplan (*Individualized Development Plan*, voor 12 leerlingen) opgesteld. Dit is de taak van de school. Van de groep leerlingen met een ontwikkelingsperspectief plan kan op grond van hun diagnose worden gesteld dat zij langdurige zorgbehoeften hebben op meerdere gebieden. Voor al deze 46 leerlingen stelt EC2 een begeleidingsplan op. Dit is wettelijk voorgeschreven en van belang om resultaten van de begeleiding te kunnen vaststellen.

Leerlingen met een lichte hulpvraag worden niet door EC2 geholpen, maar door de school. Deze leerlingen komen wel tijdens de tweewekelijkse zorgoverleggen tussen EC2 en de scholen ter sprake. Leerlingen die meer zorg nodig hebben, krijgen wel diensten aangeboden door EC2. Alle diensten worden aangeboden voor tenminste 30 minuten per week. In tabel 5 is zichtbaar hoeveel leerlingen gebruikmaken van de diensten. Leerlingen die een langdurige hulpvraag hebben, krijgen intensievere behandeling, zoals eveneens zichtbaar is in tabel 5.

Tabel 5. Aantal leerlingen dat gebruikmaakt van diensten van EC2.

| | Kortdurende hulpvraag | Langdurige hulpvraag |
|---|---|-----------------------------------|
| Ergotherapie | 30min per week: 5 PO ¹⁴⁸ + 4 VO ¹⁴⁹ | 60min per week: 2 PO |
| Spraak- en taaltherapie | 30min per week: 8 PO | 60min per week: 2 PO+ 1 VO |
| Sociale vaardigheden- en weerbaarheidstraining | 45min per week: 9 PO+ 7 VO | 90min per week: 5 PO |
| Training in leerstrategieën aan leerlingen met leerstoornissen | 45min per week: 4 PO+ 1 VO | 90min per week: 3 PO+ 1 VO |
| Individueel bewegingsonderwijs | 30min per week: 4 PO+ 2 VO | - |
| Huiswerkbegeleiding¹⁵⁰ | - | 1/ 2/ 3 uur per week: 10 PO+ 8 VO |

Sommige leerlingen maken gebruik van meerdere diensten. Op Saba zijn twee leerlingen gediagnosticeerd met het Autisme Spectrum Syndroom¹⁵¹, één leerling heeft het Down Syndroom, 11 leerlingen hebben een taalontwikkelingsachterstand, 6 leerlingen hebben een lage intelligentie (6 PO-leerlingen hebben een Praktijkonderwijs-uitstroomprofiel en 9 VO-leerlingen volgen praktijkonderwijs), 5 leerlingen vertonen externaliserende gedragsproblematiek en 6 leerlingen zijn gediagnosticeerd met een leerstoornis.

Bekostiging van personeel

EC2 heeft verschillende experts in dienst. Zij worden op verschillende wijzen bekostigd. Vier teamleden ontvangen een vastgesteld salaris. Twee teamleden hebben een 0-uren contract bij EC2. (Dit zijn twee van de drie persoonlijke onderwijsassistenten in dienst van EC2. Na een jaar in dienst te zijn geweest, zal hun contract veranderen in een vast contract.) Een aantal experts wordt per uur betaald door EC2 omdat zij op freelancebasis werken. Ook wordt een aantal experts bekostigd uit de zorgverzekering van leerlingen. Tot slot worden projectgelden uit fondsen ingezet om enkele experts te betalen die door EC2 worden aangestuurd voor de benodigde onderwijszorg. Tabel 6 biedt hiervan een overzicht.

¹⁴⁸ PO= Primair onderwijs

¹⁴⁹ VO= Voortgezet onderwijs

¹⁵⁰ De huiswerkbegeleiding wordt aangeboden aan 18 leerlingen met een leerstoornis of een sociaal-emotionele indicatie.

¹⁵¹ Het vermoeden bestaat dat er nog 5 leerlingen een Autisme Spectrum Stoornis hebben. Vanwege beperkte capaciteit bij Mental Health Caribbean waardoor zij niet kunnen worden getest, zijn deze diagnoses echter nog niet gesteld.

Tabel 6. Experts van EC2 en de bekostiging ervan.

| Experts | Aanstelling | Bekostiging |
|---------------------------------|------------------|------------------------|
| Director | 24uur per week | EC2: contractbasis |
| Onderwijskundige | 16uur per week | EC2: contractbasis |
| Jeugdontwikkelingsspecialist | 32uur per week | EC2: contractbasis |
| Gedragscoach | 40uur per week | EC2: contractbasis |
| Spraak- en taaltherapeut | 16uur per week | Zorgverzekering |
| Klinisch psycholoog | 4uur per week | EC2: Freelance per uur |
| Fysiotherapeut | 4uur per week | Zorgverzekering |
| Persoonlijke onderwijsassistent | 25uur per week | EC2: contractbasis |
| Persoonlijke onderwijsassistent | 25uur per week | EC2: 0-urencontract |
| Persoonlijke onderwijsassistent | 25uur per week | EC2: 0-urencontract |
| Ergotherapeut | 8uur per week | Extra Project Fonds |
| Toegepaste gedragsanalist | 3 weken per jaar | Extra Project Fonds |

Hoewel de experts van EC2 niet onder een collectieve arbeidsovereenkomst vallen, wordt sinds januari 2018 de CAO van het onderwijs gevolgd. Het verhogen van de salarissen was noodzakelijk om de professionals te belonen naar het werk dat zij verrichten en om de benodigde professionals te behouden.

Reflectie op de financiële positie

Ten behoeve van de onderwijszorg is financiële onafhankelijkheid van het expertisecentrum onderwijszorg op Saba gewenst. De hogere stijging van lasten ten opzichte van de stijging van baten, biedt een bedreiging voor het voortbestaan van de diensten van EC2. Vanwege de stijgende kosten is jaarlijks een extra bedrag van ca. \$100.000 nodig voor een dekkende begroting. Het is daarbij belangrijk om de verhoging van salarissen mee te wegen in de bekostigingsregeling van de expertisecentra om ervoor te zorgen dat het huidige personeel kan worden behouden.¹⁵²

¹⁵² Bij deze reflectie geldt opnieuw het voorbehoud ten aanzien van de berekening van de totale baten.

Samenvatting

Op alle drie de eilanden van Caribisch Nederland ontvangen de expertisecentra onderwijszorg een reguliere subsidie en een aanvullende subsidie. Wat betreft de kosten zien we een stijgende lijn, op alle drie de eilanden. Daardoor teren de centra in op reserves en ontstaat een tekort op de begroting. Belangrijkste oorzaken van de kostenstijging zijn een toenemende behoefte aan onderwijszorg en stijgende personeelskosten. Daarnaast speelt de geormerkte aanvullende subsidie met name de centra op Sint Eustatius en Saba een belemmerende rol. Deze subsidie kan niet altijd worden benut vanwege de afwezigheid van experts die direct beschikbaar zijn op de eilanden in combinatie met de bepalingen over hoe de subsidie mag worden ingezet.

Wettelijke en niet-wettelijk taken

Op grond van de financiële verslagen is het niet goed mogelijk voor elk eiland een verdeling aan te geven van de bestedingen aan de vier wettelijke taken. Op Saba gaf de directeur van EC2 aan wel een inschatting te kunnen maken van de verdeling van middelen over de wettelijke taken: het grootste deel wordt besteed aan wettelijke taken 1 en 2. Daarnaast wordt een deel van de middelen besteed aan training van persoonlijke assistenten van sommige leerlingen, die bij aanstelling nog niet waren opgeleid om onderwijs te verzorgen.

Wat betreft de wettelijke en niet-wettelijke taken kan verder worden gesteld dat op Bonaire de preventieve logopedische screening van leerlingen in groep 2 wordt bekostigd. Dit is een niet-wettelijke taak. Op Saba wordt onder vijfjarigen eveneens een preventieve test afgenomen: de K-SEALS. Deze test richt zich op de bredere ontwikkeling van het kind.

Op Sint Eustatius wordt een deel van de paramedische zorg van leerlingen bekostigd: de logopediebehandelingen. Ook dit valt niet onder de wettelijke taken van ECE, maar behoort te worden bekostigd door de Zorgverzekeraar.

Op Sint Eustatius en Saba is een ander aandachtspunt de doelgroep: beide centra zijn betrokken bij kinderen van de kinderopvang. Onduidelijk is hoeveel diensten en middelen hiervoor worden ingezet. In overeenstemming met de opdrachtgever bleef de verbinding van de opvang met de EOZ's in dit onderzoek buiten beschouwing.

Personeel

De expertisecentra onderwijs hebben naast management en ondersteunend personeel met name gedragswetenschappers en onderwijskundigen in dienst. Psychologen, logopedisten en fysiotherapeuten worden extern ingehuurd. Sommige experts worden betaald uit de zorgverzekering en komen niet ten laste van het budget van het EOZ. Naast deze professionals zijn er op de bovenwindse eilanden enkele persoonlijke begeleiders van leerlingen met een zware zorgvraag in dienst van ECE en EC2.

Personele kosten stijgen doordat op elk van de eilanden sinds enige tijd dezelfde cao wordt gehanteerd als in het onderwijs. Dit wordt gezien als noodzakelijk om personeel te behouden. Een andere oorzaak van stijgende kosten voor personeel is een toenemend beroep op externe experts. Op Bonaire is een andere oorzaak de uitgaven aan personeel voor een cluster 4-voorziening op SGB. Deze regeling is echter eindig en zal in de toekomst niet worden bekostigd door het EOZ.

Type financiering

Een instellingssubsidie verdient de voorkeur boven inkoop door de scholen. De deskundigheid van de scholen op het gebied van onderwijszorg is op dit moment nog niet voldoende sterk om over te stappen op een inkoop-systeem.

Bijlage 8: Verwerking vragenlijsten ingevuld door respondenten op Sint Eustatius

Kunnen de po-scholen de noodzakelijke zorg bieden aan zorgleerlingen?

Op Sint Eustatius hebben twaalf in de vier scholen voor primair onderwijs werkzame personen deze vraag uit de vragenlijsten beantwoord. Acht van hen hebben de functie leerkracht, allen gecombineerd met de functie van intern begeleider, vier hebben de functie van directeur. In tabel a staan de frequenties van toegekende scores weergegeven.

Tabel a: Antwoorden op de vraag "In hoeverre is de school in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?"

| po-scholen Sint Eustatius over zichzelf | Frequentie |
|---|------------|
| Volledig (1) | 1 |
| Grotendeels (2) | 6 |
| Middenscore (2,5) | 1 |
| Enigszins (3) | 4 |
| Niet (4) | 0 |
| Gemiddelde | 2,29 |

Op de vraag "In hoeverre is de school in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?" geeft één persoon de score 'volledig'. Daarbij maakt deze een ietwat met de score strijdige toelichting: *"De leraren kunnen een groot deel zelf doen maar in speciale onderwijszorg (special needs) kunnen we niet voorzien."*

De helft van de respondenten stelt dat de school 'grotendeels' in staat is de noodzakelijke zorg te bieden. Deze zes personen geven daar enerzijds toelichtingen bij die er op wijzen dat de leerlingen de zorg krijgen als dat nodig is, en dat leraren hun best doen met wat beschikbaar is. Eén van de directeuren schrijft: *"Er is één IB'er, één in opleiding, en één schaduw leraar zodat onze behoeften adequaat gedekt worden. Er is één remedial teacher die de school één keer per week bezoekt."* Anderzijds wordt onderscheid gemaakt tussen leerproblemen en gedragsproblemen. Inspelen op leerproblemen is gemakkelijker dan op gedragsproblemen. Deze laatste vormen een grote uitdaging. Een leerkracht en intern begeleider stelt: *"De school heeft leerlingen met ernstige ODD, ADHD en complexe sociale issues. Zij zitten in reguliere klassen hetgeen zeer uitdagend is voor leraren en leerlingen. Een special needs leraar is noodzakelijk."*

Een derde vindt dat dit 'enigszins' het geval is. Ook bij deze vier respondenten valt het woord 'uitdagend'. Een directeur schrijft dat de school vier intern begeleiders heeft, waarvan er twee actief zijn, en twee nu betrokken worden bij klasoverstijgend werk. Maar omdat alle intern begeleiders ook een eigen reguliere klas hebben kunnen belangen wringen. Een ander zegt dan ook dat intern begeleiders extra tijd nodig hebben om hun functie effectief uit te voeren: *"Eén leraar per klas is niet genoeg om alle probleemgevallen te behandelen"*. Daarnaast wordt door enkele respondenten een gebrek aan ruimte ervaren om begeleiding buiten de klassen te geven.

De vraag naar de mate waarin het primair onderwijs in staat is de noodzakelijke zorg te bieden is ook gesteld in de vragenlijst voor medewerkers van het EOZ op Bonaire. De respondent geeft de score 'grotendeels' zonder verdere toelichting.

Kan de vo-/mbo-school de noodzakelijke zorg bieden aan zorgleerlingen?

De vragenlijst is door vijf personen van de enige school voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs ingevuld. Een respondent geeft geen score maar wel een toelichting. Drie van de respondenten vindt dat de school 'grotendeels' de noodzakelijke onderwijszorg kan bieden. Uit de toelichtingen blijkt dat de noodzaak wordt gevoeld, omdat er geen school voor uitsluitend 'special needs children' is op het eiland.

Vooraf voor Praktijkonderwijs geldt dat er sommige behoeften zijn die voorbij de capaciteiten van het personeel gaan, en met ondersteuning van het ECE en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CYF) moeten worden aangepakt. Hetzelfde geldt voor leerlingen met een autisme spectrum stoornis. Verder wordt gewezen op Spaans sprekende leerlingen die meer assistentie nodig hebben dan de school kan bieden. Er komen verschillende problemen in het brede autisme spectrum voor. Er wordt verder gewezen op Spaans sprekende leerlingen die meer assistentie nodig hebben dan wat de school kan bieden.

Eén van de respondenten stelt dat de school in het geheel 'niet' de noodzakelijke onderwijszorg kan bieden. Dat geldt voor leerlingen met een laag cognitief niveau (MLK/ZMLK), complexe gedragsproblemen, traumatische problemen en spraak deficiënties.

Kan ECE de noodzakelijke zorg bieden aan zorgleerlingen?

Voorafgaand aan het gesprek met de directeur van ECE is de vraag gesteld "In hoeverre is ECE in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?". De directeur gaf aan dat dit 'grotendeels' het geval is. Als toelichting wordt eenvoudigweg gesteld dat er voor komt van het centrum niets was dus dat er enorm veel onderwijszorg voor kinderen is gekomen.

Dezelfde vraag over de mate waarin het ECE in staat is om leerlingen noodzakelijke zorg te bieden is aan medewerkers van de scholen op Bonaire gesteld. In totaal beantwoordden zeventien respondenten de vraag. In tabel b staat de frequentie van toegekende scores weergegeven.

Tabel b: Antwoorden op de vraag "In hoeverre is ECE in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?"

| Scholen Sint Eustatius over ECE | Frequentie |
|---------------------------------|------------|
| Volledig (1) | 1 |
| Bijna volledig (1,5) | 1 |
| Grotendeels (2) | 9 |
| Enigszins (3) | 6 |
| Niet (4) | 0 |
| Gemiddelde | 2.27 |

Van de zeventien respondenten geven negen personen aan dat ECE 'grotendeels' in de noodzakelijke zorg kan voorzien. Eén respondent is van mening dat ECE dat volledig kan en één geeft een score van bijna volledig (tussen volledig en grotendeels in). Als toelichting op deze positieve scores geeft men aan dat het ECE de overeengekomen taken in en met het onderwijs uitvoert en hulp geboden wordt wanneer dat wordt verzocht. Dat geschiedt via zowel training, als hulp geboden tijdens lessen in de school.

De respondenten uit het basisonderwijs merken daarbij de kanttekening dat er een gebrek is aan specialistische kennis: "Er moeten meer echte 'experts' in dienst genomen worden." Specifiek is er een leraar speciaal onderwijs nodig. Verder moet ook het Centrum voor Jeugd en Gezin de scholen

assisteren. De respondenten uit het vo en mbo zijn een andere mening toegedaan. Zij geven in toelichting aan dat ECE geregeld specialisten van overzee laat komen om leerlingen te testen en te begeleiden. Wel zien meerdere respondenten een behoefte aan meer logopedische zorg en gedragsproblemen: *“een expert één keer per maand schiet niet op: dat behandelen moet vaker”*.

De zes respondenten die de vraag scoren met ‘enigszins’ vinden dat het ECE onvoldoende personeel heeft. Hierdoor is zorg op dagelijkse basis niet mogelijk, en worden niet alle benodigde zorgbehoeften van de leerlingen gedekt. Iemand is bezorgd dat de hoogte van de werkdruk onoverkomelijk wordt voor de ECE.

Verder stelt een respondent: *“Specialisten zijn niet makkelijk beschikbaar en het duurt lang voordat veel zaken aangepakt worden. Er zijn te lange gaten in het interventieproces.”* Desalniettemin wordt ook uit toelichtingen van deze respondenten duidelijk dat de aangeboden hulp de leerlingen helpt: *“ze doen goed werk”*.

Bijlage 9: Verwerking vragenlijsten ingevuld door respondenten op Saba

Kan de po-school de noodzakelijke zorg bieden aan zorgleerlingen?

De vier personen, met wie we gesproken hebben, is tevens de vraag “In hoeverre is de school in staat leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?” gesteld. Zij gaven hierop als antwoorden ‘vrijwel niet’ tot ‘enigszins’. In de toelichting hierbij geven zij aan dat ze een gebrek aan benodigde expertise ervaren: *“Hoewel we het proberen zijn we niet getraind om met leerlingen met specifieke behoeften te werken hier op school.”* Een klaslokaal voor leerlingen met een Autisme Spectrum Stoornis of het Syndroom van Down om in tot rust te komen of om tijdelijk onderwijs te volgen, ontbreekt volgens hen ook: *“De special needs kinderen hebben een klaslokaal nodig waar zij zich op hun gemak voelen en met zichzelf en anderen omgaan op hun eigen niveau. Op dit moment hebben ze een persoonlijke assistent die van klas naar klas moet rennen.”* Wanneer er veel leerlingen met specifieke behoeften in de klas zitten, worstelen leraren daarnaast met de ‘reguliere’ leerlingen.

Er is een duidelijke wens om een full-time ‘special needs’ leraar c.q. remedial teacher te hebben. Deze leraar zou over een eigen klaslokaal moeten beschikken met daarin voldoende geschikte materialen. Het EC2 zou experts vaker dan twee keer per week beschikbaar moeten maken voor onderwijszorg op de school.

De vraag naar de mate waarin het primair onderwijs in staat is de noodzakelijke zorg te bieden is ook gesteld in de vragenlijst voor medewerkers van het EC2 op Saba. De twee medewerkers geven ‘enigszins’ als score en stellen dat verdere professionalisering van leraren nodig is om de eerste zorg in de klas aan te pakken.. Verder is het nodig dat er opgeleide assistenten komen.

Kan de vo-/mbo-school de noodzakelijke zorg bieden aan zorgleerlingen?

Net zoals in het primair onderwijs op Saba, geeft het personeel van het vo/mbo in de vragenlijst aan dat de school ‘niet’ tot ‘enigszins’ geëquipeerd is om de noodzakelijke onderwijszorg te bieden. Het personeel stelt dat hoewel men binnen de beperkingen van de school z’n best doet, middelen en specialistisch geschoolde staf ontbreken.

De medewerkers van EC2 stellen hier hetzelfde als bij het primair onderwijs, hoewel hun score hier gunstiger is: men kan ‘grotendeels’ de noodzakelijke onderwijszorg bieden, maar desalniettemin is scholing voor leraren in remediërende vaardigheden en de beschikbaarheid van opgeleide assistenten wenselijk.

Kan EC2 de noodzakelijke zorg bieden aan zorgleerlingen?

De medewerkers van EC2 stellen op de vraag “In hoeverre EC2 in staat is leerlingen met specifieke zorgbehoeften de zorg te bieden die ze nodig hebben?” dat dit ‘grotendeels’ het geval is. EC2 heeft een scala aan diensten voor de schoolgaande jeugd, ouder dan 3 jaar en jonger dan 24 jaar en werkt daarbij nauw samen met jeugdketenpartners. EC2 ervaart echter dat er onvoldoende financiering is voor de benodigde diensten. Ook merkt EC2 op dat problemen in de ontwikkeling door ouders en leerkrachten niet altijd als zodanig worden geïdentificeerd. Voorts moet de samenwerking met stakeholders verbeterd worden.

Op dezelfde vraag voor scholen zijn de scores van respondenten van de basisschool (n=4) en van de vo-/mbo-school (n=2) eensluidend: allen stellen dat dit 'enigszins' het geval is. Als toelichting wordt gesteld dat de frequentie van het bezoek van experts te laag is en dat expertise van buiten het eiland ingevlogen moet worden, zodat zorg op tijd krijgen een probleem is. Verder is men van mening dat sommige special needs kinderen meer zorg nodig hebben dan ze krijgen.

Ook de leerplichtambtenaar ziet het punt van het beschikbaar hebben van een beperkt team van experts bij EC2, en het soms moeten inschakelen van experts uit het buitenland. Dit wordt als zodanig wel als goed gewaardeerd, maar het vertraagt de noodzakelijke zorg en diagnose. Het verschaffen van noodzakelijke zorg door EC2 wordt daarom als 'enigszins' gescoord.

Oberon

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

Utrecht, juni 2020
In opdracht van Ministerie OCW

