



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Kwaliteitsonderzoek Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) bij het Expertisecentrum Onderwijs Zorg Bonaire

Plaats : Kralendijk, Bonaire
Datum onderbezoek : 29 september 2016
Rapport vastgesteld te Tilburg op 12 december 2016

Inhoud

1	Inleiding 5
2	Bevindingen 7
3	Conclusies en afspraken 10

1 Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs heeft op 29 september 2016 een onderzoek uitgevoerd op het Expertisecentrum Onderwijs Zorg Bonaire naar aspecten van de kwaliteit van de onderwijszorg en de naleving van wet- en regelgeving. Het betreft een kwaliteitsonderzoek dat als doel heeft vast te stellen in hoeverre het expertisecentrum bijdraagt aan de basiskwaliteit van de onderwijszorg op Bonaire. De conclusies van dit onderzoek kunnen worden beschouwd als een integrale beoordeling op basis waarvan het expertisecentrum onderwijszorg (EOZ) en de scholen kunnen werken aan het consolideren en borgen van bestaande kwaliteit, alsmede gerichte maatregelen kunnen treffen om geconstateerde tekortkomingen op te heffen.

Gedurende de looptijd van de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland: Samen werken aan kwaliteit (2011-2016) heeft de inspectie bij het Expertisecentrum Onderwijs Zorg de kwaliteit van het de onderwijszorg onderzocht en de verbeteractiviteiten nauwgezet gevolgd. Dit onderzoek heeft als doel vast te stellen of het expertisecentrum het einddoel van de Onderwijsagenda, voldoen aan alle aspecten van basiskwaliteit, heeft bereikt of heeft weten te bestendigen.

Toezichthistorie

De inspectie heeft sinds 2011 jaarlijks gecontroleerd of het zorgplan aan de wettelijke voorschriften voldoet en het plan getoetst aan de hand van de inhoudelijke criteria, zoals beschreven in het beleidsdocument *De Basiskwaliteit Zorg in Caribisch Nederland* (Prof. dr. F.J.G. Janssens/Inspectie van het Onderwijs, vastgesteld 22 juni 2011.)

Het huidige onderzoek is de derde beoordeling van de kwaliteit van de onderwijszorg en ondersteuning aan de onderwijsinstellingen, die het centrum verzorgt.

Toezichtkader

De inspectie heeft zich bij haar onderzoek gebaseerd op het document *De Basiskwaliteit Zorg in Caribisch Nederland* (Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, juli 2011), het document *De Basiskwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland* (Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, maart 2011) en op het document *De Basiskwaliteit van het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) en de Sociale Kanstrajecten Jongeren (SKJ) in Caribisch Nederland* (Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, maart 2011).

Deze documenten zijn te vinden op www.onderwijsinspectie.nl.

Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 staan de bevindingen uit het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs en de zorg en de wettelijke vereisten. Hoofdstuk 3 geeft de conclusies en afspraken met het expertisecentrum onderwijszorg weer.

Onderzoeksopzet

Tijdens het onderzoek beoordeelde de inspectie de kwaliteit van de volgende kwaliteitsdomeinen:

- de kwaliteit van de leerlingenzorg;
- kwaliteitszorg van de ambulante begeleiding;
- naleving (Deugdelijkheidseisen en handhaving).

De kwaliteit van het specialistisch onderwijs en de opbrengsten (leerprestaties) zijn tijdens dit onderzoek niet beoordeeld. De reden daarvan is dat het expertisecentrum zich toelegt op het onderzoeken van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, het opstellen van leertrajecten en ontwikkelingsperspectieven voor deze leerlingen en het verlenen van ambulante begeleiding aan de instellingen waar deze leerlingen staan ingeschreven. Specialistisch onderwijs wordt verzorgd door de scholen. Het expertisecentrum verzorgt zelf geen specialistisch onderwijs.

Het onderzoek bestond uit de volgende activiteiten:

- een controle op de aanwezigheid van het eilandelijk zorgplan bij de inspectie;
- een toets op de aanwezigheid van de wettelijk verplichte onderdelen in het eilandelijk zorgplan;
- onderzoek en analyse van documenten en gegevens van het expertisecentrum die bij de inspectie aanwezig zijn;
- verificatie van de kwaliteit van de uitvoering van de ondersteuning en begeleiding door het EOZ op alle scholen;
- onderzoek van een aantal dossiers van kinderen die onder behandeling zijn bij het EOZ;
- een gesprek met de directie;
- een gesprek met casemanagers, schoolmaatschappelijk werkers en de ambulante begeleider;
- een afrondend gesprek met de directie en het bestuur van het samenwerkingsverband over de uitkomsten van het onderzoek.

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijft de inspectie tot welke bevindingen het onderzoek heeft geleid. Deze bevindingen worden vooralsnog niet weergegeven in de vorm van een score maar in een beschrijving van de aangetroffen kwaliteit.

Algemeen

Met de benoeming van een nieuwe directeur in schooljaar 2015-2016 was er de hoop en de verwachting dat er rust en regelmaat zou komen in de leiding van het expertisecentrum. Het is dan ook zeer teleurstellend dat de continuïteit van de aansturing opnieuw wordt onderbroken omdat ook deze kort zittende directeur vertrekt. De frequente directiewisselingen hebben (sinds 2013) voor de vierde keer (mede) verhinderd dat de organisatie een dekkende en stabiele dienstverlening aan het onderwijs kan leveren. Sinds de laatste kwaliteitsbeoordeling door de inspectie (2015) is er beperkte ontwikkeling in de kwaliteit geweest. Ondanks verbeteringen, met name in de ondersteuning van de scholen voor primair onderwijs, is de dienstverlening nog niet van een voldoende niveau naar de maatstaven die tijdens de huidige Onderwijsagenda worden gehanteerd aan de hand van het document *Basiskwaliteit Zorg in Caribisch Nederland*. De dienstverlening aan het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs komt slechts langzaam op gang en is bij lange na niet voldoende, overigens ook als gevolg van de onderwijskundige en aansturingsproblemen bij de Scholengemeenschap Bonaire. Het expertisecentrum voldoet daardoor nog in onvoldoende mate aan haar wettelijke plicht om dekkende zorg, ondersteuning en begeleiding te bieden. De basiskwaliteit van de zorg is dan ook nog niet bereikt.

Per 1 oktober 2016 neemt de onafhankelijk voorzitter van het samenwerkingsverband onderwijszorg van Bonaire als interim directeur de taken van de vertrekkend directeur over tot een nieuwe directeur is benoemd. De interim directeur heeft, evenals de vertrekkend directeur vóór haar, behoefte aan concreter inzicht in de productie van het expertisecentrum, zowel in verband met de kwaliteitsbewaking van het primaire proces (zorgverlening) als voor de bedrijfsvoering. Een nauwkeurig beeld van de precieze workload alsmede inzicht in de kosten per dossier, medewerker of school/unit zijn daarbij essentieel. Het management is tot dusverre nog niet in staat gebleken betrouwbare (meerjarige) prognoses voor personeelsmanagement en financiën te maken (zie het verslag van het voortgangsgesprek met de inspectie van april 2016). Dat maakt de opdracht voor de interim directeur – naast haar werkzaamheden als onafhankelijk voorzitter – complex. Dit gegeven, gecombineerd met de instabiliteit in de aansturing van het EOZ in de afgelopen jaren, leidt ertoe dat het vertrouwen van de inspectie in de organisatie van het expertisecentrum onder aanzienlijke druk staat. Aangezien het bestuur bepaald geen gelukkige hand heeft gehad in het benoemen van directeuren is bijzondere aandacht en inspanning bij het werven en aanstellen van een competente manager zeer wenselijk.

Toelichting

Kwaliteit van de leerlingenzorg

De inspectie handhaaft de conclusie die zij trok op basis van haar kwaliteitsonderzoek in 2015. Dat betekent dat zij van oordeel is dat de dienstverlening aan het onderwijs, de leerlingenzorg, verbetering behoeft. Dit spitst zich toe op twee zaken: de ambulante begeleiding en de dienstverlening in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs

- ambulante begeleiding: Zoals in het vorige onderzoek werd vastgesteld zijn de scholen positief over de activiteiten van de casemanagers. De inspectie stelt vast dat de aanmelding van leerlingen, het onderzoek naar hun leer- of ontwikkelingsproblematiek en de doorlooptijd van het geheel tot aan de uitslag, aanzienlijk vlotter verlopen dan voorheen. Ook de advisering van de scholen over de onderwijsbehoeften van de zorgleerlingen en de zorgaanpak worden, met name door de basisscholen, positief gewaardeerd. De ambulante begeleiding die vervolgens voor een deel van de zorgleerlingen noodzakelijk is, laat echter nog te wensen over. Het gaat daarbij dan vooral om het planmatig uitwerken van leerlijnen en activiteiten die nodig zijn om het ontwikkelingsperspectief van de zorgleerling te realiseren, met name daar waar er bij de school sprake is van handelingsverlegenheid. Kortom: onderwijskundige, didactische begeleiding. In de zorgtrajecten die het EOZ samenstelt voor de zorgleerlingen zijn de ontwikkelingsperspectieven niet opgenomen en is er geen koppeling met ambulante begeleidingsplannen. Om effectieve steun te kunnen geven is planmatige ambulante begeleiding bij een aanzienlijk deel van gediagnosticeerde zorgleerlingen nodig en wenselijk. Het centrum heeft daarvoor momenteel echter slechts één ambulant begeleider beschikbaar.
- voortgezet en beroepsonderwijs: Ook op dit moment is de zorg en dienstverlening vanuit het expertisecentrum merendeels gericht op het primair onderwijs en veel minder op het voortgezet onderwijs en het mbo; (te) veel (potentiële) zorgleerlingen in deze schoolsoorten worden nog niet bereikt. Dat is nog steeds vooral te wijten aan de problematische situatie aldaar en niet aan het EOZ. Maar als het EOZ betrokken is dan zijn alleen diagnostiek en handelingstips onvoldoende. Docenten hebben handvatten en inhoudelijke ondersteuning nodig om op een effectieve manier in de soms noodzakelijke extra ondersteuningsbehoefte te voorzien. Ook in de speciale lesplaatsen en het zogenoemde VSO van de Scholengemeenschap Bonaire is de ondersteuning door het expertisecentrum heel beperkt. Hier mag van het EOZ een meer pro-actieve houding worden verwacht aangezien het hier deels om zeer kwetsbare leerlingen gaat en er evident sprake is van handelingsverlegenheid bij het personeel. Ook is er gebrek aan onderwijsleermiddelen maar de inspectie mist vooral een richtinggevende structuur van het onderwijs, zoals goed uitgewerkte ontwikkelingsperspectieven en uitgewerkte leerlijnen waarmee leerlingen worden voorbereid op een passende uitstroombestemming.

Kwaliteitszorg van de ambulante begeleiding

Het beeld dat de inspectie heeft van de interne kwaliteitszorg van het expertisecentrum komt grotendeels overeen met dat van het vorige onderzoek (11 november 2015). Weliswaar heeft het centrum recentelijk tevredenheidspeilingen onder de scholen gehouden maar de leiding van het expertisecentrum stelt niet zelf vast wat de kwaliteit is van het geleverde werk door de medewerkers op de werkvloer, dat wil zeggen: in de scholen. De tevredenheid van de afnemers van de diensten is belangrijk. Maar het gebruik van vastgelegde procedures en afspraken als normen en criteria voor de evaluatie en borging van de kwaliteit van de dienstverlening (uitvoeren van onderzoek, stellen van diagnoses, geven van handelingsadviezen en uitvoering van de van tweedelijnszorg via ambulante begeleiding) is essentieel. Hiervan is nog in beperkte mate sprake. Van systematische kwaliteitszorg van de dienstverlening kan daarom nog niet worden gesproken.

3 Conclusies en afspraken

Kwaliteit

Voor de in hoofdstuk 2 toegelichte aspecten van de onderwijszorg kan nog niet worden vastgesteld dat ze basiskwaliteit hebben, zoals beschreven in het document *Basiskwaliteit Zorg in Caribisch Nederland*.

Het is noodzakelijk dat het expertisecentrum de dekking van de zorg over alle scholen en de inhoud en planmatigheid van de ambulante begeleiding en de kwaliteitszorg verbetert.

Naleving

In de controle van naleving van deugdelijkheidseisen (regels en voorschriften) met betrekking tot het samenwerkingsverband en het expertisecentrum onderwijszorg heeft de inspectie op de meeste punten geen tekortkomingen vastgesteld.

Het daadwerkelijk zorg verlenen aan alle leerlingen waarvoor een school geen toereikend aanbod en een passende zorgaanpak heeft, alsmede een planmatige ambulante begeleiding laat te wensen over.

Daarmee stelt de inspectie vast dat het expertisecentrum nog niet voor alle (potentiële) zorgleerlingen planmatige ondersteuning biedt. Dit betreft vooral leerlingen in het voortgezet en het beroepsonderwijs, waar de dienstverlening nog nauwelijks van de grond komt. Zodoende voldoet het centrum in ontoereikende mate aan de deugdelijkheidseisen die in de WPO-BES artikel 28 lid 1 onder b, de WVO-BES artikel 69 lid 1 en de WEB-BES artikel 3.4 lid 1 aan de zorg worden gesteld.

Afspraak

Het expertisecentrum zal aan het eilandelijk zorgplan 2017-2018, dat uiterlijk op 15 mei 2017 aan de inspectie dient te worden toegestuurd, een onderbouwde stand van zaken van de kwaliteits- en organisatieontwikkeling toevoegen.

De inspectie vraagt het EOZ om haar op de hoogte te houden van alle relevante en actuele ontwikkelingen.

Vervolgtoezicht

De inspectie zal het expertisecentrum opnieuw onderzoeken in de tweede helft van 2017.