

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2020

Nr. 208

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2020

Onlangs heeft een evaluatie naar de onderwijszorg in Caribisch Nederland (Bonaire, Saba en Sint Eustatius, afgekort als CN) plaatsgevonden¹. Via deze brief wil ik uw Kamer graag informeren over de bevindingen van deze evaluatie en de vervolgstappen die ik wil nemen om de onderwijszorg in CN te verbeteren.

Aanloop naar de evaluatie

Op het gebied van onderwijszorg is er in CN sprake van een wezenlijk andere situatie dan in Europees Nederland. Gezien de schaalgrootte van de drie eilanden is er in CN geen sprake van (voortgezet) speciaal onderwijs zoals dat in Europees Nederland bestaat. Het uitgangspunt is inclusief onderwijs. Dat wil zeggen dat leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte onderwijs volgen binnen het reguliere onderwijs. De scholen bieden daartoe de eerstelijnsondersteuning.

De tweedelijns(onderwijs)ondersteuning wordt sinds 2011 verzorgd door een per eiland opgericht Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ). De EOZ's zijn verantwoordelijk voor het verzorgen van de tweedelijns(onderwijs)ondersteuning en ambulante begeleiding aan leerlingen met een lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke, geestelijke handicap of stoornis. Alsook voor het verrichten van handelingsgerichte diagnostiek en het betrekken en adviseren van leraren, schoolleiders, schoolbestuurders en de ouders van leerlingen.² De EOZ's vormen op de eilanden de spin in het web binnen de onderwijszorg en werken hierin nauw samen met de scholen binnen het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Wet Primair Onderwijs BES, art. 28, eerste lid.

De onderwijszorg in CN heeft zich volgens de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) sinds 2011 in positieve zin ontwikkeld en de scholen en de EOZ's hebben sinds enige jaren de basiskwaliteit. Dit is te danken aan de grote inzet van het onderwijspersoneel op de scholen en van de teams van de EOZ's. Dit is een niet te onderschatten prestatie en een groot compliment waard.

Tegelijkertijd is de afgelopen tijd ook duidelijk geworden dat we nu op een punt zijn aangekomen waarin de EOZ's en de scholen tegen de grenzen aanlopen van het onderwijszorgstelsel in CN. Mijn ministerie heeft de afgelopen jaren met enige regelmaat indringende signalen ontvangen van de scholen, de EOZ's, de afdeling OCW in CN, de Inspectie van het Onderwijs en van de Kinderombudsman, die erop duiden dat de onderwijszorg als geheel voor verschillende situaties niet toereikend is. Voor mij is het een punt van zorg dat aan verschillende leerlingen geen, onvoldoende of niet de juiste onderwijszorg kan worden geboden. Ondanks de vele inspanningen van de EOZ's en de scholen om duidelijkheid te bieden over de knelpunten binnen de onderwijszorg, bestond er tot voor kort nog geen compleet beeld om in te grijpen in het functioneren van de onderwijszorg.

Dit alles, gecombineerd met een verzoek van de EOZ's, was voor mij aanleiding om een onafhankelijke evaluatie naar het functioneren van de onderwijszorg te laten uitvoeren. Hierbij is gekeken naar zowel de inhoudelijke toereikendheid van de onderwijszorg als naar waar eventuele beleidsmatige en financiële knelpunten liggen. Ook is gekeken naar eventuele knelpunten in de samenwerking met de jeugdzorgketen. Het is mijn inzet om op grond van de uitkomsten van de evaluatie, de EOZ's en de scholen te helpen bij het verbeteren van het onderwijszorgsysteem met als doel om er gezamenlijk voor te kunnen zorgen dat alle leerlingen een zo geschikt mogelijke plek krijgen in het onderwijs in CN.

Algemene bevindingen evaluatie

Uit de evaluatie blijkt dat het onderwijszorgstelsel zoals opgezet in 2011, waarbij de po-, vo- en mbo-scholen ondersteuning krijgen vanuit het EOZ, heeft gezorgd voor een professionalisering en uitbouw van de onderwijszorgstructuur. De scholen en de EOZ's zijn steeds beter gaan samenwerken en er zijn grote stappen gezet met het opzetten van een ondersteuningsstructuur in de school, met als ankerpunten de intern begeleiders en de professionalisering van de leerkrachten. Hierdoor zijn zorgvragen, die eerder niet in beeld waren, naar voren gekomen, waardoor er meer zicht is gekomen op de complexiteit van de zorgbehoefte van de leerlingen in CN. De onderwijszorg blijkt daar (nog) niet voldoende voor toegerust te zijn. Hierbij wordt opgemerkt dat veel van de problematiek veroorzaakt wordt door de thuis- of eilandsituatie, bijvoorbeeld door verslavingsproblematiek of armoede.

Uit de evaluatie zijn de volgende kernpunten naar voren gekomen waar ik hieronder verder op in zal gaan:

1. De onderwijszorgondersteuning binnen de scholen dient te worden versterkt, waarbij het vooral belangrijk is om te investeren in de beschikbare capaciteit (aantal leraren en intern begeleiders) en de kwaliteit (inzetten op opleiding en bijscholing) van de onderwijszorgondersteuning;
2. Gezien het verbeterde zicht op het aantal onderwijszorgvragen, wordt er in toenemende mate een beroep gedaan op de EOZ's. Dat zet de EOZ's onder druk voor wat betreft financiële middelen, omdat ze niet worden bekostigd naar de omvang van de problematiek zoals deze nu bekend is;

3. Voor leerlingen met een behoefte aan zware onderwijszorg ontbreekt een passend aanbod. Gespecialiseerde experts zijn op de eilanden (vaak) niet aanwezig en kunnen slechts beperkt worden ingezet. Hiervoor dient een aanbod te worden gecreëerd;
4. Er wordt gepleit voor een betere samenwerking tussen onderwijszorg en de jeugdketenpartners. Het moet duidelijk zijn welke partij waarvoor verantwoordelijk is. Daar waar dit nog onvoldoende duidelijk is en aansluiting ontbreekt mogen leerlingen/kinderen niet tussen wal en schip vallen.

Versterken eerstelijns en tweedelijns zorg in de scholen

De evaluatie laat zien dat de EOZ's de spin in het web vormen binnen de onderwijszorg per eiland. Het onderwijszorgaanbod van de EOZ's wordt beoordeeld als goed en scholen weten de EOZ's steeds beter te vinden. Tegelijkertijd concludeert het onderzoek dat de financiële positie van de EOZ's onder druk staat. De financiering is momenteel niet toereikend om de benodigde ondersteuning binnen de onderwijszorg te kunnen bieden.

Mede op basis van de resultaten van de evaluatie onderwijszorg, is daarom een nieuwe subsidieregeling voor de kalenderjaren 2021 tot en met 2025 vastgesteld voor de EOZ's. De nieuwe subsidie kent een aantal verbeteringen en een ophoging ten opzichte van de huidige subsidieregeling. Er wordt een rekenregel geïntroduceerd die rekening houdt met een eventuele toename van het aantal leerlingen. Op deze wijze wordt de hoogte van de bekostiging ook meer voorspelbaar en herkenbaar. Daarnaast wordt, net als voor de scholen voor Europees Nederland, de loon- en prijsbijstelling toegekend, mits de schatkist het toelaat. Met deze nieuwe subsidieregeling zijn de EOZ's beter in staat om tegemoet te komen aan de hulpvragen van de scholen binnen de tweedelijns zorg. Ook zal het de basiskwaliteit, zoals deze nu sinds relatief korte tijd is gerealiseerd, helpen te borgen en te versterken. De periode 2021–2025 zal gebruikt worden om verder te bouwen aan een toekomstbestendige bekostigingssystematiek voor de EOZ's en die zal daarna moeten landen in wet- en regelgeving.

Ook de leraar heeft een belangrijke rol binnen het onderwijszorgstelsel in CN. Vanwege de diverse onderwijszorgbehoeften in de klas, dat voortvloeit uit het inclusief onderwijs, is het des te belangrijker dat de leerkrachten goed zijn toegerust om te kunnen differentiëren in de klas. De EOZ's verzorgen reeds verschillende trainingen om leraren in staat te stellen de zorgbehoefte van de leerlingen te herkennen en daarop te acteren. Tegelijkertijd is duidelijk dat er meer nodig is. Om die reden heb ik, samen met mijn collega Van Engelshoven, ingezet op de ontwikkeling van een opleidingsschool op de benedenwindse eilanden gericht op initieel en post-initieel onderwijs, en zal ik inzetten op een goed aanbod van initieel onderwijs op de bovenwindse eilanden, waarbij vooral de master Special Educational Needs relevant blijkt. We zijn daarover in gesprek met Aruba en Curaçao waar het gaat om de opleidingsschool voor de benedenwindse eilanden, en met de Universiteit van Sint Maarten en de Instituto Pedagogica Arubano op Aruba waar het gaat om een aanbod voor de bovenwindse eilanden. Daarnaast is het op dit moment lastig om in CN aan voldoende geschoold personeel te komen en ze te behouden. Intern begeleiders komen nu nog niet toe aan de begeleiding van leerlingen omdat ze zelf ook (grotendeels) voor de klas staan. Momenteel wordt geïnventariseerd welke opleidingsbehoeften er bestaan en op welke manier personeel kan worden aangetrokken en behouden. Dit vraagt nog om een nadere uitwerking waar mijn ministerie mee bezig is.

Verder heeft mijn ministerie zich de afgelopen tijd ingezet op het gebied van leerresultaten en het taalbeleid in CN, waardoor leerkrachten hun leerlingen veel beter kunnen volgen en het onderwijs beter op de behoefte van de leerling kan worden afgestemd.³

Inrichten van specialistische voorzieningen

Op alle drie de eilanden zijn er groepen leerlingen die binnen het huidige onderwijs geen passende plek kunnen vinden en waarvoor dringend actie nodig is. Het gaat hierbij om een diverse groep van minimaal 100 leerlingen. Denk daarbij aan leerlingen met zwaardere verstandelijke of geestelijke beperkingen, ernstige gedragsproblemen en/of psychiatrische problematiek. De EOZ's en de scholen leveren veel inspanningen om het mogelijk te maken dat elke leerling een zo passend mogelijke plek binnen het reguliere onderwijs krijgt, maar het blijkt binnen het huidige stelsel onmogelijk te zijn om de zwaardere onderwijszorgleerlingen goed te kunnen bedienen. Voor deze groep leerlingen zijn in CN specialistische voorzieningen nodig, vergelijkbaar met de specialistische voorzieningen die we in Europees Nederland hebben ingericht binnen het speciaal onderwijs.

In het belang van deze leerlingen vind ik het noodzakelijk dat er snel eerste stappen worden gezet in de richting van het realiseren van specialistische voorzieningen op de eilanden voor leerlingen met een zware, complexe of multidimensionale zorgbehoefte. Om ervoor te zorgen dat de specialistische voorzieningen aansluiten bij de wensen en behoeften van de leerlingen, scholen en de EOZ's per eiland, zal ik nog dit najaar projectleiders aan (laten) stellen die gezamenlijk met de genoemde partijen en de jeugdzorgketenpartners een plan moeten opstellen waarbij zij ingaan op welke voorzieningen er nodig zijn, voor welke leerlingen en welke samenwerking er nodig is met de jeugdketenpartners. In de verkenning zullen nadrukkelijk ook de voorzieningen binnen het onderwijs voor dove en slechthorende leerlingen worden meegenomen.⁴ Hierover worden al verkennende gesprekken gevoerd met de schoolbesturen, de EOZ's en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Tevens zal ik hierbij een beroep doen op de Openbare Lichamen om geschikte huisvesting mogelijk te maken zodat er straks voldoende ruimte is om zorgleerlingen een passende plek te bieden. Tegelijkertijd zal er toegewerkt worden naar de (wettelijke) inbedding van specialistische voorzieningen in het bestaande onderwijszorgstelsel in CN. Daarnaast wil ik de zorgplicht in CN gaan invoeren. Hiermee wil ik voorkomen dat ouders met een leerling die onderwijszorg nodig heeft, zelf eindeloos op zoek moeten gaan naar een geschikte school en in plaats daarvan scholen, in samenwerking met het expertisecentrum onderwijszorg, hierin de verantwoordelijkheid geven. Momenteel is er nog geen dekking voor het realiseren van de specialistische voorzieningen maar ik zal mij inspannen om dit alsnog mogelijk te maken in 2021.

Betere samenwerking onderwijszorg en jeugdketenpartners

De scholen en de EOZ's hebben in de evaluatie aangegeven dat zij behoefte hebben aan meer duidelijkheid over de taakverdeling en -afbakening in relatie tot de jeugdzorg. Er vindt overleg plaats tussen alle partijen, maar daar worden nog verschillende uitgangspunten in de

³ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 212.

⁴ Hiermee wordt invulling gegeven aan het verzoek om in te gaan op de voorzieningen voor dove en slechthorende kinderen in het onderwijs in Caribisch Nederland, dat voortkwam uit het Notaoverleg «Sociaal minimum en kinderrechten» van 17 juni 2020 met de commissie Koninkrijksrelaties (Kamerstuk 35 300 IV, nr. 66).

begeleiding van de kinderen gehanteerd. Samen met het Ministerie van VWS ga ik de evaluatie aangrijpen om de jeugdzorg en onderwijszorg voor kinderen in CN beter en dichter bij elkaar te organiseren. In samenhang met het programma BES(t) 4 kids waaraan ook het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werkt, wordt in het belang van het kind, gewerkt aan een doorlopende ontwikkellijn vanaf de kinderopvang, naar het onderwijs en thuis. Dit is echter niet van de ene op de andere dag georganiseerd en vraagt inzet van veel partijen. Daarom gebruik ik de komende periode om dit voornemen verder uit te werken. Dit zal in nauwe afstemming met de betrokkenen op de eilanden en met de Ministeries van VWS en SZW plaatsvinden. Voor de zomer van 2021 zal ik uw Kamer informeren over de stappen die zijn gezet.

Tot slot

Ik zie dat er hard wordt gewerkt om elke leerling een passende plek te bieden in het onderwijs in CN, daar ben ik de scholen en de EOZ's zeer dankbaar voor. Ik ben ervan overtuigd dat de extra ondersteuning die ik ga faciliteren, gaat helpen om de positieve weg die al is ingezet, te behouden en verder te versterken.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob