Evaluatie Onderwijsagenda Caribisch Nederland

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Rotterdam, 25 mei 2016

Evaluatie Onderwijsagenda Caribisch Nederland

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Miriam Visser
Eva van der Boom
Suzanne Tossings
Ruud van der Aa

Rotterdam, 25 mei 2016

ECORYS

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO_2-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO_2-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord 7

Lijst van afkortingen 9

Samenvatting 11

1 Inleiding 19
1.1 Achtergrond en ontwikkeling Onderwijsagenda 19
1.2 Vraagstelling 20
1.3 Plan van Aanpak 21
1.4 Kanttekeningen bij de evaluatie 21
1.5 Leeswijzer 22

2 Context en achtergrond 23
2.1 Lokale context Caribisch Nederland 23
2.2 Historische context onderwijs in Caribisch Nederland 25

3 Onderwijsagenda als instrument 28
3.1 Terugblik 28
3.2 Aandachtspunten tweede onderwijsagenda 30

4 Prioriteit 1: Kwaliteit omhoog 32
4.1 Inleiding 32
4.2 Inzet schoolverbeterplan om basiskwaliteit te behalen 32
4.3 Extra aandacht voor taal(beleid) en rekenen 35
4.4 Leer- en kwalificatieplicht 37

5 Prioriteit 2: Versterking leerkrachten, schoolbesturen en schoolleiding 41
5.1 Inleiding 41
5.2 Leraren zijn bevoegd en bekwaam en hebben voldoende pedagogisch-didactische vaardigheden 41
5.2.1 Bouwsteen 1: het opleiden van onbevoegde of onbekwame leraren 42
5.2.2 Bouwsteen 2: samenwerkingsovereenkomsten sluiten met lokale partners 44
5.2.3 Bouwsteen 3: beantwoorden van specifieke onderwijsvragen vanuit de leraren, schoolleiders en schoolbesturen 46
5.3 Schoolleiders en schoolbesturen zijn zich bewust van hun nieuwe rol en nieuwe verantwoordelijkheden 48

6 Prioriteit 3: Onderwijszorg op maat 51
6.1 Inleiding 51
6.2 Samenwerkingsverband en EOZ: tweedelijnszorg 51
6.3 Eerstelijnszorg (opleiden leraren, signaleren behoefte en behandelingsplannen) 54
6.4 Praktijkonderwijs (pro) 56
6.5 Sociale kanstrajecten jongeren (skj) 57

7 Prioriteit 4: Aantrekkelijke beroepsonderwijs 61

7.1 Inleiding 61
7.2 Versterken van de kwaliteit en het imago van het beroepsonderwijs; aanbieden niveau 2 op Sint Eustatius en Saba 61
7.3 Studeren in de regio – belang regionale context 65

8 Prioriteit 5: Randvoorwaarden op orde 69
8.1 Inleiding 69
8.2 Huisvesting 69
8.3 Informatievoorziening en samenwerking 72
8.4 Wet- en regelgeving 75
8.5 Financiering 77

9 Conclusies en aanbevelingen 83
9.1 Onderwijsagenda als sturingsinstrument 83
9.2 Behaalde resultaten en aanbevelingen voor vervolg 84
9.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid 87
9.4 Duurzaamheid 90

10 Bonaire 95
10.1 Inleiding 95
10.2 Prioriteit 1. Kwaliteit omhoog 95
10.3 Prioriteit 2. Versterken kwaliteit leraren, schoolleiding en schoolbesturen 98
10.4 Prioriteit 3. Onderwijszorg op maat 99
10.5 Prioriteit 4. Aantrekkelijk beroepsonderwijs 100
10.6 Prioriteit 5. Randvoorwaarden op orde 101
10.7 Conclusies en aanbevelingen 101

11 Sint Eustatius 103
11.1 Inleiding 103
11.2 Prioriteit 1. Kwaliteit omhoog 103
11.3 Prioriteit 2. Versterken kwaliteit leraren, schoolleiding en schoolbesturen 105
11.4 Prioriteit 3. Onderwijszorg op maat 106
11.5 Prioriteit 4. Aantrekkelijk beroepsonderwijs 107
11.6 Prioriteit 5. Randvoorwaarden op orde 107
11.7 Conclusies en aanbevelingen 108

12 Saba 111
12.1 Inleiding 111
12.2 Prioriteit 1. Kwaliteit omhoog 111
12.3 Prioriteit 2. Versterken kwaliteit leraren, schoolleiding en schoolbesturen 112
12.4 Prioriteit 3. Onderwijszorg op maat 112
12.5 Prioriteit 4. Aantrekkelijke beroepsonderwijs 113
12.6 Prioriteit 5. Randvoorwaarden op orde 114
12.7 Conclusies en aanbevelingen 114

Annex 1 – Offerteaanvraag 117

Annex 2. Evaluatiekader 134

Annex 3. Geraadpleegde documenten 145
Documentenlijst OCW 145
Additionele geraadpleegde documenten 148

Annex 4. Interviewlijst 149

Voorwoord

Wij spreken onze dank uit aan de vele gesprekspartners in Caribisch en Europees Nederland die aan deze evaluatie hun medewerking hebben verleend en ons in een open atmosfeer veel informatie hebben verschaft. Ook is dank verschuldigd aan de begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van Rosa van der Tas (OCW, directie kennis), die namens de evaluatiecommissie het onderzoek heeft begeleid. Van de begeleidingscommissie maakten verder deel uit Mariëlle Visser (OCW, directie Voortgezet Onderwijs), Nolly Oleana (RCN/OCW), Maritsa Silberie (RCN/OCW) en Monica van Leeuwen-Laan (OCW, directie Internationaal Beleid / Projecteenheid Caribisch Nederland) die we tevens erkentelijk zijn voor de coördinatie en het aandragen van alle relevante documenten en contactpersonen. Ten slotte is veel dank verschuldigd aan RCN/OCW op Bonaire en Sint Eustatius, die zowel inhoudelijk als logistiek zeer veel steun hebben geboden.

Sonja Boersma zijn wij zeer erkentelijk voor haar waardevolle suggesties bij het becommentariëren van eerdere versies van dit eindrapport.

Lijst van afkortingen

ABD Interim	Algemene Bestuursdienst Interim
ago	arbeidsgericht onderwijs (voor 2010)
avo	algemeen vormend onderwijs
BES-eilanden	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BMS	Bethel Methodist School
BOL	Beroepsopleidende Leerweg
bpv	beroepspraktijkvorming
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CART	Care Advice Referral Team
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
CN	Caribisch Nederland
crebo	Centraal Register Beroepsopleidingen
CSEC	Caribbean Secondary Education Certificate
CVQ	Caribbean Vocational Qualification
CXC	Caribbean Examinations Council
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
E.V.	evaluatievraag
EC2	Expertise Center Education Care (EOZ Saba)
ECE	Expertise Centre Education Care Sint Eustatius (EOZ)
EN	Europees Nederland
EOZ	Expertisecentrum Onderwijszorg
GdG	Governor de Graaff school
GvP-school	Gwendoline van Putten school
havo	hoger algemeen voorgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
HR-beleid	Human Resourcesbeleid
HU	Hogeschool Utrecht
HUbl	Hogeschool Utrecht blended leadning IT portal
IB'er	intern begeleider
KKBW	Kolegio Kristu Bon Wardador
KPC	Kolegio Papa Cornès
KSB	Kolegio San Bernardo/Kolegio Strea Briante
LOB	loopbaanorientatie en -begeleiding
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MK	Maestro Kompas
NACSI	Netherlands Antilles – Center for School Improvement
NTU	Nederlandse Taalunie
NVT	Nederlands als Vreemde Taal
OA	Onderwijsagenda
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OL	Openbaar Lichaam
OLB	Openbaar Lichaam Bonaire

OU	Open Universiteit
po	primair onderwijs
pro	praktijkonderwijs
RCN/OCW	Rijksdienst Caribisch Nederland van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
RMC-functie	Regionale meld- en coördinatiefunctie Voortijdig Schoolverlaten
ROA	Raad Onderwijs Arbeidsmarkt
sbo	secundair beroepsonderwijs (voor 2010)
SCS	Saba Comprehensive School
SDA	Seventh-day Adventist
SEN	Special Educational Needs
SGB	Scholengemeenschap Bonaire
SHS	Sacred Heart School
skj	Sociale Kanstrajecten Jongeren
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling Nederland
SRF	Saba Reach Foundation
svp	Sociale Vormingsplicht
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TVET	Technical Vocational Education and Training
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
vsbo	voorbereidend secundair beroepsonderwijs (voor 2010)
vsv	voortijdig schoolverlaten
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WEB BES	Wet educatie en beroepsonderwijs BES
WOT	Wet op het Onderwijstoezicht
WPO BES	Wet Primair Onderwijs BES
WSF BES	Wet Studiefinanciering BES
WVO BES	Wet voortgezet onderwijs BES
ZC'er	zorgcoördinator
zmlk	zeer moeilijk lerende kinderen

Samenvatting

Achtergrond

In maart 2011 is de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland (CN) 'Samen werken aan kwaliteit' tot stand gekomen en ondertekend door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de eilandbesturen en de schoolbesturen. De aanleiding voor het opstellen van de Onderwijsagenda voor CN was de nieuwe staatsrechtelijke situatie zoals die per 10 oktober 2010 van kracht is geworden voor de eilanden Saba, Sint Eustatius en Bonaire. Sindsdien zijn deze eilanden openbare lichamen die als “bijzondere gemeenten” functioneren binnen het land Nederland. De minister van OCW is verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid op de eilanden. Dat betekent dat de scholen in CN onderdeel zijn van het onderwijssysteem van Nederland. Leerlingen krijgen de kans om een diploma te behalen dat gelijk is aan een diploma dat in Europees Nederland is afgegeven.[1] De Onderwijsagenda heeft de lijnen uitgezet om de kwaliteit van het onderwijs in CN te verbeteren. Het hoofddoel van de Onderwijsagenda is dat in 2016 de onderwijskwaliteit van de scholen in CN op een naar Nederlandse en Caribische maatstaven aanvaardbaar niveau is. Dit niveau is uitgewerkt in drie kwaliteitskaders: voor het primair en voortgezet onderwijs; voor het middelbaar beroepsonderwijs en de sociale kanstrajecten; en voor de leerlingzorg.

De Onderwijsagenda stelt vijf prioriteiten:

- *De kwaliteit omhoog*, door uitvoering van schoolonderwijsverbeterplannen, extra aandacht - door de scholen - voor taal(beleid) en rekenen, vermindering voortijdig schoolverlaten en realiseren van startkwalificaties.
- *Versterken van de kwaliteit van leraren, schoolleiding en schoolbesturen*, door bevordering van bevoegdheden en bekwaamheden van leraren, bewustwording van nieuwe rol en verantwoordelijkheden bij schoolleiders en schoolbesturen.
- *Onderwijszorg op maat*, waaronder de ontwikkeling van het praktijkonderwijs, door betere samenwerking tussen schoolbesturen en bestuur van Sociale Kanstrajecten Jongeren (skj)-instantie, professionalisering van leraren (op het vlak van leer- en gedragsproblemen), signaleren van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte en het ontwikkelen van daarop afgestemde behandelingsplannen, ontwikkelen van plannen van aanpak voor praktijkonderwijs, en omvorming van Sociale Vormingsplicht (svp) naar Sociale Kanstrajecten Jongeren.
- *Aantrekkelijk beroepsonderwijs*, door versterken van de kwaliteit en het imago van beroepsonderwijs (vmbo en mbo), ontwikkelen van mbo-1 niveau op Sint Eustatius en Saba, en waar mogelijk doorstroom naar niveau 2, samenwerking binnen het Koninkrijk met de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten om meer keuzemogelijkheden voor jongeren te realiseren.
- *Randvoorwaarden op orde*, wat betekent dat alle partijen tijdig de juiste informatie krijgen over de overgang naar een op het Europees-Nederlandse leest geschoeid onderwijsmodel, samenwerking tussen de openbare lichamen, ministerie van OCW en de schoolbesturen aan de uitvoering van een plan voor onderwijshuisvesting, en ook tussen deze partijen heldere afspraken over hoe beleidsontwikkelingen en wetswijzigingen in Europees Nederland (EN) doorwerken in CN.

[1] Ministerie van OCW (2011), *Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland: samen werken aan kwaliteit*, Den Haag.

Op basis van de rapportages van de Inspectie concludeert OCW dat er in de afgelopen jaren een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs is bereikt. Na 2016 zal gewerkt worden aan een verdere verbetering van de onderwijskwaliteit in Caribisch Nederland. Als input voor verdere beleidsontwikkeling heeft OCW onder perceel 4 van de Raamovereenkomst beleidsgerichte onderzoeksopdrachten (2012) Ecorys gecontracteerd voor de uitvoering van een onafhankelijke evaluatie van de Onderwijsagenda 2011-2015. Voor OCW is het zowel belangrijk om met de evaluatie inzicht te krijgen in de effectiviteit van het gevoerde beleid in het kader van de Onderwijsagenda, als om vooruit te blikken naar de toekomstige prioriteiten en stappen die gezet moeten worden. De evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode december 2015 – maart 2016.

Resultaten

De Onderwijsagenda heeft ertoe geleid dat er in korte tijd zeer belangrijke resultaten geboekt zijn, binnen elk van de vijf prioriteitsvelden. Wij concluderen dat er aan alle kanten hard is gewerkt om deze resultaten te realiseren. De doelstellingen waren echter wel ambitieus en geen van de prioriteiten is binnen het tijdspad van de Onderwijsagenda volledig behaald. Het is ook zeer de vraag of dit een realistische verwachting was. Waar in Nederland scholen in een periode van 30 jaar een geleidelijk proces hebben doorlopen naar een autonome status en bijbehorende governance structuur, heeft het onderwijsveld in CN deze veranderingen in sneltreinvaart uitgevoerd.

Met betrekking tot *prioriteit 1 (behalen basiskwaliteit)* zijn de resultaten het meest concreet in het po. Op het moment van schrijven hebben alle basisscholen de basiskwaliteit bereikt, wat een zeer knappe prestatie is gezien de uitgangssituatie zoals beschreven door de inspectie (2008). In het vo zijn de inspanningen veel minder effectief geweest dan in het po. Bestuurlijke wisselingen en conflicten liggen hieraan ten grondslag, naast dat de opgave voor het vo complexer was vanwege de verschillende onderwijssoorten. Toch heeft ook het vo een inhaalslag ingezet, die op Saba reeds heeft geleid tot de basiskwaliteit. De SGB op Bonaire staat met een nieuw bestuur en schoolleiding voor de taak om ook daar een nieuwe kwaliteitsimpuls aan het onderwijs te geven. De kwaliteitsimpuls op Bonaire wordt tevens gehinderd door het ontbreken van een helder en consistent taalbeleid, dat tevens van groot belang is voor doorlopende leerlijnen.

We concluderen dat de actielijnen die onder *prioriteit 2 (Versterking leerkrachten, schoolbesturen en schoolleiding)* zijn opgesteld, zeer complex waren in de uitvoering en de doelstellingen niet realistisch voor het gestelde termijn. Toch zijn er belangrijke resultaten behaald. Zo is het aantal onbevoegde leraren sinds de transitie in 2010 afgenomen, vooral als gevolg van personeelsverloop binnen het lerarenbestand (vertrek van onbevoegden, instroom van bevoegden). En heeft de beschikking over bekwaamheidsgelden de scholen vrijheid gegeven om hun eigen invulling te geven aan de trainingsbehoeftes van leraren en leiding, vaak gekoppeld aan de doelen in het schoolverbeterplan. Voor het bieden van een duurzame oplossing voor de lerarenopleiding is in samenwerking met Maestro Kompas een regionale samenwerking gerealiseerd tussen de universiteiten van St. Maarten, Curaçao en Aruba en het Instituto Pedagogico Arubano, UniCarib geheten. De rol van de UniCarib partners is nog beperkt en er is nog een lange weg te gaan om tot een duurzame opleidingsinfrastructuur te komen. Invulling van de lerarenopleidingen zal mede afhangen van keuzes die men nog moet maken over toekomstige inrichting van het onderwijs.

De scholen hebben via coachingstrajecten directe begeleiding aangeboden gekregen, uitgevoerd door de PO-raad (school- en bestuurscoach po), VO-raad (schoolcoach vo tot 2012 en bestuurscoach vo, sinds 2014) en Maestro Kompas (docentcoach vo). De coaching in het po is succesvol geweest, in het vo zijn de resultaten matig. Dit heeft enerzijds met de aanpak te maken,

maar ook met de weinig constructieve omgevingsfactoren op de vo-scholen. In de praktijk is er weinig interactie geweest tussen de school-, docent- en bestuurscoaches op het po en vo. Dit is een gemiste kans. Gezien de potentie van coaching, zoals in het po aangetoond, en de recente positieve ervaringen hiermee op de Bovenwindse vo-scholen met de bestuurscoach, zien wij nog een belangrijke rol voor coaching binnen het vo op de verschillende niveaus. Het is verder opmerkelijk dat er voor het mbo geen apart coachingstraject is opgezet, hoewel beroepsonderwijs een aparte prioriteit in de Onderwijsagenda is.

Er zijn belangrijke resultaten geboekt op de eerste- en tweedelijnszorg onder *prioriteit 3: Onderwijszorg op maat*. De zorg wordt planmatiger aangepakt, zowel op de scholen als vanuit de EOZ's, en de samenwerking is verstevigd, ook met de relevante stakeholders buiten het onderwijs. Het merendeel van de resultaten is echter pas recentelijk bereikt. Het bieden van goede, passende ondersteuning aan zorgleerlingen is dan ook nog 'work in progress'. Met name op scholen in het voortgezet en beroepsonderwijs dient de interne zorgstructuur verder verstevigd te worden en in het gehele onderwijs is een verdere professionalisering wenselijk van leraren op de terreinen van signaleren en gedifferentieerd lesgeven. Het praktijkonderwijs staat nog in de kinderschoenen.

Eén van de drie uitvoeringsorganisatie voor skj heeft de basiskwaliteit nog niet bereikt; deze lijkt meer dan de andere organisaties gebukt te gaan onder de onduidelijkheden die in de skj-wetgeving zitten. Echter alle uitvoeringsorganisaties ervaren belemmeringen door de wettelijke rolverdeling tussen het projectbureau van het openbaar lichaam en het op sommige vlakken niet uitvoeren van taken door het projectbureau. Daarbij komt dat samenwerking tussen de uitvoeringsorganisatie en het beroepsonderwijs noodzakelijk is voor een deel van de skj-deelnemers, terwijl deze samenwerking niet wettelijk is geregeld. Ook hebben de uitvoeringsorganisaties geen toegang tot (specifieke) ondersteuning en worden zij niet standaard geïnformeerd vanuit OCW over (aanstaande) veranderingen en ontwikkelingen, terwijl ze daar wel deels mee te maken hebben.

Voor *prioriteit 4 (aantrekkelijker beroepsonderwijs)* zijn de ontwikkelingen nog steeds gaande en is blijvende aandacht is vereist. Op de Bovenwindse eilanden werd het beroepsonderwijs pas na 10-10-10 ingevoerd en is daar veel inzet op gepleegd. Weliswaar is de basiskwaliteit nog niet gehaald, maar er zijn flinke verbeterslagen gemaakt, ondanks dat er geen specifieke ondersteuning voor het mbo was geregeld onder de Onderwijsagenda. Momenteel zijn beide eilanden voornemens om het CVQ in te voeren. Daarmee blijft het beroepsonderwijs op de Bovenwindse eilanden voorlopig nog in een transitiefase zitten. Op Bonaire is zowel het aantal deelnemers als het aantal opleidingen sterk gestegen. Van sommige opleidingen kan de kostendoelmatigheid worden betwijfeld, gezien de geringe aansluiting bij de vraag vanuit de arbeidsmarkt. Hier is de MBO-raad pas recentelijk om ondersteuning verzocht. Op alle eilanden is blijvende aandacht nodig om het imago van het beroepsonderwijs te versterken, ook dient de bevolking (en met name de werkgevers) er blijvend bij betrokken te worden.

Met betrekking tot het *op orde krijgen van de randvoorwaarden* onder *prioriteit 5*, concluderen wij dat de juiste randvoorwaarden binnen de Onderwijsagenda zijn geïdentificeerd (huisvesting, informatievoorziening, wet- en regelgeving en bekostiging). Over de invulling van de samenwerking had de Onderwijsagenda meer kunnen zeggen.

- Op het gebied van de bekostiging van de scholen en de huisvestingsplannen bestond vooraf weinig inzicht. Door een gebrekkige financiële informatie vooraf en een te positieve inschatting is het werkelijke kostenplaatje flink hoger uitgepakt dan oorspronkelijk voorzien. Voor het vo en skj is er nog een tijdelijk bekostigingsmodel,. De uitvoering van de huisvestingsplannen is, mede door een te gunstige kosteninschatting aan het begin en de sterke stijging van het

prijspeil in de tussenliggende jaren, versoberd. Door vertragingen is de uitvoeringstermijn verlengd.

- De nieuwe wet- en regelgeving is zonder al te grote problemen ingevoerd. Wel kunnen vragen gesteld worden of alle wet- en regelgeving even relevant is binnen de Caribische context en of en of de invoering niet geleidelijker had gekund. Door het ontbreken van een transitieperiode heeft het onderwijsveld zich 'overdonderd' gevoeld door alle regels en wettelijke verplichtingen waaraan ze opeens moesten voldoen. Ook zijn de wettelijke verantwoordelijkheden die bij de openbare lichamen zijn belegd (en gefinancierd uit de vrije ruimte) niet geheel duidelijk voor de scholen en ontbreekt het aan passende maatregelen om de uitvoering van deze verantwoordelijkheden door de openbare lichamen te kunnen afdwingen.
- Met betrekking tot informatievoorziening en samenwerking binnen de sector zijn grote stappen gezet. Het is nu van belang dat ook de dialoog met de ketenpartners buiten de sector wordt aangegaan, bijvoorbeeld op het gebied van de zorgleerling zodat de problemen bij de (thuis)basis worden aangepakt.

Effectiviteit

We concluderen dat de Onderwijsagenda een effectief sturingselement is geweest om bovenstaande resultaten te bereiken. Tijdens de interviews is verschillende malen naar voren gebracht dat OCW met het opstellen van een meerjarenplan een duidelijke voortrekkersrol heeft gehad in vergelijking met andere departementen. De Onderwijsagenda heeft op een gestructureerde manier richting gegeven aan alle betrokken stakeholders om concrete stappen te zetten in het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Hoewel niet iedereen bekend is met de inhoud van het document als zodanig zijn de ingezette instrumenten bekend en is er voldoende draagvlak voor de ingezette veranderingen. We beschouwen de Onderwijsagenda als een ambitieus plan dat veel inspanningen van de betrokkenen heeft gevraagd. Hierbij merken wij op dat door een op bepaalde vlakken zwakke situatieanalyse vooraf (zoals voor de aanpak van zorgleerlingen waarbij de specifieke problemen in CN onderschat zijn) de doelstellingen in de Onderwijsagenda ambitieuzer zijn geformuleerd dan in de praktijk realistisch bleek. Ook is onderschat hoeveel er gevraagd werd van het absorptievermogen van besturen, directies, leerkrachten en leerlingen om gelijktijdig aan vele verbeterpunten te werken in een relatief kort tijdsbestek. 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.

De instrumenten die zijn ingezet voor de implementatie van de Onderwijsagenda beslaan een breed spectrum met aan de ene kant grootschalige complexe trajecten (uitbreiding aanbod met mbo binnen het vo, opzetten EOZ, bevoegdheidstraject) en aan de andere kant meer kleinschaligere directe interventies (coaching). Uit de evaluatie komt naar voren dat langdurige en laagdrempelige coaching, waarbij de school een direct aanspreekpunt heeft en er maatwerk geleverd kan worden, zeer wordt gewaardeerd, en volgens de betrokkenen sterk heeft bijgedragen aan het realiseren van de basiskwaliteit. De volledige potentie van het coachingstraject is echter niet bereikt, met name in het vo (inclusief docentcoach) .

Doelmatigheid

De doelmatigheid van Onderwijsagenda en de verschillende ingezette instrumenten is lastiger om objectief vast te kunnen stellen. Het is een onmiskenbaar feit dat door de kleinschaligheid van de scholen, in het bijzonder op Saba en Sint Eustatius, de kosten voor de instellingen hoog zijn. Hierbij komt de aanwezigheid van een hoog aantal zorgleerlingen waarvoor geen aparte voorzieningen bestaan. Om inzicht te krijgen in de doelmatigheid is het nodig om een goed beeld te hebben van

de kosten. Voor sommige onderdelen (huisvesting, bekwaamheidsgelden) zijn cijfers beschikbaar, andere kosten zijn niet apart te herleiden (inzet RCN/OCW, opstellen nieuwe wet- en regelgeving). Het is daarnaast lastig om een onderscheid te maken tussen de reguliere kosten en kosten die specifiek aan de Onderwijsagenda zijn toe te schrijven. Zo is er een intensievere inzet geweest door OCW en RCN/OCW om de implementatie van de Onderwijsagenda te ondersteunen, maar los van de Onderwijsagenda vervullen beide ook een reguliere rol die doorgaat als de implementatie van de Onderwijsagenda is voltooid. Het gevolg is dat een totaal kostenplaatje van de Onderwijsagenda ontbreekt. De doelmatigheid van de instrumenten is op basis van de praktijkervaringen wel te beoordelen en dit leidt tot de volgende beeld:

Instrument	Doeltreffendheid	Relatieve Kosten	Doelmatigheid
Opstellen Schoolverbeterplannen	Goed	Indirect	Goed
Inzet school coach po	Uitstekend	Medium	Uitstekend
Inzet schoolcoach vo	Matig	Medium	Voldoende
Inzet bestuurscoach po	Uitstekend	Laag	Uitstekend
Inzet bestuurscoach vo	Matig	Laag	Voldoende
Inzet docentcoach vo	Matig	Laag	Voldoende
Bekwaamheidsgelden	Goed	Hoog	Voldoende
Bevoegdheidstraject	Matig	Hoog	Onvoldoende
Opzetten UniCarib	Nog niet zichtbaar	Hoog	Nog niet bekend

Prioriteiten voor de nieuwe Onderwijsagenda

Onze belangrijkste aanbeveling is om de ingeslagen weg te continueren. De prioriteiten uit de eerste Onderwijsagenda zijn alle vijf nog steeds relevant. De behaalde resultaten zijn nog broos en vragen om consolidatie. Wel zijn er bepaalde accentverschuivingen nodig en zijn er per eiland specifieke behoeften geïdentificeerd. Deze zijn echter allemaal inpasbaar binnen de huidige structuur van de vijf prioriteiten. In deel I van de rapportage hebben we in detail per prioriteit specifieke aanbevelingen gegeven die op alle drie de eilanden van toepassing zijn. Deel II bevat onze eilandspecifieke aanbevelingen. Het voert te ver om al deze aanbevelingen hier op te sommen.

Gezien het belang en de relevantie van de vijf prioriteiten die in de eerste Onderwijsagenda zijn opgenomen, de constatering dat geen van geformuleerde ambities volledig is behaald en de signalering dat dankzij grote inspanningen er wel grote stappen zijn gezet, is het ons inziens van belang om vooral door te gaan op de ingeslagen weg om de resultaten die zijn behaald te borgen en de resultaten die nog niet zijn behaald alsnog te behalen. De prioriteiten die ons inziens de komende periode extra inspanning vergen zijn met name:

- Behalen van de basiskwaliteit voor alle instellingen die dat nog niet hebben bereikt.
- Onderwijszorg op maat: extra aandacht voor de zorgleerling .
- Verdere versterking bestuurskracht met specifieke aandacht voor HR beleid en werving en selectie .
- Begeleiden en ondersteunen van de transitieprocessen (Engels als instructietaal, CXC/CVQ) expliciet opnemen in de Onderwijsagenda.

De diverse aanbevelingen die we in het hoofdrapport doen, betreffen tevens de inzet van instrumenten. Ten aanzien van de prioriteiten die we hierboven benoemen, kunnen de volgende instrumenten een waardevolle bijdrage leveren:

- *Continuering bekwaamheidsgelden en beschikbaar stellen voor EOZ en uitvoeringsorganisaties skj*.
  De bekwaamheidsgelden zijn tijdens de eerste Onderwijsagenda beperkt gebleven tot het po, vo en mbo. Gezien onze aanbeveling tot extra inspanning op de zorg, raden wij aan de bekwaamheidsgelden ook als instrument in te zetten voor de EOZ en skj. Hiermee kunnen ze op maat gesneden ondersteuning inkopen die past bij de specifieke situatie waarin de verschillende organisaties zitten.

- *Voortzetting docentcoach vo.*
  Wij achten het nuttig dat de rol van de docentcoach binnen het vo voorlopig nog wordt voortgezet. Bij externe ondersteuning moet wel de vrijblijvendheid aangepakt worden. We denken hierbij aan een meerjarenplan tussen schoolleiding en coach, waarbij een nieuwe schoolleiding niet zomaar eenzijdig kan besluiten het ingezette traject te veranderen. Het lijkt logisch dit te koppelen aan het schoolplan. Op de Bovenwindse eilanden geeft de overgang naar CXC/CVQ een specifieke behoefte aan coaching bij docenten. Op alle eilanden is verdere versterking van de leraren nodig op de zorgcompetenties, met name het signaleren en gedifferentieerd lesgeven.

- *Sterkere positie voor de bestuurscoach, met name in het vo en mbo.*
  Veel scholen hechten groot belang aan de inzet van de bestuurscoach. Dit blijkt ook uit het feit dat verschillende scholen op de bovenwinden al rechtstreeks een verzoek richting OCW hebben ingediend of het contract van de bestuurscoach voor hun school verlengd kan worden. Het evaluatieteam ondersteunt het belang van de voortzetting van de bestuurscoach om de professionalisering van het schoolbestuur te consolideren, in het po maar vooral in het vo. Onderzocht moet worden of er met het nieuwe bestuur op de SGB op Bonaire weer ruimte is om ook daar met een bestuurscoach te werken aan professionalisering. Daarnaast is specifieke coaching voor het management en teamleiders in het beroepsonderwijs zeer gewenst, vanuit de MBO-raad (Bonaire) of CVQ-organisaties (Bovenwinden).

- *Specifieke begeleiding HR-beleid*.
  Als nieuw aandachtspunt denken we aan specifieke begeleiding op het gebied van HR-beleid en werving en selectie. Het aantrekken van de juiste mensen (aan de hand van duidelijke profielen) die de context van werken op de eilanden goed begrijpen is een eerste stap om het hoge verloop terug te dringen. Formulering van een helder en aantrekkelijk HR-beleid inclusief veilige arbeidscondities moeten helpen mensen te behouden. De bestuurscoach heeft hierin een belangrijke bijdrage te leveren, maar tevens kunnen sectorbreed trainingen worden opgezet en de uitwisseling van beleidsdocumenten en instrumenten worden bevorderd, zoals het functiebouwwerk dat door de po-besturen van Bonaire gezamenlijk wordt ontwikkeld.

Duurzaamheid

Voor alle prioriteiten geldt dat de behaalde resultaten broos zijn. De capaciteitsopbouw die heeft plaatsgevonden is nog niet geïnstitutionaliseerd. Sommige scholen die de basiskwaliteit hebben bereikt zijn hierbij nog sterk afhankelijk van de inzet en motivatie van een beperkt aantal individuen. Door het hoge personeelsverloop binnen het onderwijs is het risico reëel, dat behaalde resultaten afzakken wanneer “key drivers” vertrekken. Kennisoverdracht en het overdragen van dossiers tussen vertrekkende en nieuw aangenomen docenten of schoolleiding gebeurt niet of nauwelijks. Daarnaast wordt er door een nieuwe schoolleiding vaak weer een hele nieuwe weg ingeslagen waardoor lopende processen of eerder behaalde resultaten worden ondermijnd. UniCarib, voortgevloeid uit het initiatief voor het opzetten van een duurzame opleidingsinfrastructuur in de regio, is nog sterk afhankelijk van de Open Universiteit als trekker en heeft nog onvoldoende zichtbare resultaten geboekt om een uitspraak te kunnen doen over de duurzaamheid hiervan.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en ontwikkeling Onderwijsagenda

In maart 2011 is de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland (CN) 'Samen werken aan kwaliteit' tot stand gekomen en ondertekend door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de eilandbesturen en de schoolbesturen.

De aanleiding voor het opstellen van de Onderwijsagenda voor CN was de nieuwe staatsrechtelijke situatie zoals die per 10 oktober 2010 van kracht is geworden voor de eilanden Saba, Sint Eustatius en Bonaire. Sindsdien zijn deze eilanden openbare lichamen die als “bijzondere gemeenten” functioneren binnen het land Nederland. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid op de eilanden. Dat betekent dat de scholen in CN onderdeel zijn van het onderwijssysteem van Nederland. Leerlingen krijgen de kans om een diploma te behalen dat gelijk is aan een diploma dat in Europees Nederland is afgegeven.[2]

Uit een nulmeting die door de Onderwijsinspectie in 2008 is uitgevoerd, kwam naar voren dat de kwaliteit van het onderwijs op de genoemde eilanden in CN ver achterbleef bij de eisen die aan de basiskwaliteit van het Nederlandse onderwijs worden gesteld. Bij de transitie op 10 oktober 2010 was de situatie enigszins verbeterd, maar werd de algehele staat van de onderwijskwaliteit door de Onderwijsinspectie nog steeds als zeer zorgelijk bestempeld.[3] De Onderwijsagenda heeft de lijnen uitgezet om de kwaliteit van het onderwijs in CN te verbeteren. Het hoofddoel van de Onderwijsagenda is dat in 2016 de onderwijskwaliteit van de scholen in CN op een naar Nederlandse en Caribische maatstaven aanvaardbaar niveau is. Dit niveau is uitgewerkt in drie kwaliteitskaders: voor het primair en voortgezet onderwijs; voor het middelbaar beroepsonderwijs en de sociale kanstrajecten; en voor de leerlingzorg.

De Onderwijsagenda stelt vijf prioriteiten:

- *De kwaliteit omhoog*, door uitvoering van schoolonderwijsverbeterplannen, extra aandacht - door de scholen - voor taal(beleid) en rekenen, vermindering voortijdig schoolverlaten en realiseren van startkwalificaties.
- *Versterken van de kwaliteit van leraren, schoolleiding en schoolbesturen*, door bevordering van bevoegdheden en bekwaamheden van leraren, bewustwording van nieuwe rol en verantwoordelijkheden bij schoolleiders en schoolbesturen.
- *Onderwijszorg op maat*, waaronder de ontwikkeling van het praktijkonderwijs, door betere samenwerking tussen schoolbesturen en bestuur van skj-instantie, professionalisering van leraren (op het vlak van leer- en gedragsproblemen), signaleren van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte en het ontwikkelen van daarop afgestemde behandelingsplannen, ontwikkelen van plannen van aanpak voor praktijkonderwijs, en omvorming van Sociale Vormingsplicht (svp) naar Sociale Kanstrajecten Jongeren (skj).
- *Aantrekkelijk beroepsonderwijs*, door versterken van de kwaliteit en het imago van beroepsonderwijs (vmbo en mbo), ontwikkelen van mbo-1 niveau op Sint Eustatius en Saba, en waar mogelijk doorstroom naar niveau 2, samenwerking binnen het Koninkrijk met de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten om meer keuzemogelijkheden voor jongeren te realiseren.

---

2 Ministerie van OCW (2011), *Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland: samen werken aan kwaliteit*, Den Haag.

3 Inspectie van het Onderwijs (2014*), Onderwijsverbetering in Caribisch Nederland, Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, drie jaar na 10 oktober 2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- *Randvoorwaarden op orde*, wat betekent dat alle partijen tijdig de juiste informatie krijgen over de overgang naar een op het Europees-Nederlandse leest geschoeid onderwijsmodel, samenwerking tussen de openbare lichamen, ministerie van OCW en de schoolbesturen aan de uitvoering van een plan voor onderwijshuisvesting, en ook tussen deze partijen heldere afspraken over hoe beleidsontwikkelingen en wetswijzigingen in Europees Nederland doorwerken in Caribisch Nederland,

Jaarlijks evalueert OCW de voortgang van acties uit de onderwijsagenda en stelt haar beleid zo nodig bij. Deze evaluaties vinden hoofdzakelijk plaats op basis van bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie houdt door middel van regelmatige bezoeken toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Zij legt haar bevindingen vast in schoolrapporten. In 2014 heeft de Inspectie een themarapportage gepubliceerd over de onderwijsverbetering in Caribisch Nederland.[4]

Op basis van de rapportages van de Inspectie concludeert OCW dat er in de afgelopen jaren een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs is bereikt. In 2008 nam de Inspectie een zeer zorgelijke situatie waar en omschreef zij het onderwijs op de drie eilanden over het algemeen als “zeer zwak”. Inmiddels hebben 15 van de 24 onderwijsinstellingen (inclusief EOZ en skj; vo en mbo onder hetzelfde bestuur zijn apart geteld) de basiskwaliteit bereikt.[5] . Echter, in 2016 zullen nog niet alle instellingen de basiskwaliteit hebben bereikt en ook het op langere termijn kunnen vasthouden van de basiskwaliteit moet zich nog bewijzen. Bovendien zijn de leerprestaties nog niet meegenomen in de meting van de basiskwaliteit. Daarom zal na 2016 gewerkt worden aan verdere verbetering van de onderwijskwaliteit in Caribisch Nederland.

Als input voor verdere beleidsontwikkeling heeft OCW onder perceel 4 van de Raamovereenkomst beleidsgerichte onderzoeksopdrachten (2012) Ecorys gecontracteerd voor de uitvoering van een onafhankelijke evaluatie van de eerste Onderwijsagenda. De offerteaanvraag is te vinden in Annex 1.

.

1.2 Vraagstelling

Voor OCW is het zowel belangrijk om met de evaluatie inzicht te krijgen in de effectiviteit van het gevoerde beleid in het kader van de Onderwijsagenda, als om vooruit te blikken naar de toekomstige prioriteiten en stappen die gezet moeten worden om het onderwijs verder te ontwikkelen. De evaluatie heeft daarmee zowel een ex-post als een ex-ante karakter. Om te weten wat beter moet in de toekomst dient eerst kritisch te worden beoordeeld wat tot nu toe is bereikt en vervolgens wat daaraan verbeterd kan worden.

De evaluatie dient dus de volgende twee doelen:

- Inzicht geven in de effectiviteit van de activiteiten, processen en resultaten van de Onderwijsagenda tot nu toe (periode 2011 – heden).
- Bijdragen aan het proces van nadenken over de vervolgaanpak en te komen tot aanbevelingen voor de toekomst.

De twee hoofddoelstellingen van de evaluatie zijn uitgewerkt in 2 sets onderzoeksvragen: een terugblik en een vooruitblik. Beide sets met vragen betreffen de standaard kernvragen van een

[4] Inspectie van het Onderwijs (2014*), Onderwijsverbetering in Caribisch Nederland, Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, drie jaar na 10 oktober 2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

[5] In de getallen in dit rapport houden we alleen rekening met publieke scholen en instellingen. Op Bonaire bevindt zich daarnaast één privéschool voor primair onderwijs, de Aquamarin. Deze school heeft ook de basiskwaliteit gehaald, maar valt niet onder de Onderwijsagenda en zal dus verder niet aangehaald worden in het rapport.

beleidsevaluatie, namelijk die met betrekking tot doeltreffendheid, effectiviteit, efficiëntie en duurzaamheid. Het uitgewerkte evaluatiekader is bijgevoegd als Annex 2.

1.3 Plan van Aanpak

De evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode december 2015 – maart 2016. Dit rapport bevat de bevindingen die uit het onderzoek zijn voortgevloeid. Zij zijn gebaseerd op bestaande gegevens en gegevens die apart voor dit onderzoek zijn verzameld.

De volgende activiteiten en onderzoeksmethoden zijn ingezet:

- Oriënterende gesprekken met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie over de doelen en verwachtingen van de evaluatie.
- Documentstudie: analyse van alle relevante achtergrondinformatie.
- Opstellen van een evaluatiekader.
- Interviews met medewerkers van de betrokken instanties in Europees Nederland.
- Interviews met vertegenwoordigers van organisaties en instellingen werkzaam en gevestigd op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- Presentatie van en discussie over voorlopige bevindingen tijdens ronde-tafelbijeenkomsten aan het einde van de eilandbezoeken.
- Analyse en rapportage van de bevindingen.

Tijdens de evaluatieperiode is er op verschillende momenten terugkoppeling geweest met de begeleidingscommissie. Het evaluatieteam is begin december gestart met een uitgebreide documentenstudie. De geraadpleegde documenten, zijn opgenomen in Annex 3. Op basis van de documentenstudie is het evaluatiekader verder uitgewerkt (zie Annex 2). Vervolgens zijn half januari de interviews in Europees Nederland gestart. De interviews binnen Caribisch Nederland hebben plaatsgevonden in de periode 15 februari – 3 maart 2016. De personen en instanties die geconsulteerd zijn, zijn opgenomen in Annex 4.

1.4 Kanttekeningen bij de evaluatie

De evaluatie heeft veel informatie opgeleverd als het gaat het om een terugblik: wat is er bereikt? Zijn de verwachtingen uitgekomen? Hoe hebben de afspraken, de procedures, wetgeving, etc. gefunctioneerd? Ook zijn er veel suggesties naar voren gebracht over de toekomst van het onderwijs in CN. Wat zijn prioriteiten? Waar is extra ondersteuning bij nodig, etc. Bij het schrijven van dit rapport zijn alle meningen meegenomen in het proces. We maken hierbij een aantal kanttekeningen.

Kleinschaligheid

Door het beperkte aantal scholen is het lastiger dan bij andere evaluaties om bevindingen te generaliseren. Is een bepaalde waarneming een incident of onderdeel van een patroon? Omdat de eilanden zo klein en heel divers zijn, is de representativiteit van een bepaalde opinie vanuit statistisch oogpunt moeilijk toetsbaar. Voorzichtigheid is geboden bij het trekken van algemene conclusies. Hetzelfde geldt voor het waarnemen van bepaalde trends. Zoals ook in de rapporten van de onderwijsinspectie wordt aangegeven kan door de beperkte schaalgrootte een enkele uitschieter het algemene beeld al snel kleuren.

Waarborgen anonimiteit

De resultaten van de evaluatie zijn bedoeld als input voor de formulering van nieuwe doelstellingen voor de tweede evaluatieagenda, voorstellen voor concrete verbeteringen aan de in te zetten instrumenten, beleidsaanpassingen, etc. Om deze aspecten te realiseren zijn eerlijke en open discussies met de belanghebbenden van belang waarbij medewerkers in alle vrijheid hun werkelijke mening kunnen geven. Gezien de kleinschaligheid van de eilanden heeft het evaluatieteam extra nadruk gelegd op het waarborgen van de anonimiteit van de betrokkenen. De gesprekken hebben in een open en constructieve sfeer plaatsgevonden. Het evaluatieteam heeft hierbij alle medewerking gekregen van de betrokkenen. Dit betekent echter wel dat we in de rapportage op sommige punten minder concreet kunnen zijn dan wellicht gewenst omdat door de kleinschaligheid van de eilanden gemakkelijk te herleiden is waar bepaalde geluiden vandaan komen.

Prioriteiten vaststellen

Ondanks dat er veel bereikt is in de afgelopen vijf jaar zijn er binnen alle prioriteiten van de Onderwijsagenda vervolgactiviteiten noodzakelijk. Uit de interviews is een lange lijst naar voren gekomen van gebieden waarop verdere actie gewenst is. Het evaluatieteam is vervolgens in gesprek gegaan over de prioritering van deze lijst. Wat is daadwerkelijk noodzakelijk en wat is wenselijk? Gezien de verschillende belangen en perspectieven van de betrokkenen is het niet verrassend dat hier verschillend over gedacht wordt. In het rapport worden alle geluiden naar voren gebracht. Het evaluatieteam heeft naar eigen inzicht een inschatting gemaakt van de belangrijkste prioriteiten vanuit een sector-breed perspectief.

1.5 Leeswijzer

Na deze inleiding schetsen we in hoofdstuk 2 een algemene achtergrond en historische context van de onderwijssector in Caribisch Nederland. Vervolgens presenteren wij de bevindingen van de evaluatie in twee deelrapportages. Deel 1 geeft de algemene overkoepelende bevindingen en deel 2 de eiland-specifieke bevindingen.

Deel 1 is als volgt opgebouwd: In hoofdstuk 3 evalueren we de onderwijsagenda als instrument. In de hoofdstukken 4 tot en met 8 gaan we in op de verschillende prioriteiten, welke instrumenten zijn ingezet, welke resultaten zijn bereikt en wat zijn de aandachtspunten voor de tweede onderwijsagenda? We sluiten af met hoofdstuk 9 waar we samenvattend en als conclusie de evaluatievragen beantwoorden en aanbevelingen doen voor de verdere ontwikkeling van de onderwijssector in CN.

In deel 2 bespreken we in de hoofdstukken 10 (Bonaire), 11 (Sint Eustatius) en 12 (Saba) op specifieke bevindingen per eiland.

2 Context en achtergrond

2.1 Lokale context Caribisch Nederland

Lesgeven op een school in CN is beslist anders dan lesgeven op een school in EN. Logischerwijs brengt de geografische context van een klein eiland in de Caribische zee andere aspecten met zich mee en is de sociale, culturele en economische omgeving in CN ook anders dan in EN. Dit heeft effecten op het onderwijsveld en zal dit in de nabije toekomst ook blijven hebben. Voor deze evaluatie is het belangrijk om rekening te houden met deze specifieke context. In het bijzonder is het van belang om de uitgangssituatie van de scholen op 10-10-10 in gedachten te houden, om inzicht te verkrijgen niet alleen in waar het onderwijs in CN nu staat, maar ook om te bepalen hoe groot de afstand is die in de afgelopen jaren is overbrugd.

Tabel 2.1: Gegevens eilanden Caribisch Nederland.

	Bonaire	Saba	Sint Eustatius
Oppervlakte	294 km^2	13 km^2	21 km ^{2}
Gesproken talen (CBS Statline, 2013)	Papiaments: 86,9% Engels: 74,2% Nederlands: 76,0% Spaans: 75,7% Anders: 14,8%	Engels: 99,6% Nederlands: 32,3% Spaans: 27,1% Anders: 23,3% Papiaments: 13,4 %	Engels: 96,0% Nederlands: 49,7% Spaans: 38,7% Papiaments: 25,2% Anders: 13,4%
Instructietaal	Nederlands & Papiaments	Engels	Engels (sinds 2014)
Aantal inwoners (CBS Statline, 1 januari 2015)	18 905	1 811	3 877
Instellingen/ leerlingen*: - po - vo - mbo - skj** - eoz	 7 1.778 1 1.124 1 625 1 62 1	 1 165 1 77 1 6 1 5 1	 4 330 1 233 1 34 1 5 1
Religie (CBS Statline, 2013)	Rooms-Katholiek: 77% Overig: 16% Geen: 7%	Rooms-Katholiek: 42% Overig: 41 % Geen: 17 %	Rooms-Katholiek: 23,8% Adventist: 16,8% Methodist: 21,4% Overig: 20,8% Geen: 17,2%

*) Bron: CBS, Leerlingen per schooljaar 2015/2016

**) Themarapportage van de Onderwijsinspectie, teldatum 1 oktober 2012

Uitgangssituatie: In de nulmeting van de inspectie (2008) is de kwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland vergeleken met die van scholen in Europees Nederland met basiskwaliteit. Daaruit bleek dat er forse achterstanden waren, ondanks de verbeteracties die reeds waren ingezet door de scholen. Onder de belangrijkste voorwaarden voor het realiseren van basiskwaliteit in Caribisch Nederland behoorden volgens de inspectie 'zorg voor en begeleiding van leerlingen met leer-en ontwikkelingsproblemen', als ook 'de zorg voor het bewaken, borgen en verbeteren van het onderwijs op basis van een kwaliteitszorgsysteem.'[6] Mede op basis van de nulmeting is de

[6] Inspectie van het Onderwijs (2008) 'Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba' p. 143.

Onderwijsagenda Caribisch Nederland opgesteld, met als doel het onderwijs op hetzelfde niveau te krijgen als in Europees Nederland.

Kleinschaligheid: De kleinschaligheid van de eilanden uit zich met name op Saba en Sint Eustatius in een relatief klein aantal scholen met een kleine leerlingenpopulatie. Om op een school verschillende niveaus van onderwijs aan te kunnen bieden, compleet met (zorg)ondersteuning, zijn de kosten per leerling hoog. Tevens leidt de kleinschaligheid zowel tot een klein aantal mensen met specifieke onderwijsexpertise, als een kleine pool waaruit bestuursleden gerekruteerd kunnen worden. Het beperkte leerlingenaantal heeft ook geleid tot de beslissing om het beroepsonderwijs onder de leiding en het bestuur voor voortgezet onderwijs te plaatsen (een situatie die op Bonaire al bestond vóór 10-10-10). De schoolbesturen binnen het vo stonden aldus voor een dubbele uitdaging: het opzetten van het verbetertraject binnen het vo en het opbouwen van het beroepsonderwijs. Ook ligt de kleinschaligheid ten grondslag aan het besluit om geen apart speciaal onderwijs aan te bieden, maar om dit binnen het reguliere onderwijs aan te bieden. Daarnaast biedt de kleinschaligheid ook kansen om effectief samen te werken en schaalvoordelen te realiseren. Informatie over leerlingen loopt via kortere lijnen en in principe kan afstemming voor effectieve leerlingbegeleiding en zorg eenvoudiger tot stand komen. Ook is het eenvoudiger om doorgaande leerlijnen te realiseren en methodes en aanpak op elkaar af te stemmen.

Taal: Op geen van de eilanden is Nederlands de moedertaal van de meerderheid van de bevolking (zie tabel 2.1). Dit heeft verregaande gevolgen voor de inrichting van het onderwijs in Caribisch Nederland. Ten tijde van de transitie is op Bonaire door het openbaar lichaam in overleg met OCW gekozen voor het behoud van Nederlands en Papiaments als instructietalen op het po en Nederlands als instructietaal op het vo (en daarmee voor een voortzetting van de situatie vóór 10-10-10). Een belangrijke beweegreden daarbij was om zo min mogelijk af te wijken van de bestaande situatie op de eilanden. Momenteel wordt er discussie gevoerd hoe het taalniveau van leerlingen in het vo op Bonaire op adequaat niveau te krijgen voor effectieve examinering. De taalsituatie op Bonaire verschilt van de taalsituatie van allochtone leerlingen in Europees Nederland, waar deze kinderen ook buiten school regelmatig Nederlands horen en in de meeste gevallen ook spreken. Dat geldt niet voor een Bonairiaans kind, dat buiten school nauwelijks in aanraking komt met het Nederlands. Voor de meeste leerlingen is Nederlands een vreemde taal en zij hebben dan ook vaak meer moeite om aan de Nederlandse (examen)eisen te voldoen.

Op Saba is vanaf 10-10-10 al ingezet op behoud van het Engels als instructietaal en krijgen leerlingen Nederlands als vak. Dit is ook in lijn met het beleid van voor de transitie. Mede door de andere taal is op Saba al voor 2010 gekozen voor een ander examineringssysteem (CXC).

Op Sint Eustatius is bij de toetreding als bijzondere gemeente van Nederland in overleg tussen OCW en het openbare lichaam ook besloten om het bestaande taalregime te handhaven, in het kader van legislatieve terughoudendheid. In 2013 is na melding van de inspectie over het obstakel dat taal vormt voor scholen en leerlingen en vragen vanuit de toenmalige gedeputeerde van onderwijs besloten een onderzoek te doen naar de wenselijkheid en mogelijkheid van het overgaan naar Engels als instructietaal. In 2014 is in overleg tussen OCW en het openbaar lichaam besloten over te gaan naar Engels. Momenteel vindt deze transitie plaats in alle onderwijssectoren. Op Sint Eustatius is ook gekozen voor het overgaan naar een ander examineringssysteem (CXC).

Het Engels op Saba en Sint Eustatius verschilt in hoge mate met het standaard Noord Amerikaans of het Britse Engels, wat betekent dat voor de meeste leerlingen het thuis-Engels sterk afwijkt van het Engels op school.

Sociaaleconomische situatie: In 2012 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een verkenning van de armoede in CN gepubliceerd, waarin het armoedeprobleem uiteengezet wordt. Hieruit blijkt dat ongeveer 50% van de inkomens op de eilanden op of net boven het minimumloon liggen. 'Mensen met een inkomen op of rond het minimumloonniveau verdienen te weinig om alle kosten te betalen en moeten daardoor zorgen voor bijverdiensten en/of een beroep doen op familie om hen te helpen.'[7] Dit heeft direct effect op de thuissituatie van kinderen en jongeren: huiselijk geweld, verslaving, verwaarlozing en misbruik komen veel voor.[8] Dit kan vervolgens leiden tot hoger verzuim en/of leer- en gedragsproblemen bij kinderen. Het armoedeprobleem wordt in de publicatie van commissie Spies als het belangrijkste onderliggend probleem gezien voor achterstanden, ook in het onderwijs. De toegenomen teleurstelling in de transitie wordt door de commissie Spies ook toegeschreven aan het lage welvaartsniveau: 'de zorg om primaire levensbehoeften, met name bij de kwetsbare groepen in de samenleving, overheerst.'[9]

Wetgeving: De Europees Nederlandse onderwijswetgeving heeft model gestaan voor de wetgeving m.b.t. onderwijs in CN, maar er is nadrukkelijk gekozen deze niet één-op-één over te nemen. De BES-wetten (dus ook de onderwijswetten) zijn opgesteld rekening houdend met verschillen in schaalgrootte, taal, afstand tot Europees Nederland etc.[10] Vanwege de kleinschaligheid is een ander systeem voor onderwijszorg opgenomen in de verschillende onderwijswetten BES, waar in bewust gekozen wordt voor het opvangen van leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte in het reguliere onderwijs. Voor de meer gespecialiseerde onderwijszorg is er een Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) opgericht, zodat alle scholen samen kunnen profiteren van de aanwezige expertise. Buiten de voorgenoemde zaken wordt op nog meer vlakken gedifferentieerd in de onderwijswetgeving in CN, zoals de leerplichtige leeftijd die in CN bij vier jaar begint, terwijl dat in EN vijf jaar is.

Cultuur: Ten slotte is er sprake van een andere culturele context op de eilanden. Ook tussen de eilanden bestaan grote verschillen in cultuur; zij hebben duidelijk een eigen identiteit die belangrijk is voor de bevolking. Dit is bijvoorbeeld te zien aan de verschillen in kerkelijke gezindten op de eilanden (zie tabel 2.1). Daarnaast is er sprake van verschillen tussen de Europees Nederlandse cultuur en de Caribisch Nederlandse cultuur (in hoeverre deze homogeen te noemen zijn). Een vaak terugkomend onderwerp in de evaluatie was het beeld van 'twee werelden' zoals ook aangegeven in het rapport van de commissie Spies. Verschillende verwachtingen van de transitie en verschillende manieren van bestuurlijk handelen kunnen leiden tot onbegrip en miscommunicatie.[11]

2.2 Historische context onderwijs in Caribisch Nederland

Voordat Bonaire, Saba en Sint Eustatius in 2010 openbare lichamen van Nederland werden en het Nederlandse onderwijssysteem werd geïntroduceerd, was het onderwijs de verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs van de Nederlandse Antillen, gezeteld in Curaçao. Het systeem zag er als volgt uit:

7 Ministerie van Sociale Zaken en Wetenschappen (2012) 'Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning' p.4.
8 UNICEF (2013) 'Kind op Bonaire, Sint Eustatius en Saba: Kinderrechten in Caribisch Nederland.'
9 Commissie Spies (2015) 'Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland' p.99.
10 Profacto (2014) 'Vijf jaar Caribisch Nederland: de werking van wetgeving.'
11 Commissie Spies (2015) 'Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland' p.104.

Tabel 2.2: Onderwijssysteem toenmalige Nederlandse Antillen.

Funderend Onderwijs	• Bestaat uit twee cycli, de 1e cyclus voor kinderen van 4-8 jaar; en de 2e cyclus voor kinderen van 8-12 jaar
Voortgezet onderwijs	• vsbo: voorbereidend secundair beroepsonderwijs, samenvoeging van mavo en beroepsvoorbereidend onderwijs. Bestaat uit 2 jaar basisvorming en 2 jaar verschillende leerwegen • vo bevat ook havo en vwo
Arbeidsgerichtonderwijs (ago)	• Opleiding van het vsbo, bedoeld voor leerlingen met leer- en gedragsstoornissen
Secundair beroepsonderwijs (sbo)	• breder dan vroeger mbo en mto, bevat ook opleidingen waarvoor geen vsbo-diploma nodig is
Speciaal onderwijs	• Voor leerlingen met o.a. zware auditieve/visuele handicaps, of kinderne met ernstige leer- en/of gedragsproblemen
Sociale vormingsplicht	• Tweedekansonderwijs, voor jongeren van 16 t/m 24 jaar.

Het funderend onderwijs werd vanaf 2002 ingevoerd op alle eilanden onder de regering van de toenmalige Nederlandse Antillen. Het secundair beroepsonderwijs werd toentertijd alleen op Bonaire aangeboden en niet op Sint Eustatius of Saba. Jongeren van Sint Eustatius en Saba moesten voor hun vervolgonderwijs al op jonge leeftijd van hun eiland af en vertrokken veelal naar familie of kennissen in de regio of in Europees Nederland.

In 2008 voerde de Inspectie een nulmeting uit in CN, waarbij werd vastgesteld dat geen enkele van de scholen voldeed aan de basiskwaliteit die verwacht werd van Europees Nederlandse scholen. Een verbeterplan werd opgesteld, en OCW stelde middelen beschikbaar om een aantal van de verbeteracties te realiseren, zoals bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van extra materiaal op het gebied van lezen en rekenen en schoolmeubilair. Daarnaast werden urgente reparaties uitgevoerd aan scholen en plannen gemaakt voor structurele verbetering van huisvesting. Ten slotte werd aandacht besteed aan het versterken van de kwaliteitszorg.[12]

Per 10 oktober 2010 werd OCW verantwoordelijk voor onderwijsbeleid in CN. OCW heeft als norm gesteld voor het beleid dat een kind dat opgroeit in Caribische Nederland recht heeft op hetzelfde onderwijs en dezelfde onderwijsvoorzieningen als een Europees Nederlands kind. De onderwijsvoorzieningen moesten dus aan dezelfde standaarden gaan voldoen als de scholen in Europees Nederland. Dit betekende opnieuw vergaande veranderingen in het Onderwijs in CN. Om dit te bewerkstelligen werd de Onderwijsagenda opgesteld, die vervolgens besproken is met schoolbesturen, schoolleiders en openbare lichamen, en op 25 en 26 maart 2011 op Bonaire door alle betrokkenen is ondertekend.

[12] Kamp (2010) 'Voortgangsrapportage: Nog 10 weken'

Deel 1:
Overkoepelende bevindingen

3 Onderwijsagenda als instrument

In dit hoofdstuk gaan we in op de evaluatievraag over de Onderwijsagenda als sturingsinstrument (E.V. 1.2):

- *Is de Onderwijsagenda een effectief sturingsinstrument voor de betrokken partijen?*
- *Zijn de verantwoordelijkheden zoals die in de Onderwijsagenda benoemd duidelijk voor alle partijen?*
- *Is de huidige vorm van de Onderwijsagenda voor de betrokken partijen een effectief sturingsinstrument voor de verdere verbetering van het onderwijs in de komende vier jaar?*

We concluderen dat de Onderwijsagenda een effectief sturingselement is geweest dat op een gestructureerde manier richting heeft gegeven aan alle betrokken stakeholders om concrete stappen te zetten in het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Hoewel niet iedereen bekend is met de inhoud van het document als zodanig zijn de ingezette instrumenten bekend en is er voldoende draagvlak voor de ingezette veranderingen. We beschouwen de Onderwijsagenda als een ambitieus plan dat veel inspanningen van de betrokkenen heeft gevraagd. Hierbij merken wij op dat door een op bepaalde vlakken zwakke situatieanalyse vooraf (zoals voor de aanpak van zorgleerlingen waarbij de specifieke problemen in CN onderschat zijn) de doelstellingen in de Onderwijsagenda ambitieuzer zijn geformuleerd dan in de praktijk realistisch bleek. Ook het is onderschat hoeveel er gevraagd werd van het absorptievermogen van besturen, directies, leerkrachten en leerlingen om gelijktijdig aan vele verbeterpunten te werken in een relatief kort tijdsbestek. 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. Voor de tweede Onderwijsagenda is het van belang om de ingezette lijnen door te zetten om de behaalde resultaten duurzaam te borgen en geleidelijk aan verder uit te bouwen.

3.1 Terugblik

De Onderwijsagenda is een zeer effectief instrument geweest om invulling te geven aan de plannen voor de verdere verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in CN. Voor de vaststelling van de Onderwijsagenda is door OCW met de vertegenwoordigers van alle scholen gesproken. Tijdens de onderwijsconferentie op 25 en 26 maart 2011 is op Bonaire de inhoud van de Onderwijsagenda besproken en zijn ideeën uitgewisseld over de manier waarop betrokkenen de agenda uit kunnen voeren. De Onderwijsagenda is door alle schoolbesturen van de eilanden en door de besturen van de openbare lichamen ondertekend.

Tijdens de interviews is verschillende malen naar voren gebracht dat OCW met het opstellen van een meerjarenplan een duidelijke voortrekkersrol heeft gehad in vergelijking met andere departementen. De Onderwijsagenda heeft een duidelijke richting gegeven aan het beleid en een stip op de horizon gezet om naar toe te werken. De Commissie Spies heeft zich in haar evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur CN in eenzelfde bewoording uitgelaten.

De ondertekening van de Onderwijsagenda markeerde een nieuwe manier van samenwerking voor de onderwijssector. Grote verschillen tussen Caribisch en Europees Nederland, maar ook tussen de eilanden onderling maken samenwerking op bestuurlijk niveau niet eenvoudig. Zelfs op

schoolniveau is samenwerking met name door verschillende religieuze achtergronden niet altijd vanzelfsprekend. Tijdens de implementatie van de eerste Onderwijsagenda heeft het zoeken naar de optimale onderlinge verhoudingen een belangrijke rol gespeeld. De eilanden zagen zich geconfronteerd met nieuwe bestuurlijke aspecten uit het EN staatsbestel die niet overeenkomen met de gebruiken en verhoudingen van de voormalige Nederlandse Antillen. RCN/OCW moest nog een duidelijke rol krijgen. OCW moest zich ook losmaken van de bestaande bestuurlijke kaders in EN waarin zij gewend is te opereren; wat in EN werkt, werkt niet vanzelfsprekend in de Caribische context. Wat volgde was een proces van aanpassing aan elkaars verwachtingen en gebruiken. Geleidelijk aan heeft de samenwerking en de rol en taakverdelingen tussen OCW en RCN/OCW een duidelijke vorm gekregen. Ook tussen scholen en met name schoolbesturen bestaat nu meer samenwerking dan voorheen. Toch is er nog veel ruimte om de samenwerking verder te optimaliseren, zoals hieronder aangegeven bij de aandachtspunten.

Ondanks dat de eilanden betrokken zijn geweest bij het opstellen van de Onderwijsagenda overheerst op de eilanden de perceptie dat de Onderwijsagenda een ‘Haags’ document is, waarbij te weinig rekening is gehouden met de lokale context en de dagelijkse realiteit op de eilanden. Veel belanghebbenden kennen de precieze inhoud van het document niet, hoewel ze wel bekend zijn met de verschillende instrumenten. De beperkte kennis van het document is gedeeltelijk te herleiden tot de vele personeelswisselingen in het beleid en op de scholen, waarbij vaak een gebrekkige informatieoverdracht plaatsvindt. Door nieuwkomers wordt de link tussen de inzet van de instrumenten en de doelen van de Onderwijsagenda niet altijd gelegd. Dat hoeft niet problematisch te zijn, maar zou wel tot een meer samenhangend begrip van de nagestreefde doelen hebben kunnen leiden.

Onder de betrokkenen op de eilanden overheerst een positieve waardering over de veranderingen die zijn ingezet door de Onderwijsagenda. Binnen een relatief korte periode zijn naar mening van alle betrokkenen zichtbare en indrukwekkende resultaten geboekt. Zo is de basiskwaliteit behaald bij 15 van de 24 instellingen. Ook zijn er grote stappen gezet in het verbeteren van de governance structuur op de scholen en zijn er zichtbare resultaten op het gebied van betere huisvesting en de beschikbaarheid van lesmaterialen. Binnen het VO/MBO zijn de resultaten achtergebleven en daar heerst begrijpelijkerwijs minder waardering voor de Onderwijsagenda als sturingsinstrument. In de navolgende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op de behaalde resultaten.

OCW heeft met de Onderwijsagenda een serieuze bereidwilligheid aan de dag gelegd om de kwaliteit van het onderwijs in CN te verbeteren. Hiertoe zijn substantiële human resources en financiële middelen vrijgemaakt. Hobbels die zich gedurende de implementatie hebben voorgedaan zijn met de nodige flexibiliteit opgevangen waarbij de vooraf gedefinieerde einddoelen overeind zijn gebleven.

Die flexibiliteit was ook noodzakelijk omdat er behoorlijk wat ‘hobbels’ op de weg bleken te liggen die vooraf niet voorzien waren. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Belangrijke transitieprocessen NVT/CXC/CVQ (zie hoofdstukken 11 en 12).
- Onderschatting leerlingenzorgproblematiek met vooraf onvoldoende uitgewerkte rol van EOZ/ skj (zie hoofdstuk 6).
- Onvoldoende inzicht in de benodigde bekostiging om doelen te realiseren en duurzaam te behouden (zie hoofdstuk 8).

Gedeeltelijk zijn deze aanpassingen inderdaad onvoorzien geweest (zoals de overgang naar CXC/CVQ op Sint Eustatius) maar de verschillende bijsturingen zijn ook terug te voeren op de korte periode die is uitgetrokken voor het opstellen van de Onderwijsagenda. De kwaliteit van de situatieanalyse op bovengenoemde punten waarop de Onderwijsagenda is gebaseerd is zwak te

noemen: de lokale problematiek is onderschat en er is teveel vanuit het Nederlands systeem en context gedacht.

Alle betrokkenen hebben heel hard gewerkt de afgelopen vijf jaar om de doelen te realiseren. Het plan is als erg ambitieus ervaren en heeft tot hoge werkdruk geleid doordat verschillende verbetertrajecten gelijktijdig zijn ingezet. Enerzijds heeft dit nu wel tot de behaalde resultaten bijgedragen, anderzijds moet gerealiseerd worden dat de transitie die in CN heeft plaatsgevonden in een periode van 5 jaar, in EN veel geleidelijker en over een veel langere periode is ingevoerd. De Onderwijsagenda kan daarom vergeleken worden met een snelkookpan waarbij op verschillende punten het gevaar van oververhitting bestond. Vooral op Sint Eustatius waar de Onderwijsagenda gedurende de looptijd verder is ingevuld met de transitie naar het Engels als instructietaal en de overgang naar CXC/CVQ (zie hoofdstuk 11) heeft dit voor de betrokkenen in het onderwijsveld tot een zeer hoge werkdruk geleid.

3.2 Aandachtspunten tweede onderwijsagenda

Gebaseerd op de positieve ervaringen met en resultaten van de eerste Onderwijsagenda (2011-2015), concluderen wij dat de huidige vorm van de Onderwijsagenda een effectief sturingsinstrument is voor de betrokken partijen voor de verdere verbetering van het onderwijs in de komende vier jaar. Dat betekent evenwel niet dat de Onderwijsagenda zonder meer kan worden doorgekopieerd of worden verlengd. Wij stellen op hoofdlijnen de volgende aanpassingen voor:

- **Betrekken van de lokale stakeholders** – De lokale stakeholders in het onderwijs zijn bij de eerste Onderwijsagenda in een laat stadium betrokken bij de opstelling. Om het draagvlak en gevoel van eigenaarschap verder te vergroten, is het van belang om de stakeholders zo vroeg mogelijk bij het gehele proces te betrekken.
- **Borgen van resultaten** - De behaalde resultaten zijn broos en nog niet te kwalificeren als duurzaam. Daarom is het van belang dat de tweede onderwijsagenda doorgaat op de ingeslagen weg en zich concentreert op het borgen van resultaten.
- **Rust –** Zoals genoemd was de eerste Onderwijsagenda behoorlijk ambitieus. Alle betrokkenen hebben hard gewerkt aan het realiseren van de doelstellingen binnen de afgesproken termijn. Dit heeft tot een hoge werkdruk geleid voor de betrokkenen. Zo'n situatie moet echter niet structureel zijn; uitval van personen of een afkalvende motivatie zijn dan reële risico's. Dit is een tweede reden waarom het aanbevelingswaardig is om binnen de tweede Onderwijsagenda meer rust in te bouwen door op de ingeslagen weg voort te borduren en geen grote nieuwe initiatieven te ontplooien.
- **Maatwerk per eiland –** Waar de eerste Onderwijsagenda in essentie van een uniforme aanpak uitging, zijn de behoeftes tussen de eilanden inmiddels verder uit elkaar gegroeid. Dit heeft onder andere te maken met de verschillende transities die zijn ingezet op de bovenwindse eilanden. Dit vraagt om meer maatwerk per eiland. We denken hierbij nog steeds aan een overkoepelende Onderwijsagenda waarin de grote lijnen geschetst worden, maar waar in aparte secties ingegaan wordt op de specifieke lokale context en behoeftes van de verschillende eilanden.
- **Tussenresultaten definiëren –** Het definiëren van tussenresultaten kan ingewikkelde hervormingen beter 'behapbaar' maken. Bij de nulmeting heeft de inspectie veelal harde oordelen geveld over de toenmalige situatie op de scholen. Gecombineerd met de ervaren hoge werkdruk die de Onderwijsagenda heeft gecreëerd, is de manier waarop de hervormingen zijn ingezet niet als constructief ervaren. Het behalen van de basiskwaliteit als einddoel van de eerste Onderwijsagenda was een ambitieuze doelstelling die niet door alle instanties gehaald is. Dit wil echter niet zeggen dat die instanties niet hard gewerkt hebben.

- **Concretere doelen –** De eerste Onderwijsagenda gaf de doelstellingen op hoofdlijnen aan, zonder veel details. Het gevolg hiervan is geweest dat doelstellingen op verschillende manieren geïnterpreteerd zijn. Een voorbeeld hiervan is het “tijdig ontvangen van de juiste informatie”. Het opstellen van concrete doelen die waar mogelijk ‘SMART’ gemaakt zijn zal de kwaliteit van de tweede Onderwijsagenda ten goede komen.
- **Stabiliteit –** Rust en stabiliteit binnen schoolleiding en –bestuur is een randvoorwaarde waar aan voldaan moet worden om hervormingen te laten slagen. Tijdens de implementatie van de onderwijsagenda waren er grote verschillen tussen scholen in het heersende werkklimaat. Scholen waar rust ontbrak laten achterblijvende resultaten zien. Bij stabiliteit denken we ook aan aanpassingen aan het HR-beleid en verbeterde werving- en selectie om personeelswisselingen te beperken en overdracht bij wisselingen beter te faciliteren (zie hoofdstuk 5).
- **Realistische tijdshorizon** – Om consolidatie van resultaten en rust en stabiliteit te faciliteren is het van belang dat de tweede Onderwijsagenda een realistische tijdshorizon vaststelt. Een periode van wederom 4 jaar staat in dat opzicht niet bij voorbaat vast.

Op een hoger niveau speelt nog een aantal belangrijke politieke vraagstukken die om opheldering vragen, ten einde aan de nieuwe Onderwijsagenda voldoende sturingskracht te geven. Het gaat hierbij om principiële keuzes die gemaakt moeten worden:

- Wordt voor de aansluiting op het hoger onderwijs (examinering, studiefinanciering) verder geïnvesteerd in aansluiting bij EN of wordt de primaire focus gelegd op het stimuleren van doorstroom binnen de regio? (zie hoofdstuk 10).
- Welke weg wordt ingeslagen voor het taalbeleid op Bonaire: Nederlands, Papiaments of toch Engels of wellicht een differentiatie per onderwijssector/opleiding? (zie hoofdstuk 10).
- Autonomie van scholen zoals die in binnen de Nederlandse wet “Goed onderwijs Goed bestuur PO/VO” bestaat respecteren en handhaven of gezien het gebrek aan alternatieven toch tussentijds meer bijsturing om escalaties te voorkomen? (zie hoofdstuk 8).

Beantwoording van deze drie vragen is van essentieel belang voor de toekomst van de onderwijssector in CN. Ze vertegenwoordigen complexe spanningsvelden waarbij aan elke keuze zowel voor- als nadelen kleven. De discussie op deze punten is zeker niet nieuw maar tot dus verre ontbreekt het aan een duidelijke lijn. Dit resulteert bij partijen in een afwachtende houding die eerder stagnatie dan vooruitgang brengt. Onafhankelijk van welke route gekozen wordt, geldt hier in de eerste plaats dat duidelijkheid geboden dient te worden over de richting die de politiek het meest passend vindt. Pas dan kan een consistent beleid geformuleerd worden.

4 Prioriteit 1: Kwaliteit omhoog

4.1 Inleiding

Onder deze prioriteit vallen de volgende actielijnen:

- *Elke school voert zijn schoolonderwijsverbeterplan (hierna: schoolverbeterplan) uit, gericht op het voldoen aan de basiseisen voor kwaliteit vóór augustus 2016;*
- *Scholen besteden extra aandacht aan taal(beleid) en rekenen, gericht op doorlopende leerlijnen binnen het eilandelijk stelsel als ook gericht op vervolgonderwijs buiten de eilandgebieden;*
- *Leer- en kwalificatieplicht zijn speerpunten van de scholen en het openbaar lichaam, gericht op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en het (minimaal) behalen van de startkwalificatie.*

Dit hoofdstuk doet verslag van de wijze waarop uitvoering is gegeven aan bovenstaande actielijnen. We gaan tevens in op de behaalde resultaten en aandachtspunten voor de komende periode.

4.2 Inzet schoolverbeterplan om basiskwaliteit te behalen

De kwaliteit van het onderwijs is in vijf jaar tijd sterk verbeterd. De inzet van schoolverbeterplannen heeft hier in belangrijke mate aan bijgedragen. Het merendeel van de scholen heeft (zicht op) de basiskwaliteit vóór augustus 2016. In het primair onderwijs betreft dit alle scholen. In het voortgezet onderwijs en het mbo zijn de resultaten minder. De bereikte resultaten zijn echter fragiel en vaak afhankelijk van personen.

Achtergrond

De Inspectie van het Onderwijs heeft haar toezichtskader voor het onderwijs en de onderwijszorg in Caribisch Nederland verwoord in drie documenten:

- De basiskwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland.
- De basiskwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en de sociale kanstrajecten jongeren (skj) in Caribisch Nederland.
- De basiskwaliteit zorg in Caribisch Nederland.

De eerste twee documenten zijn in maart 2011 gepubliceerd; gebaseerd op de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de deugdelijkheidseisen zoals ze in de verschillende onderwijswetten BES zijn geformuleerd. De basiskwaliteit zorg in Caribisch Nederland is gebaseerd op de artikelen over het expertisecentrum onderwijszorg (EOZ) die in de verschillende onderwijswetten BES zijn opgenomen. De inspectie hanteert een halfjaarlijks onderzoekscyclus voor de scholen in Caribisch Nederland, die minder frequent wordt na het bereiken van de basiskwaliteit. Elk bezoek van de inspectie resulteert in een rapportage van bevindingen aan de hand van de indicatoren zoals ze zijn opgenomen in de toezichtskaders.

Scholen kregen de mogelijkheid om ondersteuning te krijgen bij de ontwikkeling en implementatie van de verbeterplannen vanuit de PO-raad en de VO-raad door middel van schoolcoaches.

Uitvoering

Alle scholen dienden een schoolverbeterplan op te stellen in 2011, daarbij ondersteund door een schoolcoach. Hieraan is door de sectoren op verschillende wijze uitvoering gegeven. Het po heeft vanaf het begin de behoefte aan ondersteuning uitgesproken, terwijl het vo dat pas in een later stadium heeft gedaan. De PO-raad heeft er vervolgens voor gekozen twee schoolcoaches zich vier jaar lang te laten vestigen in CN, één op Bonaire en één op Sint Eustatius die ook de po-school op Saba bediende. Zij konden zo intensieve en laagdrempelige ondersteuning bieden. Deze aanpak is/wordt zeer gewaardeerd door de schoolleiders. Ook de ondersteunende opstelling van de coaches wekte vertrouwen: *"Zij luisterden vooral naar waar ik zelf behoefte aan had, zonder mij meteen te vertellen hoe het volgens hen zou moeten."* De coaches zijn vanaf het begin betrokken geweest bij de ontwikkeling en uitvoering van de schoolverbeterplannen en hebben vooral de nadruk gelegd op het procesmatig werken: beginnen met het onderzoeken van de situatie, daarna opstellen van een schoolverbeterplan, hier uitvoering aan geven, evalueren en bijstellen. Het is zo een jaarlijks beleidscyclus geworden, die op de meeste scholen in het po tevens is verbonden met hun begroting. Volgens de schoolleiders in het po is hun coach cruciaal geweest voor het behaalde succes. Ook de schoolcoaches geven aan dat de samenwerking goed was en dat volgens hen de schoolleiders inmiddels op eigen kracht verder kunnen.

In het vo is alleen in het begin kort een schoolcoach actief geweest en zijn de scholen zelf aan de slag gegaan om een verbeterplan op te stellen. Wel zijn begin 2014 twee bestuurscoaches aangesteld door de VO-raad, die 5-6 keer per jaar de drie scholen in CN bezochten en naast de besturen tevens gesprekken met de directie voerden. Aangezien op deze scholen (meerdere) wisselingen in de leiding zijn geweest, is het beeld van de toegevoegde waarde van de coach voor de uitvoering van de verbeterplannen in het vo minder duidelijk (zie verder hoofdstuk 5). Op Bonaire is het al vrij snel tot een breuk gekomen tussen het toenmalige bestuur en de bestuurscoaches wegens verschil in inzicht, waarna zij alleen nog de Bovenwindse vo-scholen hebben bediend.

Resultaten

De meest recente inspectierapporten op schoolniveau laten het volgende beeld zien: 13 van de 18 scholen (72%) heeft momenteel de basiskwaliteit behaald. . Deze verwachting is niet uitgesproken voor de twee scholen in het voortgezet onderwijs die momenteel de basiskwaliteit nog niet hebben behaald. Het is vooralsnog onduidelijk op welke termijn de basiskwaliteit op deze scholen wel bereikt kan worden. In het mbo[13] vormen vooral nog de wijze van examinering en de werkwijze van de examencommissies de bottlenecks. In ieder geval in het primair onderwijs is het gebruik van een verbeterplan geïnstitutionaliseerd. Een deel van de scholen is zelfs overgegaan tot meerjarenplannen. Mede vanwege de wisselingen in bestuur en management in het vo wordt hier minder structureel gebruik gemaakt van de verbeterplannen.

[13] In het overzicht zijn de opleidingen mbo 1 van Forma apart opgenomen. Deze voldoen aan de basiskwaliteit, maar voor examinering is Forma afhankelijk van de examencommissie vanuit SGB, die echter nog niet op basiskwaliteit zit.

Tabel 3.1: Aantal en aandeel scholen* dat de basiskwaliteit heeft bereikt, per sector; maart 2016

Sector	Scholen	Basiskwaliteit	
		Aantal	*%*
Primair onderwijs	12	12	100%
Voortgezet onderwijs	3	1	33%
Middelbaar beroepsonderwijs	3	0	0%
Totaal	**18**	**13**	**72%**

* Scholen met verschillende administratieve nummers (brinnummers) per sector; Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben elk 1 school die zowel voortgezet als middelbaar beroepsonderwijs verzorgt.

Bron: Inspectie van het Onderwijs: http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/caribisch-nederland/toezicht-scholen-instellingen-caribisch-nederland

Naast de schoolrapportages heeft de inspectie in 2008 de resultaten van een nulmeting gepubliceerd en in 2014 die van een 'tussenmeting'. In deze laatste stelt de inspectie dat in het gehele onderwijsveld forse stappen voorwaarts zijn gezet, gezien de uitgangssituatie die uit de nulmeting naar voren kwam. De domeinen die ten tijde van de tussenmeting met name nog als onvoldoende naar voren kwamen, waren die van de 'zorg en begeleiding' en de 'kwaliteitszorg'. Hoewel op beide terreinen inmiddels verdere voortgang is geboekt (volgens de laatste bevindingen van de inspectie), blijven ze punten van zorg. Het betreffen dan ook de meest complexe domeinen, zoals de inspectie in de tussenmeting ook constateerde.

De interviews die in het kader van de evaluatie van de onderwijsagenda zijn gehouden, bevestigen het beeld van de inspectie: er is hard gewerkt om de basiskwaliteit te bereiken. Nu deze (op in ieder geval de po-scholen) is bereikt, is het volgens de scholen die de basiskwaliteit hebben behaald tijd om meer aandacht te hebben voor de leerlingen met speciale behoeften (waarover later meer). Volgens de inspectie en de geïnterviewden, blijven de eerstelijnszorg op de scholen en de ondersteuning vanuit de tweedelijnszorg aandacht behoeven (zie verder hoofdstuk 6) Daarnaast wordt opgemerkt dat de bestuurlijke competenties verder versterkt moeten worden (zie verder hoofdstuk 5). Ook bestaat er consensus over het ambitieniveau van de Onderwijsagenda. Samengevat luidt deze: *"Het is goed en terecht dat van de scholen in Caribisch Nederland basiskwaliteit wordt geëist. Gezien de startsituatie, was het echter onmogelijk om dit voor alle scholen te bereiken in een periode van 5 jaar."*

Leraren, schoolleiders en bestuurders zijn doorgaans trots op wat zij hebben bereikt. Zij zien de behaalde resultaten echter tevens als 'fragiel': *"Ook nu we de basiskwaliteit hebben bereikt is dat geen vanzelfsprekendheid, we zullen eraan moeten blijven werken"* en *"Het is nog erg afhankelijk van bepaalde personen, als zij weggaan is het risico groot dat we terugzakken."* Ook degenen die ondersteuning hebben geboden bij het bereiken van de basiskwaliteit hebben alle lof voor de inzet, met name voor de leraren die zich *"in een onmogelijke situatie bevinden: naast een fulltime baan moesten ze een veeleisende opleiding volgen en daarnaast deelnemen aan allerlei verbeteracties op school."*

De grootste verbeteringen hebben zich voorgedaan in het primair onderwijs. Dit betekent echter niet dat er geen vorderingen zijn gemaakt in de andere onderwijssectoren, integendeel. Ook in het voortgezet onderwijs en het (middelbaar) beroepsonderwijs is het onderwijs (sterk) verbeterd ten opzichte van de nulmeting.

Er is een aantal complicerende factoren die een rol hebben gespeeld en/of momenteel spelen in het voortgezet- en (middelbaar) beroepsonderwijs:

- De Bovenwinden hadden tot 2012 geen middelbaar beroepsonderwijs. Dit onderwijstype is ondergebracht bij de vo-scholen, waardoor de leiding en het bestuur in het vo niet alleen te maken hadden met de veranderingen in het vo, maar tevens het (middelbaar) beroepsonderwijs moesten gaan verzorgen.
- Sint Eustatius had in eerste instantie gekozen voor aansluiting bij het Europees-Nederlandse vo en mbo, maar is per schooljaar 2015-2016 overgeschakeld naar het Engelstalig onderwijs en heeft daarbij gekozen voor invoering van het CXC, het Caribische examensysteem voor algemeen vormend onderwijs (CSEC) en beroepsgericht onderwijs (CVQ). Saba had het CXC al ingevoerd, maar alleen het avo-onderdeel daarvan en is nu voornemens om het gehele vo en mbo volgens CXC-systematiek in te richten. Deze omslag op de Bovenwinden heeft implicaties voor de uitvoering van de Onderwijsagenda, met name waar het gaat om de afstemming op de Europees Nederlandse kwaliteitseisen.
- Veel wisselingen in bestuur, directie en/of lijnmanagement, waardoor organisatorische onrust is ontstaan en beleidstaken (waaronder uitvoering van het schoolverbeterplan) in het gunstigste geval op meerdere momenten stil zijn komen te liggen en in het ongunstigste geval tot fundamentele wijzigingen in het verbeterplan hebben geleid, waardoor er (steeds) opnieuw begonnen moest worden.
- In het vo (en mbo) zijn de scholen sterker afhankelijk van leraren van buiten Caribisch Nederland en hebben te maken met een hoger verloop onder leraren dan in het primair onderwijs, wat resulteert in een lagere ‘return on investments’ en continu nieuwe leraren ingewerkt (en opgeleid) dienen te worden.

Aandachtspunten

De bereikte resultaten zijn grotendeels fragiel. Zoals de geschiedenis heeft laten zien, kan een wisseling in bestuur of leiding de situatie totaal omkeren, zowel ten goede als ten kwade. Het is juist dan belangrijk dat de processen en kwaliteitsborging op orde zijn. Samen met de zorg voor leerlingen zijn dat de twee ‘kwetsbare’ kwaliteitsdomeinen, ook volgens de inspectie, waarop goede resultaten zijn geboekt maar waar blijvend aandacht voor moet zijn om de resultaten te kunnen verankeren.

Nieuwe afspraken nodig voor scholen zonder basiskwaliteit. Een aantal onderwijsinstellingen heeft de basiskwaliteit nog niet, maar volgens de inspectie wel in zicht . Voor een aantal onderwijsinstellingen is deze verwachting echter niet uitgesproken. Aangezien het daarbij met name om het vo gaat en er op elk eiland slechts één aanbieder van vo is, is het urgent om de kwaliteit voor deze scholen zo snel mogelijk omhoog te krijgen. Dit geldt overigens ook voor andere instellingen dan scholen die de basiskwaliteit nog niet hebben, zoals een uitvoeringsorganisatie voor skj en een EOZ.

4.3 Extra aandacht voor taal(beleid) en rekenen

Er is veel geïnvesteerd in het versterken van taal- en rekenonderwijs, waardoor het niveau substantieel is verhoogd. Het Nederlands is echter een knelpunt: het is voor bijna alle leerlingen een vreemde taal en op Sint Eustatius en Bonaire heeft het (lange tijd) ontbroken aan een consistent taalbeleid.

Achtergrond

Analoog aan de beleidsontwikkelingen in Europees Nederland, heeft het ministerie van OCW ook voor de scholen in Caribisch Nederland de vakken taal en rekenen bestempeld als **de** basisvakken die versterkt dienen te worden. Deze focus is opgenomen in de Onderwijsagenda Caribisch Nederland, echter zonder dat er onderzoek was gedaan naar het niveau van de leerlingen op dat

moment. In 2009 en 2010 is wel al begonnen met het toetsen van leerlingen, zodat docenten wisten waar leerlingen stonden en hen konden ondersteunen.

Als instrumenten voorziet de Onderwijsagenda in extra uren voor taal en rekenen, bijscholing voor leraren in deze vakken, stapsgewijze invoering van de referentieniveaus in 2014 (in vo en mbo) en invoering van de rekentoets in het vo in 2016. Daarnaast dienen de leerlingresultaten gemonitord te worden (leerlingvolgsysteem) en moeten schoolbesturen afspraken maken over taalbeleid en doorlopende leerlijnen.

Uitvoering

De scholen hebben nieuwe methodes aangeschaft voor het reken- en taalonderwijs, extra uren ingeroosterd (met name taal), hun docenten laten bijscholen en een leerlingvolgsysteem aangeschaft. Het leerlingvolgsysteem wordt op de meeste scholen ook gebruikt, al zijn leraren daarin nog niet geheel consistent. Zij zien de meerwaarde en bruikbaarheid van het leerlingvolgsysteem nog niet helemaal. Ook al is het (Nederlandse) taalonderwijs geïntensiveerd, scholen blijven hier moeite mee hebben. Het Nederlands is niet alleen een vreemde taal voor de meeste leerlingen, waar ze buiten de school niet mee in aanraking komen. Ook kampen scholen met een tekort aan goede leraren Nederlands. Hoewel de inspectie de opbrengsten/leerresultaten (nog) niet meenemen in hun beoordeling, monitoren ze deze wel. In de tussenmeting constateren ze dat de ontwikkelingen in de Cito-scores in het po voor rekenen positief stemmen. De achterstanden op technisch lezen werden op dat moment op twee tot drie jaar geschat in vergelijking met dezelfde klassen in Europees Nederland en op begrijpend lezen nog langer (Inspectie, 2014). Op Saba wordt tevens gekeken naar de resultaten van Engels: twee derde presteert inmiddels op of boven het verwachte niveau (Inspectie, Kwaliteitsonderzoek Primair Onderwijs bij Sacred Heart School, november 2015).

Wat betreft het taalbeleid is een en ander in beweging. Saba had reeds vóór 10-10-10 gekozen voor het Engels als instructietaal in de gehele onderwijskolom. Op Sint Eustatius werd een combinatie van Engels en Nederlands en op Bonaire van Papiaments en Nederlands gehanteerd, die na 10-10-10 werd voortgezet.

De Commissie-Faraclas en de Commissie-Drenthe hebben op basis van hun onderzoeken in 2013 en 2014 het advies gegeven om voor Sint Eustatius het Engels als instructietaal in te voeren, met Nederlands als belangrijke vreemde taal (Language of Instruction in Sint Eustatius, 2013 en Haalbaarheidsonderzoek Instructietaal Sint Eustatius, 2014). Dit advies is door de Nederlandse Taalunie onderschreven. 2014). De staatssecretaris van OCW heeft deze adviezen overgenomen en inmiddels is de transitie naar Engels als instructietaal voor alle onderwijssectoren op Sint Eustatius in volle gang.

De Taalunie heeft voor Bonaire het advies gegeven om het Nederlands al vroeg in het basisonderwijs te introduceren, maar wel met versterkte aandacht voor het behoud en de versterking van het Papiaments in en buiten de school. (Nederlands op zijn BESt, 2014) Op Bonaire zijn de discussies over het taalbeleid echter nog volop gaande; (zie verder de rapportages per eiland).

Een consistent taalbeleid vormt de fundering voor het bewerkstelligen van doorlopende leerlijnen. Op Sint Eustatius zijn hierin vorderingen op gemaakt, in combinatie met de transitie naar het Engels als instructietaal. Met name op Bonaire wordt de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen gehinderd door het ontbreken van een helder en consistent taalbeleid. Echter overal zijn het vooral de ‘overstapmomenten’ die kwetsbaar zijn (van po naar vo en van vo naar mbo). Zowel de

ontwikkeling van doorlopende leerlijnen als het formuleren van een consistent taalbeleid vallen onder de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen, die dit gezamenlijk moeten oppakken.

Resultaten

Scholen hebben extra aandacht gegeven aan rekenen en taal, wat heeft geresulteerd in een positieve ontwikkeling van de scores op rekenen. Taal is echter een punt van aandacht zorg. Het feit dat er nog niet overal een consistent taalbeleid wordt gevoerd is hier mede debet aan. Op de Bovenwindse eilanden is inmiddels een nieuwe methode ingevoerd die uitgaat van het Nederlands als sterke vreemde taal. De verwachting is dat deze methode beter aansluit bij de belevingswereld van de kinderen. Ook de doorlopende leerlijnen kunnen als 'work in progress' worden beschouwd, waar de komende jaren verder aan gewerkt moet worden.

Aandachtspunten

Het (goed) gebruiken en benutten van het leerlingvolgsysteem is een aandachtspunt, evenals het taalonderwijs. Consistent taalbeleid is met name op Bonaire een belangrijke aandachtspunt. Er mist vooralsnog een trekker die de stakeholders bij elkaar kan brengen om gezamenlijk op één lijn te komen. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met het feit dat op de eilanden meerdere talen van belang zijn. Op Bonaire betreft dat Papiaments, Nederlands, Engels en Spaans. Op de Bovenwinden gaat het om het Engels en het Nederlands. Daarbij leeft het Nederlands niet onder de jongeren; in het dagelijks leven komen zij er niet/nauwelijks mee in aanraking, wat een complicerende factor is voor het volgen van onderwijs in de Nederlandse taal.

4.4 Leer- en kwalificatieplicht

Het draagvlak voor de leer- en kwalificatieplicht is groot onder de scholen en het ongeoorloofd verzuim is gedaald, met name in het po. Er is echter een gebrek aan goede informatie. Het is daardoor onduidelijk in welke mate schoolverlaters zonder startkwalificatie door de uitvoerende organisatie voor 'sociale kanstrajecten jongeren' (skj) worden opgevangen.

Achtergrond

Voor Caribisch Nederland is gekozen voor een afwijkende leer- en kwalificatieplicht in vergelijking met Europees Nederland. Zo begint de leerplicht in CN al op vierjarige leeftijd (in plaats van 5) en geldt de kwalificatieplicht voor jongeren vanaf 16 tot 25 jaar (in plaats van tot 18). Het verzuim en vroegtijdig schoolverlaten waren, met name op Bonaire en Sint Eustatius, vrij hoog vóór 10-10-10. Voor de jongeren die voortijdig het reguliere voortgezet onderwijs verlieten werd een aparte voorziening geboden, de sociale vormingsplicht (svp). Deze was vooral gericht op de 'sociale vorming' van deze jongeren (sociale activering) en, indien mogelijk, het aanbieden van gerichte opleidingstrajecten die hen naar de arbeidsmarkt toe leiden. De svp is na 10-10-10 overal omgevormd tot skj (zie verder hoofdstuk 6).

Uitvoering

Naast de implementatie van een leerlingvolgsysteem waarin tevens ongeoorloofd verzuim wordt geregistreerd, hebben scholen verzuimprotocollen opgesteld en geven zij aan elk ongeoorloofd verzuim te melden. Kanttekening daarbij is, dat zij vaak niet doormelden aan de ouders en geen gesprek met hen aangaan bij herhaaldelijk verzuim, met name in het voortgezet onderwijs. Ouders worden vaak niet ingelicht over de mogelijke maatregelen die getroffen kunnen worden bij herhaaldelijk verzuim. De Openbare Lichamen hebben alle drie leerplichtambtenaren aangesteld, die een training hebben gekregen. Hun verzuimrapportages zijn wisselend van kwaliteit en niet altijd tijdig. Vanuit Saba zijn er wel verzuimgegevens over schooljaar 2014/2015, van Bonaire en

Sint Eustatius gaat de meest recente rapportage over schooljaar 2013/2014. Overigens melden de leerplichtambtenaren van beide laatstgenoemde eilanden dat vanwege een gebrek aan consistente registratie “het niet mogelijk is om een betrouwbare cijfermatige weergave te geven van het schoolverzuim en de afhandeling daarvan.” Saba is dermate klein dat een leerplichtambtenaar geen fulltime functie is; oorspronkelijk werden de taken waargenomen door de administratie van SCS, maar deze positie was niet houdbaar. Het was ten tijde van het onderzoek nog niet geheel duidelijk waar deze taken belegd zouden gaan worden.

Vanwege onvolledige cijfers is er geen totaalbeeld te geven van de verzuimcijfers en de ontwikkeling erin. Tot nu toe worden alleen aantallen verzuimmeldingen en afhandelingen gerapporteerd. Een belangrijk gemis in de informatie is het verzuim op *leerlingniveau*. Het is onduidelijk om hoeveel leerlingen het gaat en daardoor ook hoeveel leerlingen als ‘veelplegers’ kunnen worden beschouwd. Deze jongeren kunnen immers als een belangrijke risicogroep worden beschouwd voor vsv. De informatievoorziening is op dat punt ontoereikend. Daarnaast valt op dat het verzuim in het vo nog vrij hoog lijkt te zijn, met uitzondering van Saba.

De kwalificatieplicht wordt min of meer uitgevoerd met behulp van het skj; de RMC-functie is hieronder gebracht[14]. De wet sociale kanstrajecten jongeren BES gaat vooral in op de rolverdeling tussen het projectbureau onder het Openbaar Lichaam en de uitvoerende instantie (zie verder hoofdstuk 6). De bekostiging verloopt via de Openbare Lichamen door middel van een bijzondere uitkering van het ministerie van OCW, en dragen tevens de eindverantwoordelijkheid voor de skj-trajecten. Het is echter onduidelijk in hoeverre de taken die bij de Openbare Lichamen zijn belegd ook volledig worden uitgevoerd. Met name de doormeldingen van de doelgroep aan de uitvoerende organisatie lijkt voor verbetering vatbaar. Het zijn tot nu toe vooral de uitvoeringsorganisaties zelf die de doelgroepen ‘moeten zien te vinden’. Er is wel een positieve ontwikkeling in de informatievoorziening vanuit vo en mbo richting de uitvoeringsorganisaties, dankzij een betere relatie tussen de verschillende organisaties.

Vanwege een gebrek aan een cijfermatig beeld van de voortijdige schoolverlaters, is het lastig in te schatten in welke mate deze groep wordt opgevangen in skj. Daarnaast bestaat de wettelijke doelgroep van skj uit jongeren tussen de 18 en 25 jaar, terwijl de leerplicht tot 16 en de kwalificatieplicht tot 23 jaar gaat. De wet op de skj vermeldt eveneens niet het laten halen van de basiskwalificatie (mbo 2) als doelstelling. Kortom, de wetgeving gaat weliswaar uit van een RMC-functie uitgevoerd door de skj-organisaties, terwijl de wet op de skj deze functie in termen van doelgroep en doelstellingen niet geheel dekt.

Resultaten

Alle scholen zeggen een leerlingvolgsysteem geïmplementeerd te hebben, al is het gebruik ervan wisselend. Ook de leerplichtambtenaren geven aan dat hun rapportages gebaseerd zijn op cijfers waarover zij onzeker zijn. De cijfers die beschikbaar zijn wijzen erop dat het verzuim is verminderd na 10-10-10, maar met name in het po. Ook is de omvang van het voortijdig schoolverlaten onbekend.

Aandachtspunten

Het gebrek aan betrouwbare cijfers over verzuim en voortijdig schoolverlaten vanuit het vo en mbo is punt van aandacht. Dit belemmert tevens de uitvoeringsorganisaties voor skj in hun werkzaamheden. Daarnaast hebben scholen wel verzuimprotocollen, maar wordt verzuim vooral gemeld en vindt er nog nauwelijks opvolging plaats, bijvoorbeeld in een gesprek met de

[14] Aanpassing van diverse BES-onderwijswetten inzake het vervallen van de RMC-functie met betrekking tot voortijdig schoolverlaten in Caribisch Nederland; in werking getreden op 1 augustus 2015.

ouders/voogden. Gebrek aan opvolging komt tevens doordat de leerplichtambtenaren regelmatig onderbezet zijn of de functie tijdelijk niet wordt ingevuld.

Opvang van vsv'ers door skj begint officieel bij 18 in plaats van 16 jaar, waardoor de jongeren van 16 tot 18 wettelijk gezien buiten de boot vallen. Deze tekortkoming zou gerepareerd moeten worden, zodat er geen geforceerde constructie toegepast hoeft te worden om deze jongeren aan een skj-traject te laten deelnemen.

Aan tekortkomingen in de uitvoering van de wettelijke taken door projectbureau wordt geen opvolging gegeven, waardoor bij in gebreke blijven door het projectbureau de uitvoeringsorganisaties min of meer gedwongen zijn zelf deze taken uit te voeren. Het gaat dan voornamelijk om de registratie van de doelgroep en het hen benaderen voor een traject.

5 Prioriteit 2: Versterking leerkrachten, schoolbesturen en schoolleiding

5.1 Inleiding

Om het onderwijs binnen CN te kunnen versterken is een goed functionerend, gekwalificeerd lerarenkorps nodig, ondersteund door een goede schoolleiding en schoolbestuur. De onderwijsagenda stelt dat 'goed onderwijs staat of valt met de kwaliteit van de leraar, de schoolleider en het schoolbestuur'.

Om dat te realiseren zijn onder deze prioriteit de volgende actielijnen uitgezet:

- *Leraren zijn bevoegd en bekwaam en hebben voldoende pedagogisch-didactische vaardigheden;*
- *Schoolleiders en schoolbesturen zijn zich bewust van hun nieuwe rol en nieuwe verantwoordelijkheden.*

5.2 Leraren zijn bevoegd en bekwaam en hebben voldoende pedagogisch-didactische vaardigheden

Achtergrond

Buiten lokale leerkrachten zijn er in CN veel leerkrachten werkzaam die afkomstig zijn uit Europees Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten en uit diverse andere landen in de regio, zoals Jamaica, Guyana en Suriname. Zij hebben zeer verschillende opleidingsachtergronden. Volgens de overgangsregeling moeten zij in 2016 beschikken over een Nederlandse of een daaraan gelijkgestelde bevoegdheid. In de Onderwijsagenda staat beschreven dat in eerste instantie aan een integraal Plan van Aanpak lerarenbeleid wordt gewerkt. Hierin zou een concreet programmaplan voor de gehele periode 2011-2015 worden opgenomen dat zich onder andere richt op:

- het opleiden van onbevoegde of onbekwame leraren;
- het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met lokale partners voor het ontwikkelen van een duurzame opleidings- en infrastructuur in de regio;
- het beantwoorden van specifieke onderwijsvragen vanuit de leraren, schoolleiders en schoolbesturen;
- het versterken van pedagogische en didactische vaardigheden.

Om aan deze prioriteit invulling te geven heeft het Ministerie van OCW in 2011 middels een directe gunning het consortium Maestro Kompas aangetrokken, bestaande uit de Open Universiteit (OU), de Hogeschool Utrecht (HU) en initieel Stichting Nederland Kennisland (deze partner is later uit het consortium gestapt na de loskoppeling van het bekwaamheidsbevorderingstraject). Voor het programma is een samenwerkingsverband (UniCarib) opgestart met de universiteiten van Sint Maarten, Curaçao en Aruba en het Instituto Pedagogico Arubano.

Maestro Kompas heeft in februari 2011 een uitgebreid Plan van Aanpak (Programma Lerarenbeleid CN: 'E viahe di e Maestro') opgesteld, waarin bovengenoemde drie punten (bouwstenen genoemd) zijn opgenomen. We gegeven hieronder een analyse van de uitvoering en bereikte resultaten per bouwsteen.

5.2.1 Bouwsteen 1: het opleiden van onbevoegde of onbekwame leraren

Het aantal onbevoegde leraren is sinds de transitie in 2010 afgenomen. Dit is enerzijds een direct gevolg van verloop binnen het lerarenbestand (vertrek van onbevoegden, instroom van bevoegden) anderzijds is dit het resultaat van zittend personeel dat sindsdien met een additionele opleiding van het door MK ingezette traject een bevoegdheid heeft verworven. Deze laatste groep is echter nog klein. Het bevoegdheidstraject is een uitermate lastig traject geweest waar weinig draagvlak voor bestond en dat, gezien de kosten en hoge uitval, weinig kosteneffectief genoemd kan worden. Door vertragingen in het bevoegdheidstraject zijn de meeste kandidaten nog in opleiding.

Uitvoering

Nadat de on(der)bevoegde leraren in kaart waren gebracht zijn in 2012 voor 63 leraren, die volgens de Nederlandse wet- en regelgeving on(der)bevoegd waren, assessments uitgevoerd door het assessmentbureau van de Faculteit Educatie van de HU. In 2013 is door middel van een opleidingslandschap in kaart gebracht wat de scholingsbehoefte was onder de onbevoegde leraren. In samenwerking met de UniCarib-partners is gekeken hoe deze opleidingen gegeven konden worden. Het uitgangspunt hierbij was dat de regionale opleidingscentra de lerarenopleidingen zouden verzorgen die bij hen aanwezig zijn en dat de ontbrekende opleidingen in een zogenaamde blended vorm[15] zouden worden aangeboden met uitvoeringsondersteuning door de HU en een gefaseerde overdracht. Eind 2013 werd echter bekend dat de lokale opleidingsinstituten per januari 2014 niet klaar waren te starten met het bevoegdheidstraject. De HU heeft toen besloten deze rol op zich te nemen en alvast te starten met de opleidingen, met als doel dit over te dragen in september 2014. Toen bleek dat ook dit niet haalbaar was, is in de stuurgroep besloten dat de HU deze opleidingen zou blijven aanbieden (18 kandidaten). Door de vertragingen in dit traject zullen de betrokken leraren niet per 1 augustus 2016 hun bevoegdheid halen. De laatsten zullen dat naar verwachting in augustus 2017 doen.

Resultaten

Hoewel een exact aantal ontbreekt, stelt de Onderwijsinspectie vast dat het aantal onbevoegde leraren sinds de transitie in 2010 is afgenomen. Dit is enerzijds een direct gevolg van verloop binnen het lerarenbestand (vertrek van onbevoegden, instroom van bevoegden) anderzijds is dit het resultaat van zittend personeel dat sindsdien met een additionele opleiding van het door MK ingezette traject een bevoegdheid heeft verworven. Deze laatste groep is echter nog klein. Door vertragingen in het bevoegdheidstraject, zoals hierboven geschetst, zijn de meeste kandidaten nog in opleiding. Van de 63 kandidaten die in eerste instantie voor het traject geselecteerd zijn, hebben er 6 een bevoegdheid behaald en zijn er nog 33 met de opleiding bezig (cijfers maart 2015). De overige 24 kandidaten zijn door verschillende redenen uitgevallen: 3 bleken toch bevoegd te zijn, 3 konden niet worden opgeleid (Engelstalige pabo en bewegingsonderwijs), 3 hebben de 21+ toets niet gehaald[16] waardoor ze geen bachelor konden doen en 15 kandidaten zijn gestopt om diverse redenen (verhuizing, ontslag, te hoog niveau of werkdruk, enz.). We concluderen dat het bevoegdheidstraject een uitermate lastig traject is (geweest), dat gezien de kosten en hoge uitval weinig kosteneffectief genoemd kan worden.

Terugkijkend kunnen er een aantal kritische vragen gesteld worden over de gekozen aanpak. Die maakt de impliciete veronderstelling dat het bezit van de juiste bevoegdheden van de leraren van grote invloed is op de kwaliteit van het onderwijs. Er is door OCW veel waarde gehecht aan de bevoegdheid zoals die in EN gebruikelijk is en die opdracht is door Maestro Kompas uitgewerkt. Maar het is de vraag of diplomering van docenten volgens Nederlandse wet- en regelgeving de

[15] Een combinatie van contactonderwijs en onderwijs en e-learning.

[16] Deze toets is bedoeld om na te gaan of de kandidaat, ondanks het ontbreken van de vereiste vooropleiding, over voldoende kennis en vaardigheden beschikt om een hbo-opleiding te kunnen volgen.

hoogste prioriteit had moeten hebben in de beginfase van kwaliteitsverbetering. De achterliggende vraag had wellicht moeten zijn: welke kwaliteiten bij leraren zijn nodig om de permanent zwakke scholen te ondersteunen? Immers, sommige leraren die formeel niet bevoegd waren, gedijde goed in de lokale context en vice versa.

Er zijn een aantal redenen te benoemen die het traject onder druk hebben gezet:

- Allereerst was er op de eilanden onder de docenten weinig begrip voor de nieuwe bevoegdheidseisen die 'plotseling' vanuit Den Haag werden opgelegd. Sommige docenten stonden al jaren voor de klas en zouden hun aanstelling kunnen verliezen wanneer ze niet voor augustus 2016 aan de nieuwe eisen zouden voldoen. Die weerstand is vanuit de docenten gezien begrijpelijk en heeft het proces ondermijnd. Er was aanvankelijk lokaal weinig draagvlak voor de interventie, en de termijn waarop deze gerealiseerd diende te worden.
- Ten tweede hebben de bevoegdheidseisen de betreffende leraren behoorlijk onder druk gezet. Naast een fulltime aanstelling, moest ook een opleiding gevolgd worden en daarnaast werd van hen ook verwacht te participeren in allerlei andere verbetertrajecten op school. Studievertragingen en de hoge uitval zijn grotendeels aan die hoge druk toe te schrijven.
- Ten derde, kent de onderwijssector een aanzienlijk personeelsverloop. In de periode oktober 2010- september 2013 is binnen het po 36% van de leerkrachten vertrokken, binnen het VO/MBO is dit zelfs 44%. Sommige geïnterviewden hebben erop gewezen dat het behalen van een bevoegdheid de arbeidsmarktkansen buiten de eilanden vergroot met een mogelijke kans op vertrek (brain drain).
- Tot slot is de ernst van de situatie overschat. Eerste inschattingen van OCW gingen er vanuit dat zo'n 180 leraren op een totaal van ongeveer 300 onbevoegd waren. Dit aantal is overgenomen in het Plan van Aanpak van Maestro Kompas. Uiteindelijk lag het aantal on- en beperkt bevoegden veel lager en zijn slechts 60 leraren aan de opleiding begonnen. Een groot deel van deze 60 zijn onderwijsassistenten. Er is bewust voor gekozen ook deze groep op te leiden om zo de lokale groep bevoegde docenten te vergroten. Deze keuze valt goed te verdedigen hoewel ook bekend is dat niet iedereen binnen deze groep capabel genoeg is om het niveau te halen.

Deze vier punten, alsmede de vertragingen in de samenwerking met de lokale partners, zouden voldoende reden hebben moeten zijn voor een tussentijdse aanpassing van het projectplan. Toch is dit niet gebeurd en is met noodgrepen de ingeslagen weg voortgezet. Waar de Onderwijsagenda op andere punten een flexibele uitvoering met tussentijdse bijsturing heeft gekend, is dat op dit punt niet gebeurd. Een mogelijke verklaring is de toen prangende discussie over de kwaliteitseisen aan de leraren (INholland affaire in Europees Nederland), waardoor elke wijziging met betrekking tot het opleiden tot bevoegdheidseisen onder een vergrootglas lag. Vanuit Maestro Kompas wordt gesteld dat er weinig duidelijkheid was van te voren, en dat er vanuit teveel verschillende kanten 'getrokken" werd aan het project. Er werd geen duidelijke verantwoordelijkheid genomen en sturing gegeven vanuit het Ministerie, en de wensen van de verschillende partijen liepen uit elkaar.

Aandachtspunten

Een zorgvuldige werving en selectie is noodzakelijk - De focus van de eerste Onderwijsagenda was sterk gericht op de zittende leerkrachten. Zij kwamen in aanmerking voor het bevoegdheidstraject en allerlei andere trainingsactiviteiten. Gezien het hoge verloop van docenten in de regio is het rendement op deze investeringen minder groot dan vanuit een doelmatigheidsbeginsel verwacht zou mogen worden. Veel docenten gaan na een aantal jaar weer terug naar hun land van afkomst. Sommigen zelfs al na enkele maanden. Het hoge verloop heeft verschillende oorzaken en het lijkt niet realistisch om te verwachten dat die te ondervangen zijn. Als klein eiland is werving van leerkrachten van buiten vaak onvermijdelijk, maar het is in het belang van eenieder om hierbij realistische verwachtingen te creëren. Vooral voor leraren uit EN geldt dat zij te vaak een

rooskleurige voorstelling van zaken hebben, en vervolgens onvoldoende blijken toegerust om met de taalproblematiek of specifieke zorgbehoeften om te gaan. Hoewel zij volgens Nederlandse richtlijnen bevoegd zijn om les te geven, is lang niet iedereen geschikt om in een andere culturele/sociaal-economische context ook goed tot zijn recht te komen. Niet alleen leraren uit EN hebben hiermee te maken; ook leraren uit bijvoorbeeld Suriname hebben vaak moeite met ordehandhaving omdat de mentaliteit in de klas heel anders is dan ze van huis uit gewend zijn. Betere screening en voorlichting vooraf en het opstellen van duidelijke profielen, kan helpen zo'n mismatch eerder te identificeren en te voorkomen.

5.2.2 Bouwsteen 2: samenwerkingsovereenkomsten sluiten met lokale partners

Voor het bieden van een duurzame oplossing voor de lerarenopleiding is in samenwerking met MK een regionale samenwerking gerealiseerd tussen de universiteiten van Sint Maarten, Curaçao en Aruba en het Instituto Pedagogico Arubano, UniCarib geheten. Voor het opleiden van toekomstige vo- en mbo-docenten is de overdracht van de HU-cursussen naar de UniCarib partners gestart. De rol van de Unicarib partners is nog beperkt, in ieder geval beperkter dan voorzien en er is nog een lange weg te gaan om tot een duurzame oplossing te komen. Invulling van de lerarenopleiding zal mede afhangen van keuzes die men nog moet maken over toekomstige inrichting van het onderwijs.

Uitvoering

De tweede bouwsteen van het Maestro Kompas-programma heeft tot doel om te komen tot een duurzame opleidings- en infrastructuur voor toekomstige docenten in CN. Als een eerste stap is een aantal blended opleidingen vanuit de HU beschikbaar gesteld aan de universiteiten op de eilanden. Voor blending is gekozen voor een e-learning platform van het Deense bedrijf Mentorix dat binnen de HU wordt gebruikt. De leermaterialen en de opdrachten etc. zijn zowel voor HU als Maestro Kompas studenten gelijk, al worden sommige modules wel vertaald naar het Engels. Zij moeten immers voldoen aan dezelfde kwaliteitseisen, zoals deze binnen de HU zijn opgesteld. In tegenstelling tot de blended learning situatie aan de HU, is het contactonderwijs binnen Maestro Kompas beperkt tot een startweek en slotweek van een module. Een typische Maestro Kompas module die wordt aangeboden via HUbl heeft een doorlooptijd van 10 weken, en ziet er als volgt uit:

- start van een Module, face-2-face, op één van de eilanden, duur 1 week
- 7 lesweken (op afstand)
- studieweek
- tentamenweek (op één van de eilanden)

Resultaten

UniCarib

Per 20 maart 2014 is door de universiteiten van Sint Maarten, Curaçao en Aruba en het Instituto Pedagogico Arubano een samenwerkingsovereenkomst opgezet, UniCarib geheten. De rol van de Unicarib partners in de blending is nog beperkt, in ieder geval beperkter dan voorzien. Zoals al onder bouwsteen 1 duidelijk is geworden, ging het ontwikkelen van duurzame opleidings- en infrastructuur in de Caribische regio ging minder snel dan van te voren verwacht. Volgens Maestro Kompas zorgen de problematiek van landen versus Openbare lichamen binnen Nederland voor complexe samenwerkingsrelaties. Ook het feit dat er op de eilanden verschillende instructietalen worden gehanteerd, zorgt voor extra complexiteit.

De OpenUniversiteit heeft in 2014 een second opinion uitgevoerd naar de duurzaamheid van de door Maestro Kompas gecreëerde leeromgeving middels de HU blended learning IT portal

(HUbl)[17]. Op basis van interviews met studenten concludeert het rapport dat de ervaringen van de Maestro Kompas studenten met de blended opleidingen in het algemeen positief te noemen zijn. Ze vinden dat de site van een module logisch in elkaar zit en duidelijk aangeeft wat van hen wordt verwacht. De variatie aan leermaterialen op de portal (video, artikelen, websites, studieboeken, digitale uitwerkingen enz.) wordt als goed ervaren. Er wordt een aantal keren duidelijk aangegeven dat studenten toch nog graag meer face-to-face bijeenkomsten willen hebben met de docent. De vraag is natuurlijk of dit reëel is gezien de afstand. Wel is het zo dat de studenten de wekelijkse Skype gesprekken met de docenten erg waarderen.

Het rapport concludeert dat Maestro Kompas er alles aan doet om de studenten in CN een zo optimaal mogelijke leersituatie te creëren. Tegelijkertijd is het rapport kritisch over de vraag of HU blended portal (HUbl) een duurzame basis biedt voor het opleiden van leraren in CN na 2016. De keuze voor HUbl door Maestro Kompas is voornamelijk ingegeven door het gebruik van HUbl binnen de HU. Door ook voor CN te kiezen voor een speciaal voor de HU ontworpen portal in plaats van een universeel systeem dat wereldwijd wordt gebruikt, zijn de mogelijkheden voor de eventuele overdracht van de modules aan een andere partij beperkt.

Docentcoaches

Als onderdeel van bouwsteen 2 is vanuit Maestro Kompas de lokale begeleiding van docenten in het vo door docentcoaches opgezet. Deze docentcoaches zijn primair aangesteld binnen het vo om leraren te ondersteunen bij het verbeteren van hun bekwaamheden in de klas. De docentcoach is niet alleen voor de docenten die een bekwaamheidstraject volgen, maar is voor alle docenten toegankelijk. Docenten die gebruik hebben gemaakt van een docentcoach zijn wisselend positief en negatief over de begeleiding die zij ontvangen hebben. Dit ligt deels aan de persoonlijke klik met de docentcoach maar ook aan de algemene sfeer en werkdruk op de school.

In zijn algemeenheid is de rol van de docentcoach onvoldoende uit de verf gekomen. Ook hier is dit grotendeels terug te voeren op de wijze waarop de interventie is ingekleed. In tegenstelling tot het eerder besproken bevoegdheidstraject is het gebruik van de docentcoach niet verplicht opgelegd, maar nogal vrijblijvend ingevuld zonder link met het HR-beleid. Docenten kunnen de docentcoach benaderen wanneer zij daar behoefte aan hebben. In de context van CN wordt het actief benaderen van een docentcoach vaak opgevat als een punt van zwakte, waardoor er een drempel ontstaat om de docentcoach in te schakelen. Het gevolg is dat de potentie van de docentcoach niet ten volle is benut, terwijl klassenobservaties wel degelijk een duidelijke noodzaak hebben blootgelegd om docenten persoonlijk te begeleiden in hun verdere professionalisering. De wat vrijblijvende opzet van de docentcoach heeft deze ook afhankelijk gemaakt van de positie van de schoolleiding ten opzichte van docentcoaching. Wanneer bij wisselingen in de leiding een andere koers werd gevaren ten aanzien van docentcoaching, kon de docentcoach hier vrij weinig tegen in brengen.

Het gegeven dat de vrijblijvende aanpak ook niet heeft gewerkt, geeft aan hoe complex het is om vooraf een juiste balans te bedenken die werkt in een context die anders is dan in Nederland. Toch is er op dit punt niet bijgestuurd. Ingegeven door de sturing op meer autonomie van de scholen is de aanpak ongewijzigd gebleven. Er is wel een verschuiving te zien geweest, in de loop van de tijd is meer gewerkt met docent coaches vanuit de regio, zoals vanuit NACSI. Dit was onder meer ingegeven door het inzicht dat begrip van de culturele aspecten/context een belangrijke succesfactor is.

[17] Open Universteit, *Second opinion Maestro Kompas HUbl leeromgeving*, Jocelyn Manderveld & Steven Verjans, 2014.

Naast het Maestro Kompas traject is er op Sint Eustatius na de transitie naar Engels als instructietaal een apart traject opgestart om de Engelse taalvaardigheid, van de docenten die het nodig hadden, te verhogen. Zie hiervoor hoofdstuk 11.

Aandachtspunten

Toekomst regionale samenwerking - De drie eilanden hebben voor een eigen koers gekozen waarbij zij op eigen kracht een nadere invulling zullen geven aan de ontwikkeling van hun lerarenopleiding. Echter, gezien de hoeveelheid vakken in het vo, is het noodzakelijk dat zij hierbij in UniCarib verband nauw samenwerken. Er is nog een lange weg te gaan om dit op een effectieve manier te organiseren. Daarnaast is het onwaarschijnlijk dat er op lokaal niveau voldoende capaciteit is om ook voor de kleinere vakken een eigen lerarenopleiding op te zetten. Invulling van de lerarenopleiding zal mede afhangen van keuzes die men nog moet maken over toekomstige inrichting van het onderwijs.

Toekomst docentcoach – De rol van de docentcoach is nog niet afgerond maar we concluderen dat voortzetting van de huidige praktijk niet tot de gewenste resultaten zal leiden. Het oorspronkelijk plan was om op elke vo- school intern iemand op te leiden tot docentcoach. Dat is niet gebeurd. Met uitzondering van het Liseo Boneriano (mavo/havo/vwo van de SGB) hebben de vo scholen aangegeven dat ook niet te willen. Zij geven de voorkeur aan een extern persoon waarmee eerder een vertrouwensrelatie kan ontstaan. De inzet van de docentcoach kan optioneel gemaakt worden als onderdeel van de huidige bekwaamheidsgelden, maar wij schatten in dat de kans klein is dat scholen bereid zullen zijn om vanuit de bekwaamheidsgelden voor een docentcoach te kiezen, mede doordat deze onder de Onderwijsagenda onvoldoende zijn meerwaarde heeft bewezen. Er is dus een andere oplossing gewenst.

Toch achten wij het nuttig dat de rol van de docentcoach voorlopig nog wordt voortgezet, maar daarbij moeten de randvoorwaarden dan welaangepast worden. Bij externe ondersteuning moet de vrijblijvendheid aangepakt worden. We denken hierbij aan een meerjarenplan tussen schoolleiding en docentcoach, waarbij een nieuwe schoolleiding niet zomaar eenzijdig kan besluiten het ingezette traject te veranderen. Het lijkt logisch dit te koppelen aan het schoolplan. Op de bovenwindse eilanden is door de overgang naar CXC/CVQ een specifieke behoefte aan coaching bij docenten. Om de drempel te verlagen, is het nuttig om, in combinatie met voorlichting aan schoolleiding en docenten over het belang van coaching, een verplichte intake tussen de docent en de docentcoach te organiseren; om een eerste introductie te faciliteren waarbij individuele mogelijkheden doorgenomen worden. Daarnaast geldt, net als voor de school- en bestuurscoach, ook hier dat de persoonlijkheid van de docentcoach van essentieel belang is. Interculturele sensitiviteit staat daarbij voorop.

5.2.3 Bouwsteen 3: beantwoorden van specifieke onderwijsvragen vanuit de leraren, schoolleiders en schoolbesturen

De beschikking over bekwaamheidsgelden is door de scholen als zeer nuttig ervaren. Met name de keuzevrijheid waarbij de schoolleiding en – bestuur hun eigen invulling konden geven aan de trainingsbehoeftes is als zeer positief ervaren. Uit verschillende interviews is naar voren gekomen dat het versterken van de pedagogische en didactische vaardigheden nog een belangrijk punt van aandacht is.

Uitvoering

In november 2012 is door het Ministerie van OCW besloten de bekwaamheid- en deskundigheidsverbetering los te koppelen van het Maestro Kompas traject en over te stappen

naar bekwaamheidsgelden die vallen onder de verantwoordelijkheid van RCN/OCW. Scholen dienen voorstellen in voor trainingen en ondersteuning op basis van vooraf gestelde criteria, die vervolgens beoordeeld worden door RCN/OCW.

Maestro Kompas geeft aan dat er ook een keerzijde zit aan de keuzevrijheid die aan de scholen gegeven is voor de inzet van de bekwaamheidsgelden. Hoewel het principe van zeggenschap bij de scholen goed is, vraagt het wel om bepaalde capaciteiten van het bestuur en schoolleiding en RCN/OCW om daarin de juiste keuzes en afwegingen te kunnen maken.

Hoewel de verantwoordelijkheid is overgedragen aan RCN/OCW is de financiële afhandeling bij Maestro Kompas blijven liggen, zoals dat was opgenomen in de oorspronkelijke beschikking. De Open Universiteit functioneerde voor deze bouwsteen feitelijk alleen nog als betaalkantoor, waarbij het nog wel afhankelijk was van goedkeuringen door RCN/OCW. De Open Universiteit had hiermee een taak die eigenlijk niet bij haar past. Vanuit de scholen is meerdere malen naar voren gekomen dat het administratieve gedeelte van de bekwaamheidsgelden naar hun perceptie ingewikkeld en traag loopt. Een enkele school heeft genoemd dat het trainingen uit de lumpsum voorfinanciert om te voorkomen dat trainers bij de school zelf klaagden over de traagheid van de betalingen. Het was logischer geweest als OCW de taak volledig had weggenomen bij Maestro Kompas.

Resultaten

De beschikking over bekwaamheidsgelden is door de scholen als zeer nuttig ervaren. Met name de keuzevrijheid waarbij de schoolleiding en – bestuur hun eigen invulling konden geven aan de trainingsbehoeftes is als zeer positief ervaren. De vraaggestuurdheid heeft het door de scholen gewenste maatwerk opgeleverd.

Tijdens de interviews hebben we verschillende participanten gesproken die aan een of meerdere trainingen hebben deelgenomen. De meningen over de trainingen zijn veelal positief, maar ook werd opgemerkt dat de kwaliteit van de training sterk afhankelijk is van de kwaliteit van de trainer. In dit opzicht vielen sommige cursussen tegen. In hoeverre het geleerde ook wordt toegepast in de praktijk is binnen het kader van dit onderzoek niet vast te stellen. Een aantal participanten geeft aan dat er behoefte is aan een vervolg of herhalingscursus om de resultaten beter te borgen. Vooral binnen het po wordt in zijn algemeenheid de langdurige coaching door school- en bestuurscoach meer op prijs gesteld dan ad-hoc trainingsactiviteiten.

In een aantal instanties werden er – in de ogen van leraren – te veel trainingen gegeven waardoor de workload te groot werd. Ook was de timing van de training niet altijd optimaal, zoals aan het begin van het schooljaar wanneer er nog tal van andere zaken geregeld moeten worden.

Aandachtspunten

Voortzetting bekwaamheidsgelden **–** Gezien de vele positieve geluiden vanuit de scholen en de stappen die nog gezet moeten worden tot verdere kwaliteitsverbetering is het van belang dat de scholen de komende jaren nog de mogelijkheid hebben om over bekwaamheidsgelden te blijven beschikken. Wel kan het bedrag dat hiervoor beschikbaar is over de tijd geleidelijk aan verminderd worden. De verschillende coaches zouden een nuttige adviserende rol kunnen vervullen bij de afwegingen en advisering welke trainingen binnen hun domein het meest relevant zijn. De bekwaamheidsgelden zijn tijdens de eerste Onderwijsagenda beperkt gebleven tot het po en vo/mbo, maar zijn ook een nuttig instrument voor het verder versterken van de EOZ en skj (zie ook hoofdstuk 6).

Pedagogische en didactische vaardigheden – In het oorspronkelijke plan was het versterken van pedagogische en didactische vaardigheden een onderdeel van zowel de bevoegdheidstrajecten en bekwaamheidsgelden. Door de ontkoppeling van bouwsteen 3 is de link weggevallen en zijn de scholen zelf verantwoordelijk geweest voor het aanvragen van ondersteuning. Dit is naar eigen inzicht ingezet en heeft zich niet alleen gericht op pedagogische en didactische vaardigheden. Uit verschillende interviews is naar voren gekomen dat het versterken van de pedagogische en didactische vaardigheden een blijvend punt van aandacht is. Uit de inspectierapporten komt naar voren dat hierop grote vooruitgang is geboekt; wel blijven de differentiatievaardigheden een punt van aandacht.

5.3 Schoolleiders en schoolbesturen zijn zich bewust van hun nieuwe rol en nieuwe verantwoordelijkheden

De coachingstrajecten op het po zijn zeer succesvol geweest, op het vo zijn de resultaten matig. Dit heeft enerzijds met de aanpak te maken, maar ook met de weinig constructieve omgevingsfactoren op de vo-scholen. In de praktijk is er weinig interactie geweest tussen de coaches op het po en vo. Dit is een gemiste kans. Gezien de potentie van coaching zoals op het po is aangetoond en de meest recente positieve ervaringen op de bovenwindse eilanden met coaching zien we nog een belangrijke rol voor coaching binnen het vo. Het is verder opmerkelijk dat er voor het mbo geen apart coachingstraject is opgezet, hoewel beroepsonderwijs als aparte prioriteit in de Onderwijsagenda is opgenomen.

Achtergrond

Voor 10-10-'10 had het eilandbestuur een belangrijke rol bij het bepalen van het beleid en de bekostiging van de scholen. Per 1 januari 2011 is de wijze van de bekostiging van het onderwijs veranderd. De schoolbesturen hebben daarbij een directe verantwoordelijkheid gekregen voor het beleid en het financieel beheer van de school. De ondersteuning bij het financieel beheer wordt besproken in paragraaf 8.3. Deze paragraaf richt zich op de nieuwe rol van schoolleiders en bestuur in het zelfstandig vormgeven en uitvoeren van het schoolbeleid.

Uitvoering

De instrumenten om de schoolleiders en –besturen te begeleiden bestaan voornamelijk uit de verschillende coaches die zijn ingezet in het po en vo (zie tabel 5.1). Ook is met behulp van de bekwaamheidsgelden een pakket van trainingen en opleidingen aangeboden aan de schoolleiders en –besturen, waaronder de schoolleidersopleiding.

Tabel 5.1: Inzet van coaches op po en vo en opdrachtgever

	PO	VO
Docenten		Docentcoach (Maestro Kompas)
Schoolleiding	Schoolcoach (PO-raad)	Schoolcoach (tot 2012) (VO-raad)
Schoolbestuur	Bestuurscoach (PO-raad)	Bestuurscoach (sinds 2014) (VO-raad)

Resultaten ingezette instrumenten

De tabel laat zien dat er is gekozen voor een verschillende aanpak tussen po en vo. Dit lijkt eerder een gebrek aan gezamenlijke visie tussen de verschillende uitvoerende partijen dan een bewuste keuze. In de praktijk is er weinig interactie tussen de coaches op het po en vo. Gezien de discussie over de doorlopende leerlijnen is dit een gemiste kans. Het is verder opmerkelijk dat er voor het MBO geen apart coachingstraject is opgezet, hoewel beroepsonderwijs als aparte prioriteit in de

Onderwijsagenda is opgenomen. De MBO-raad heeft geen rol gespeeld bij de Onderwijsagenda (zie ook hoofdstuk 7). De verschillende ervaringen met coaching binnen het po en vo worden hieronder verder toegelicht.

PO

De positieve ervaringen met de schoolcoach binnen het po op alle drie de eilanden zijn al in het vorige hoofdstuk naar voren gekomen. De schoolleiding is erg tevreden met de geboden ondersteuning van de schoolcoaches bij het opstellen en uitvoeren van de onderwijsverbeterplannen. De schoolcoach heeft in de meeste gevallen een helder beeld kunnen schetsen welke inhaalslag nodig was. Er was sprake van wederzijds begrip en uitwisseling van vele praktische tips en informatie. Hoewel de meeste schoolleiders graag de steun van de schoolcoach hadden willen behouden, is er evenwel begrip dat er een einde aan deze vorm van ondersteuning is gekomen. Schoolleiders voelen zich sterk genoeg om op eigen kracht invulling te kunnen geven aan de nieuwe rol en verantwoordelijkheden. Vanuit de bekwaamheidsgelden is er de mogelijkheid voor schoolleiding om zich op specifieke punten verder te professionaliseren.

Ook over de rol en inzet van de bestuurscoach zijn de scholen positief. Taken waarbij de bestuurscoach heeft geassisteerd zijn onder andere het opstellen van strategische beleidsplannen, het opzetten van de kwaliteitszorg, het vormgeven aan de onderlinge verhouding tussen schoolleiding en bestuur, het opstellen van statuten, het vormgeven van de medezeggenschapsraad en Raad van Toezicht en financieel beheer. Op al deze punten zijn belangrijke stappen gezet. Het ene schoolbestuur is verder dan het andere, maar alle scholen hebben op bestuurlijk vlak belangrijke stappen gezet. Op Bonaire is ook de samenwerking tussen de po-besturen verbeterd, mede door het organiseren van gezamenlijk overlegmomenten. Op Sint Eustatius is de samenwerking tussen de schoolbesturen nog lastig. De verschillende denominaties van de school worden hierbij als hoofdreden aangedragen.

VO

Het is typerend dat op alle drie de vo scholen in CN veel wisselingen van zowel schoolleiding als schoolbestuur hebben plaatsgevonden. Daarnaast is er een groot aantal incidenten in de werksfeer te benoemen, waardoor constructief werken aan verbeterplannen niet mogelijk was. Hier blijkt des te meer dat rust en stabiliteit noodzakelijk is om vooruitgang te kunnen boeken.

Binnen het vo is voor korte tijd een schoolcoach voor de schoolleiding ingezet (t/m 2012). Aan de ene kant kan als een omissie worden aangemerkt dat deze inzet niet langer heeft geduurd, aan de andere kant waren de omstandigheden niet optimaal voor het inzetten van een schoolcoach gezien de eerder genoemde instabiele structuur op de scholen. In zo'n situatie kan een schoolcoach zonder bevoegdheden weinig beginnen.

De bestuurscoaches vo zijn vrij laat begonnen. Begin 2014 zijn twee bestuurscoaches aangesteld door de VO-raad, die 5-6 keer per jaar de twee Bovenwindse vo-scholen in CN bezochten. Aangezien op deze scholen (meerdere) wisselingen in de leiding zijn geweest, is het beeld van de toegevoegde waarde van de bestuurscoach voor het vo minder duidelijk. Op Bonaire is er vrij snel een breuk gekomen tussen het bestuur en de bestuurscoaches, waarna alleen nog de Bovenwindse vo-scholen zijn bediend. De huidige besturen van de vo-scholen zijn positief over de bestuurscoach en zouden graag zien dat deze functie voor nog ten minste met een jaar wordt verlengd.

Het is de vraag of OCW in samenspraak met de inspectie niet eerder had moeten ingrijpen toen de problemen binnen bestuur en schoolleiding bleven aanhouden. Er is bewust voor gekozen om dat niet te doen omdat ook dat een averechts effect zou kunnen hebben gehad: het zou door de eilanders gemakkelijk kunnen worden opgevat als een Nederlandse belerende vinger en voor veel onrust hebben gezorgd. Maar feitelijk is de situatie, en dan met name op de SGB, nog steeds niet rustig. Alle vo-scholen hebben een relatief nieuwe schoolleiding, waarmee hopelijk de rust kan terugkeren.

Aandachtspunten

Continueren bestuurscoach – Veel scholen hechten groot belang aan de inzet van de bestuurscoach. Dit blijkt ook uit het feit dat verschillende vo-scholen al rechtstreeks een verzoek richting OCW hebben ingediend of het contract van de bestuurscoach voor hun school verlengd kan worden. Het evaluatieteam ondersteunt het belang van de voortzetting van de bestuurscoach om de professionalisering van het schoolbestuur te consolideren. Onderzocht kan worden of er met het nieuwe bestuur op de SGB op Bonaire nu weer ruimte om ook daar met een bestuurscoach te werken aan professionalisering.

Toezicht - Per 1 augustus 2014 heeft OCW aanvullende wet- en regelgeving geïntroduceerd die scholen verplicht een onafhankelijke klachtencommissie, een medezeggenschapsraad en een Raad van Toezicht op te zetten. De invoering hiervan gebeurt met hulp van de bestuurscoach. Een verplichting tot het invoeren van deze structuren gaat ons inziens erg ver en komt nogal geforceerd over, vooral in een kleine gemeenschap zoals op Saba. Een optionele variant ligt meer voor de hand. Hierbij moet meegenomen worden dat in kleine gemeenschap het lastiger is om een bepaalde afstand te creëren die wenselijk is voor een tweelaagsbestuur. Ook hebben de eilanden een minder veilige omgeving om uitgesproken een mening te ventileren in een medezeggenschapsraad. Daarnaast zijn er al veel transitietrajecten gaande op de eilanden en deze verplichting plaats een extra last op een kleine groep vrijwilligers, waarvan de toegevoegde waarde niet bewezen is. Op Sint Eustatius zou eerst de stap naar een bovenschools bestuur overwogen kunnen worden. Nu moeten op vier relatief kleine scholen, structuren opgezet worden en mensen getraind worden waarbij de kosten boven de baten lijken te gaan.

6 Prioriteit 3: Onderwijszorg op maat

6.1 Inleiding

Binnen de Onderwijsagenda is veel aandacht voor de zorgleerlingen, omdat *"bij alle scholen in Caribisch Nederland de zorg niet toereikend is voor het begeleiden van leerlingen met leer- en gedragsproblemen. Er zijn ook onvoldoende voorzieningen en specialistische expertise om deze leerlingen toereikende zorg te bieden."*

De actielijnen onder de prioriteit onderwijszorg zijn:

- *Schoolbesturen en het bestuur van de Sociale Kanstrajecten Jongeren (*skj*)-instantie werken met elkaar en met deskundigen om elke leerling die dat nodig heeft onderwijszorg te bieden.*
- *Elke school stelt haar leraren in staat een cursus leer- en gedragsproblemen te volgen.*
- *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.*
- *Iedere school voor voortgezet onderwijs maakt een plan van aanpak voor het invoeren van praktijkonderwijs.*
- *De sociale vormingsplicht (svp) wordt door het openbaar lichaam omgevormd naar sociale kanstrajecten jongeren (skj).*

In dit hoofdstuk gaan we nader in op hoe de bovenstaande actielijnen zijn uitgevoerd, welke resultaten zijn bereikt en wat de aandachtspunten zijn voor de komende periode. Eerst komt de tweedelijnszorg aan bod (6.2), vervolgens de eerstelijns (6.3), het praktijkonderwijs (6.4) en de skj-trajecten (6.5).

6.2 Samenwerkingsverband en EOZ: tweedelijnszorg

De samenwerkingsverbanden zijn op alle eilanden gerealiseerd. De ontwikkelingsfase van het Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) en de wijze waarop het samenwerkt met de besturen in het onderwijs en het skj verschilt per eiland. Twee van de drie centra hebben de basiskwaliteit.

Achtergrond

Vanwege de geringe omvang van de drie eilanden is bij de invoering van de BES-wetten onderwijs ervoor gekozen om geen voorziening te treffen voor speciaal onderwijs. De verantwoordelijkheid is bij de schoolbesturen gelegd om een samenwerkingsverband in te richten, een eilandelijk zorgplan vast te stellen en het expertisecentrum onderwijszorg 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 skj hebben zitting in het bestuur van het EOZ. Een EOZ ondersteunt leerlingen en leraren als een externe partij, maar kan ook zelf onderwijs verzorgen aan

leerlingen indien zij (tijdelijk) niet goed kunnen worden opgevangen binnen de reguliere scholen. Ook de kwaliteit van het onderwijs binnen het EOZ wordt beoordeeld door de inspectie. Omdat de zorgstructuur in Caribisch Nederland grotendeels nieuw geïntroduceerd werd, is ervoor gekozen de eerste twee jaar vooral de vormgeving en opbouw van het zorgstructuur te monitoren. De gewenste kwaliteit van deze structuur is beschreven in het document 'Basiskwaliteit zorg in Caribisch Nederland' (Inspectie, 2011).

Het toezicht richt zich op het naleven van de wettelijke deugdelijkheidseisen (vastgelegd in de BES-wetten onderwijs) en de kwaliteitseisen. De inspectie onderscheidt daarbij drie groepen zorgleerlingen voor wie verschillende documenten over de basiskwaliteit van toepassing zijn.

Tabel 6.1: Groepen zorgleerlingen en toezicht op de basiskwaliteit onderwijszorg

Zorgprofiel leerling	Beschrijving profiel	Document
Leerling die basiszorg nodig heeft	De leerling doorloopt op een normale wijze het onderwijs zonder extra zorg, maar ontvangt, indien nodig, incidentele ondersteuning.	Basiskwaliteit onderwijs zoals beschreven in de brochures 'De basiskwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland' en 'De basiskwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en de sociale kanstrajecten jongeren (skj) in Caribisch Nederland'.
Leerling die extra zorg nodig heeft.	De leerling doorloopt het reguliere onderwijs met structurele extra ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van ambulante begeleiding en remediale hulp.	Basiskwaliteit onderwijs zoals beschreven in bovengenoemde twee brochures. Deze documenten bevatten de kwaliteitskenmerken van de leerlingzorg die iedere school/instelling wordt geacht te bieden (perspectief van de school/instelling). Basiskwaliteit zorg, zoals beschreven in deel II van deze brochure ('Basiskwaliteit van de zorg in Caribisch Nederland'). Hier zijn de eisen te stellen aan de extra zorg verleend door het EOZ (perspectief van het EOZ) te lezen.
Leerling die specialistisch onderwijs nodig heeft.	De leerling is aangewezen op specialistisch onderwijs met een aangepaste leer- en ontwikkelingslijn: De leerling is, voor kortere of langere tijd, aangewezen op onderwijs gegeven binnen het expertisecentrum onderwijszorg (EOZ); De leerling ontvangt specialistisch onderwijs in het reguliere onderwijs.	Basiskwaliteit onderwijs en zorg zoals beschreven in deel III van voorliggende brochure (perspectief van de school/instelling die het specialistisch onderwijs geeft).

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2011.

Uitvoering

Het inrichten van een zorgstructuur met een onderscheid tussen eerstelijns en tweedelijns zorg was nieuw in Caribisch Nederland. Om een samenwerkingsverband en een EOZ te kunnen realiseren zijn de scholen vanaf augustus 2010 per eiland ondersteund door een procesbegeleider (tot augustus 2011). Uit de verschillende jaarverslagen van en gesprekken met de drie EOZ's komt naar voren dat ook nadat het EOZ was opgericht er veel tijd en energie geïnvesteerd moest worden in hun positionering. Deze was mede afhankelijk van de behoeften en verwachtingen vanuit het

onderwijsveld, die niet geheel overeen kwamen met die van de EOZ-staf. Zo hadden de centra vaak al een aanbod bedacht, zonder de vraag goed in kaart te hebben.

Mede omdat de zorgmedewerkers (deels) naar het EOZ waren overgestapt, kwam er veel vraag naar ondersteuning vanuit de scholen, die deels buiten het takenpakket van het EOZ viel. De EOZ's hebben op sommige scholen een grotere rol gespeeld in het versterken van de eerstelijnszorg dan van hen verwacht mocht worden. Tegelijkertijd vergden het aantrekken/opbouwen van benodigde expertise en het uitdenken en beschrijven van de procedures en protocollen veel tijd. Ondertussen ontstond ontevredenheid onder de scholen over de ondersteuning vanuit het EOZ, met name vanwege de wachttijden. Een aantal scholen heeft daarom zelf weer een eigen orthopedagoog in dienst genomen. Inmiddels is de taakverdeling duidelijker en geven scholen aan dat de samenwerking met het EOZ beter verloopt. De rol van het EOZ als externe ondersteuning, het onderscheid tussen eerste- en tweedelijnszorg, de wijze voor overdracht en samenwerking tussen eerstelijns- en tweedelijnszorg zijn nu meer uitgekristalliseerd en 'natuurlijker' geworden. Ook hebben de EOZ's momenteel zelf een duidelijker beeld van hun eigen rol, takenpakket en positie binnen het onderwijsveld.

De EOZ's hebben via samenwerking met andere eilandelijke zorgverleners tevens specialistische expertise georganiseerd voor de tweedelijnszorg. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om zorg voor leerlingen met een fysieke handicap, zoals spraaktherapie. Ook werken ze steeds meer samen met het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) dat onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS valt, ook al ontbreekt hiervoor een beleidsmatig kader vanuit de ministeries. Er is een grote behoefte aan een integraal zorgbeleid, waarin de onderwijszorg, jeugd/kinderhulpverlening, gezinsondersteuning, verslavingszorg et cetera met elkaar verknoopt zijn.

Resultaten

Volgens de laatste rapporten van de inspectie hebben twee van de drie EOZ's de basiskwaliteit bereikt, maar is deze voor het derde EOZ nog niet in zicht (zie verder de eilandelijke rapportage). Wel hebben de EOZ's inmiddels hun centrale rol ingevuld met betrekking tot de samenwerkingsverbanden en het eilandelijk zorgplan. Op alle drie de eilanden wordt regelmatig de onderwijszorg besproken; hierbij zijn twee soorten overleggen te onderscheiden: op het niveau van de zorgleerling en op het niveau van het eilandelijk zorgplan. Ook is sprake van een organisatorische stabilisering: de formatie is (bijna) op sterkte en de centra betrekken de benodigde specialistische expertise vanuit samenwerkingspartners. Kortom, de tweedelijnszorg heeft een flinke professionaliseringsslag gemaakt.

Aandachtspunten

Een stabiel management is een belangrijke randvoorwaarde voor een goed functionerende EOZ, met name in de opbouwfase. Het inrichten van de EOZ's heeft geleid tot een (tijdelijke) verschraling van de geboden zorg op de scholen omdat hun zorgmedewerkers in de EOZ's werden geplaatst, terwijl in dezelfde periode de ondersteuning vanuit de EOZ's nog niet op sterkte was. Momenteel wordt op verschillende eilanden de discussie gevoerd in hoeverre het wenselijk is dat de 'klanten' van het EOZ tevens in het bestuur van het EOZ zitten. De gedachte erachter is valide, namelijk het zoveel mogelijk afstemmen van de dienstverlening op de behoeften van de scholen. Deze constructie leidt echter wel tot enig ongemak over de positie van de directeur van het centrum, die voor zijn/haar positie afhankelijk is van de onderwijsinstellingen, terwijl deze tegelijkertijd een onafhankelijke positie als deskundige dient in te nemen.

Een goede eerstelijnszorg binnen de scholen is van belang voor het goed functioneren van de tweedelijnszorg. Het zijn de leraren die in eerste instantie moeten signaleren en toetsen of leerlingen een bepaalde zorgvraag hebben. Na de signalering is overigens eerst toestemming van

de ouders nodig om de leerlingen te kunnen toetsen. Ook voor het inschakelen van het EOZ moeten ouders/voogden toestemming geven. Het is dus van belang dat de rol en meerwaarde van het EOZ duidelijk is onder ouders/voogden. Onduidelijkheid hierover heeft met name in de beginfase een rol gespeeld. Uit interviews blijkt dat het vertrouwen onder ouders/voogden in de deskundigheid van het EOZ nog verder versterkt kunnen worden, waaronder het vertrouwen dat de medewerkers prudent omgaan met vertrouwelijke informatie.

Integraal zorgbeleid ontbreekt. Ondanks een verbeterde samenwerking tussen de zorgpartijen wordt op alle eilanden een gemis ervaren aan integraal zorgbeleid. Dit gemis is zowel door de scholen als door de EOZ's zelf uitgesproken. Hoe de samenwerking verloopt en wat daarin de mogelijkheden zijn is afhankelijk van de betrokken personen. Met name bij kinderen/jongeren met meervoudige problematieken ontbreekt vaak een goed beeld van deze problematieken en wat door de verschillende partijen wordt gedaan. Door scholen maar ook andere stakeholders wordt dan ook gepleit voor meer beleidsmatige afstemming tussen de ministeries van OCW, VWS en SZW. Dit wordt tevens bepleit door UNICEF, in haar eilandelijke rapportages over de kinderrechten in Caribisch Nederland (UNICEF, 2013). In deze rapporten wordt gepleit voor een meer integraal kinder- en jeugdbeleid, waarbij de regie bij één partij is belegd.

Biedt EOZ's op maat gesneden ondersteuning aan. Ondanks de complexe vraagstukken waar de EOZ's mee te maken hebben, voorziet de Onderwijsagenda niet in specifieke ondersteuning voor deze instellingen. Zo hebben zij geen toegang tot de bekwaamheidsgelden, terwijl ze door de inspectie wel beoordeeld worden op kwaliteitscriteria.

6.3 Eerstelijnszorg (opleiden leraren, signaleren behoefte en behandelingsplannen)

De eerstelijnszorg is sterk verbeterd op de scholen, maar blijft punt van aandacht. Met name de competenties van leraren in het signaleren van zorgbehoeftes onder leerlingen, het kunnen opstellen van individuele behandelingsplannen en gedifferentieerd lesgeven dienen verder versterkt te worden.

Achtergrond

Vanwege de grote aandelen zorgleerlingen[18] binnen de scholen in Caribisch Nederland is reeds in de aanloop naar 10-10-10 geïnvesteerd in het opleiden en aantrekken van zorgmedewerkers. Het gaat daarbij met name om intern begeleiders (IB'er) voor de po-scholen en zorgcoördinatoren (ZC'er) voor de vo-scholen. De wijze waarop zij opereren verschilt sterk: sommigen zijn ervoor opgeleid om zelf de zorgleerling extra ondersteuning te geven (remedial teaching), anderen worden aangesteld om behandelingsplannen op te stellen en/of de zorgactiviteiten in te voeren in het leerlingvolgsysteem. Ze zijn in ieder geval het eerste aanspreekpunt voor leraren die zorgleerlingen in hun klas hebben. Een aantal scholen had daarnaast een schoolmaatschappelijk werker in dienst genomen en/of een orthopedagoog. Dergelijke medewerkers zijn echter bij de oprichting van het EOZ grotendeels overgeheveld naar het EOZ, een enkele school heeft dit tegen gehouden.

Omdat niet is voorzien in scholen voor speciaal onderwijs in Caribisch Nederland, is het niet alleen belangrijk om een kundige IB'er of ZC'er in dienst te hebben, maar ook dat de zorgcompetenties van (andere) leraren goed ontwikkeld worden. Het gaat daarbij om het kunnen signaleren van en omgaan met gedrags- en leerproblemen en het opstellen van behandelingsplannen, maar ook om gedifferentieerd lesgeven. De leerlingpopulatie waar de leraren mee te maken hebben is immers zeer divers, met name in het po. Voor het primair onderwijs dienen leraren op drie niveaus te

[18] Elke school, in alle sectoren, heeft in het interview voor de onderhavige evaluatie aangegeven veel zorgleerlingen te hebben.

kunnen lesgeven en instrueren[19]. Goed gedifferentieerd lesgeven wordt door de inspectie overigens bestempeld als een vergevorderde competentie, die niet eenvoudig onder de knie te krijgen is.

Uitvoering

Alle scholen hebben een of meerdere IB'ers of ZC'ers. De wijze waarop zij worden ingezet verschilt echter, of het als een functie of als taak is benoemd. In het geval van een functie wordt hier een substantiële inzet in aantal van uren aan verbonden, in het geval van een taak is (vaak) het lesgeven de primaire functie en komen de zorgtaken ernaast. Aangezien leraren in Caribisch Nederland al te maken hebben met een hoge werkdruk vanwege de vele verbeteractiviteiten op school, komen de zorgtaken niet of nauwelijks uit de verf indien zij hiervoor niet substantieel vrijgeroosterd worden.

Zoals mede uit de rapporten van de inspectie blijkt, hadden scholen (IB'ers/ZC'ers) in de beginfase moeite met het opstellen van behandelingsplannen. Inmiddels is dit dankzij trainingen en/of ondersteuning vanuit het EOZ op de meeste scholen op peil. Alle scholen hebben voor hun leraren cursussen gedrags- en leerproblemen en gedifferentieerd lesgeven ingekocht. In welke mate de huidige lerarenpopulatie hieraan heeft deelgenomen is echter onduidelijk, mede vanwege het personeelsverloop. Ook wordt regelmatig opgemerkt dat het goed zou zijn om de leraren deel te laten nemen aan een opfris- of vervolgcursus, om hun kennis en competenties te versterken.

Zowel de EOZ's als een deel van de schoolleiders geeft aan dat er wel een basis is gelegd, maar dat het noodzakelijk is daarop verder te bouwen, gezien de samenstelling van de leerlingpopulatie. Met name het signaleren van zorgleerlingen en het gedifferentieerd lesgeven zijn nog niet bij iedereen op peil. Slechts een enkele school heeft een leraar die de master SEN heeft gevolgd. Er zijn meer scholen die behoefte hebben aan een leraar met master SEN, maar deze opleiding wordt als zwaar en duur gezien.

Resultaten

Volgens de rapporten van de inspectie zit de eerstelijnszorg op de meeste scholen op basiskwaliteit en worden er behandelingsplannen opgesteld voor de leerlingen die zorg nodig hebben. Uit gesprekken met diverse stakeholders komt naar voren dat er grote vorderingen zijn gemaakt, maar dat de komende periode blijvende aandacht nodig is om alle leerlingen passende ondersteuning te kunnen bieden. Volgens hen is bijna alle aandacht uitgegaan naar het regulier onderwijs om de basiskwaliteit te behalen en is het nu tijd om extra aandacht aan de zorgleerlingen te geven.

Aandachtspunten

Deelname cursussen onder leraren onduidelijk. Vanwege personeelsverloop is het onduidelijk welk aandeel van de leraren heeft deelgenomen aan cursussen gericht op het signaleren en ondersteunen van zorgleerlingen. Met name in het vo/mbo speelt personeelsverloop een grote rol. Ook is de IB-/ZC-functie op sommige scholen als een neventaak belegd, waardoor onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan deze functie. Een goed functionerende IB'er/ZC'er is juist van belang voor een goede werking van de zorgketen (tweedelijnszorg en samenwerkingsverband) en cruciaal voor een gedegen zorgbeleid.

Er is nog steeds een grote behoefte aan verdere scholing van leraren op het brede terrein van de onderwijszorg, van signaleren tot goed gedifferentieerd lesgeven en remedial teaching. Aangezien dit de meer complexe vaardigheden van een leraar betreffen, voldoet een eenmalige cursus niet

[19] De inspectie beoordeelt leraren op de mate waarin zij in staat zijn in te spelen op verschillen in niveaus tussen leerlingen. Volgens de geïnterviewde schoolleiders dienen leraren op drie niveaus te kunnen lesgeven voor een goed oordeel op gedifferentieerd lesgeven.

om deze vaardigheden structureel te versterken. Daarnaast zou er meer aandacht moeten zijn voor het goed benutten van het leerlingvolgsysteem, zodat bij personeelsverloop of langdurig verzuim de zorgbehoefte van elke leerling goed in beeld is.

6.4 Praktijkonderwijs (pro)

Alle scholen voor voortgezet onderwijs hebben een afdeling praktijkonderwijs ingericht, maar deze staat vrijwel overal in de kinderschoenen. Zo zijn de meeste scholen nog bezig met het ontwikkelen van individuele ontwikkelplannen en uitstroomprofielen met leerstof op maat.

Achtergrond

Het praktijkonderwijs (pro) is bedoeld voor die leerlingen die gezien hun intellectuele competenties behoefte hebben aan een zoveel mogelijke praktijkgerichte ontwikkeling om zo de kansen op zinvolle deelname aan de maatschappij te vergroten. Om goed les te kunnen geven aan pro-leerlingen zijn speciale competenties bij leraren vereist; ook vergt praktijkonderwijs het opstellen van individuele ontwikkelplannen op maat. Het praktijkonderwijs bestond vóór 10-10-10 als arbeidsgericht onderwijs (ago), maar was in de praktijk alleen op Bonaire daadwerkelijk geïmplementeerd en ontbrak op Sint Eustatius en Saba. Het inrichten en ontwikkelen van praktijkonderwijs was wederom een taak van de scholen en besturen in het voortgezet onderwijs.

Uitvoering

Uit de diverse rapporten van de inspectie en gesprekken in het onderwijs blijkt dat praktijkonderwijs niet de eerste prioriteit had van schoolleiding en –bestuur. De grootste vorderingen in het pro zijn pas vanaf schooljaar 2014/2015 ingezet of zelfs later. De reden voor deze late inzet was de onbekendheid van het pro, de omvangrijke veranderingsprocessen waar het vo mee te maken had en de reeds genoemde bestuurlijke en organisatorische onrust. Daarnaast bestond ook de vrees dat de pro-leerling zou worden gestigmatiseerd, waardoor hij/zij zich moeilijker zou kunnen handhaven in de gemeenschap.

Resultaten

Formeel gezien hebben de vo-scholen een afdeling praktijkonderwijs ingericht. Op Bonaire is het praktijkonderwijs als afdeling onder de unit ‘Speciale lesplaatsen’ geplaatst, samen met de afdelingen voor het vso zmlk en de internationale schakelklas. Volgens de diverse schoolrapportages van de inspectie ontbreekt met name het maatwerk op individueel niveau, ook voldoen de praktijklokalen niet helemaal aan de eisen.

Aandachtspunten

Betere fasering was wenselijk geweest. Gezien de hoeveelheid werk die verzet moest worden in het voortgezet onderwijs en de vrees voor het stigmatiseren van de leerlingen, is het de vraag of praktijkonderwijs wel tegelijkertijd ingevoerd had moeten worden met de overige onderwijssoorten in het vo. Ook, omdat het vo-bestuur en –management tevens verantwoordelijk waren voor (de invoering van) het mbo. Vanwege het gebrek aan cijfers is niet te zeggen hoe relevant praktijkonderwijs is in Caribisch Nederland. In feite fungeert de opleiding arbeidsmarktgekwalificeerde assistent (mbo-1), aangeboden door de uitvoeringsorganisaties voor skj, als een praktijkgerichte traject voor jongeren die een hoger niveau in het mbo niet aan kunnen, om hen toch naar de arbeidsmarkt toe te kunnen leiden.

Gerichte ondersteuning voor praktijkonderwijs wenselijk. Het praktijkonderwijs is een zeer specifieke onderwijssoort binnen het vo, met een geheel eigen doelgroep en leerprocessen.

Scholen en leraren die hieraan behoefte hebben, zouden gerichte ondersteuning moeten kunnen krijgen. Het Platform Praktijkonderwijs zou hierin kunnen ‘makelen en schakelen’, bijvoorbeeld door de scholen die tot Excellente Scholen praktijkonderwijs 2016 te koppelen aan de scholen in Caribisch Nederland.

6.5 Sociale kanstrajecten jongeren (skj)

Overal is de sociale vormingsplicht (svp) omgezet naar sociale kanstrajecten jongeren (skj). De taakverdeling en samenwerking tussen de uitvoerende organisatie en het projectbureau van de openbare lichamen is echter problematisch, ook heeft skj verschillende wettelijke taken en daarmee verschillende doelen .

Achtergrond

De omvorming van het svp naar het skj is in de Onderwijsagenda opgenomen onder prioriteit ‘Onderwijszorg op maat’, maar wordt tevens onder prioriteit ‘Kwaliteit omhoog’ een rol gegeven in het opvangen van de voortijdige schoolverlaters. In de aanpassingswet op de onderwijswetten BES is deze rol zelfs expliciet benoemd en versterkt (zie paragraaf 8.3).

In de ‘Wet sociale kanstrajecten jongeren BES’ is opgenomen dat het sociale kanstraject bestaat uit een of meerdere modulen die zijn samengesteld met het oog op”*:*

- de persoonlijke ontplooiing;
- het leggen van een brede basis van algemene kennis en algemene en sociale vaardigheden;
- het leggen van een basis voor de bereidheid tot voortdurende persoonlijke ontwikkeling en uitbreiding van beroepsvaardigheden;
- het ontwikkelen van de nodige attitudes en vaardigheden om zich in een werkkring te kunnen handhaven;
- het verwerven van kennis van Papiaments of Engels, Nederlands, Spaans, rekenen, en het verwerven van computervaardigheden en praktische vaardigheden.

Voor elke jongere dient een traject op maat opgesteld te worden, dat is afgestemd op de individuele situatie van de jongere. Elke deelnemer ontvangt een maandelijkse toelage voor het volgen van een skj-traject en indien relevant, een bijdrage in de kosten van kinderopvang. De bekostiging verloopt via het openbaar lichaam dat een projectbureau dient in te richten voor het registreren, testen en doorverwijzen van de doelgroep naar de uitvoeringsorganisatie.

Uitvoering

De svp is op alle drie de eilanden omgevormd naar skj; dit is in feite door de reeds bestaande uitvoeringsorganisaties voor svp ter hand genomen. Reeds ten tijde van svp waren er verschillen tussen de drie eilanden, die deels te maken hadden met verschil in omvang van de doelgroep, maar ook in visie over de rol in de gemeenschap. Zo boden twee van de drie svp-organisaties naast svp-trajecten tevens cursussen aan voor volwassenen, bijvoorbeeld voor talen en computervaardigheden en bood één tevens een alfabetiseringstraject. Deze verschillen zijn terug te zien in de huidige taakopvatting bij de drie uitvoeringsorganisaties. Zo hebben twee van de drie uitvoeringsorganisaties de ontwikkeling en uitvoering van mbo-trajecten niveau 1 en één organisatie zelfs niveau 2 op zich genomen, in samenwerking met de reguliere school voor beroepsonderwijs. Ook nemen de organisaties deel aan het samenwerkingsverband en werken ze samen met het EOZ en ROA CN. De uitvoeringsorganisaties zijn daarmee sterker ingebed in het onderwijsveld dan ten tijde van svp.

De doelgroep voor svp bestond uit jongeren vanaf 16 jaar die waren uitgevallen uit het reguliere onderwijs of voor wie het onderwijs geen passend traject kon bieden. Onder svp was het toegestaan om naast het svp-traject een (kleine) bijbaan te hebben om te voorzien in het levensonderhoud. Een deel van de deelnemers betreft namelijk alleenstaande (tiener-) moeders. Onder skj zijn de deelnemers volledig afhankelijk van de bijdrage die zij ontvangen voor het volgen van dit traject, die vaak tekort schiet om de vaste lasten te kunnen dragen. Daarnaast zorgt het feit dat de ondergrens nu bij 18 jaar ligt ervoor dat, indien er volgens de school sprake is van een onhoudbare situatie, een deel van de jongeren onder de 18 wettelijk gezien nergens kan worden opgevangen, aangezien er maar 1 instelling voor vo en mbo is. Deze tekortkoming wordt gerepareerd door de jongeren administratief bij de reguliere school ingeschreven te laten staan, maar in de praktijk in een skj-voortraject te plaatsen. De reguliere school vergoedt vervolgens de kosten voor dit traject. Voor een dergelijke constructie is echter een goede verstandhouding met de reguliere school een randvoorwaarde; dit is niet altijd het geval.

Uit de gesprekken komt tevens naar voren dat er onvolkomenheden zitten in de huidige bekostigingsconstructie. De bekostiging verloopt namelijk via een bijzondere uitkering aan de openbare lichamen die vervolgens de uitvoeringsorganisaties betalen voor een bepaald aantal trajecten. Gezien de taakverdeling zoals opgenomen in de skj-wet is deze constructie begrijpelijk, aangezien de taken aan de voorkant zijn belegd bij het openbaar lichaam. In de praktijk ontbreekt echter nog een goede registratie. Hierdoor zijn de uitvoeringsorganisaties relatief veel tijd kwijt aan het identificeren en benaderen van de doelgroep; een deel meldt zichzelf aan bij de uitvoeringsorganisatie of wordt rechtstreeks door de school aangemeld voor skj. Het is aan het openbaar lichaam (uiteindelijk aan de Eilandsraad)om een goede uitvoering van de taken door het projectbureau af te dwingen. De bekostiging via het openbaar lichaam heeft tevens tot gevolg dat er verschillen zijn ontstaan in hoe ruim de uitvoeringsorganisaties worden bekostigd per skj-traject. Dit bedrag is met name op Bonaire erg mager.

Net als voor het mbo, ontbreekt het in de Onderwijsagenda aan een specifiek instrumentarium voor skj. Mbo heeft echter nog wel de algemene instrumenten ter beschikking, zoals de bekwaamheidsgelden en de docentcoach. De uitvoeringsorganisaties voor skj staan wel onder toezicht van de inspectie, maar hebben geen toegang tot ondersteuning, zoals de bekwaamheidsgelden. Dit, terwijl de uitvoergingsorganisaties te maken hebben met de moeilijkste doelgroepen. Het toezicht van de inspectie heeft overigens geleid tot een verdere verschuiving in focus van sociale activering naar onderwijstrajecten.

Resultaten

Uit de meest recente rapporten van de inspectie komt naar voren dat twee van de drie uitvoeringsorganisaties voor skj de basiskwaliteit hebben bereikt. Voor de derde organisatie is het behalen van de basiskwaliteit nog niet in zicht. De opbrengsten zijn voor de twee organisaties met basiskwaliteit goed te noemen, zowel wat betreft de aansluiting met de arbeidsmarkt als het succesvol afronden van een mbo-traject.

Alle uitvoeringsorganisaties hebben inmiddels hun samenwerking met ketenpartners versterkt. Wettelijk gezien speelt alleen het EOZ daarin een rol, maar in de praktijk is ook samenwerking met het reguliere onderwijsveld, de lokale arbeidsmarkt en ROA CN noodzakelijk.

Aandachtspunten

Onduidelijkheden in skj-wetgeving. De omvorming van het svp naar het skj is in de Onderwijsagenda opgenomen onder prioriteit ‘Onderwijszorg op maat’, maar wordt tevens onder prioriteit ‘Kwaliteit omhoog’ een rol gegeven in het opvangen van de voortijdige schoolverlaters. In de aanpassingswet op de onderwijswetten BES is deze rol zelfs expliciet benoemd en versterkt,

zonder er een wettelijke basis voor toe te voegen in de ‘Wet op de sociale kanstrajecten jongeren BES’. Een gedegen onderbouwd bekostigingsmodel voor skj ontbreekt voor zover ons bekend, waardoor ongewenste verschillen zijn ontstaan in de (relatieve) budgetten. In samenhang met het ontbreken van een goede registratie, kan worden betwijfeld of alle vsv’ers inderdaad worden opgevangen in een skj-programma, in ieder geval op de twee ‘grotere’ eilanden.

De onduidelijke positie van skj (geen duidelijke doelstelling in de wet opgenomen, onder toezicht van inspectie maar geen rechtstreekse bekostiging door OCW, beroepsopleiding mogelijk maar geen voorziening voor samenwerking met regulier beroepsonderwijs, RMC-functie zonder de middelen daarvoor) doet afbreuk aan de effectiviteit en slagkracht van de uitvoeringsorganisaties. De enige organisatie die de basiskwaliteit nog niet heeft behaald lijkt daar dan ook onder te lijden en is nog zoekende naar de positie van skj in het onderwijsveld en de gemeenschap.

Biedt uitvoeringsorganisaties skj op maat gesneden ondersteuning aan. In de eerste Onderwijsagenda werd niet voorzien in ondersteuning voor de uitvoeringsorganisaties skj. Zo hebben zij geen toegang tot de bekwaamheidsgelden, terwijl ze door de inspectie wel beoordeeld worden op kwaliteitscriteria.

Verduidelijking taken projectbureau. Aangezien geen van de projectbureaus goed uitvoering weten te geven aan alle taken die hen wettelijk zijn toebedacht, zou het goed zijn om een gesprek met hen aan te gaan en zo te identificeren of hier een prangende hulpvraag leeft. Wellicht volstaat een verduidelijking van de taken, maar tevens zou het ook kunnen zijn dat ze niet goed weten hoe daar uitvoering aan te geven.

7 Prioriteit 4: Aantrekkelijke beroepsonderwijs

7.1 Inleiding

De Onderwijsagenda stelt dat het beroepsonderwijs een belangrijke leverancier is van vakmensen voor de arbeidsmarkt en dat het daarom belangrijk is dat het onderwijs aansluit op de wensen en behoeften van de arbeidsmarkt. Aantrekkelijk beroepsonderwijs is daarvoor een vereiste. De overgang van het vmbo naar het mbo is voor veel studenten een belangrijk moment. De verschillende sectoren dienen daarom goed samen te werken, ook met lokale bedrijven en openbare lichamen, om leerlingen in het beroepsonderwijs zo goed mogelijk voor te bereiden op hun plaats op de arbeidsmarkt.

Onder deze prioriteit zijn de volgende actielijnen benoemd:

- *Scholen zetten in op het versterken van de kwaliteit en het imago van het beroepsonderwijs, zowel in het vmbo als in het mbo.*
- *Aanbieding van mbo-1 niveau op Sint-Eustatius en Saba en bezien van mogelijkheden om leerlingen van deze eilanden een mbo-2 opleiding te laten volgen.*
- *Het ministerie van OCW streeft naar samenwerking binnen het Koninkrijk met de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten om meer keuzemogelijkheden voor leerlingen te realiseren.*

7.2 Versterken van de kwaliteit en het imago van het beroepsonderwijs; aanbieden niveau 2 op Sint Eustatius en Saba

De kwaliteit van het beroepsonderwijs is versterkt, maar is nog een lopend proces. Ook zijn de eerste stappen gezet om het imago van het beroepsonderwijs te verbeteren, samen met ROA CN en RCN/OCW.

Achtergrond

Het mbo bestond vóór 10-10-10 nog niet op de Bovenwinden en werd alleen op Bonaire aangeboden. Het beroepsonderwijs had op alle eilanden te kampen met een slecht imago, niet zozeer vanwege de kwaliteit maar omdat iedereen een kantoorbaan nastreefde. Op Bonaire was het mbo niet zelfstandig maar functioneerde onder het vo-bestuur. In de aanloop naar 10-10-10 is ervoor gekozen om het mbo tevens op de Bovenwinden onder de vo-besturen te plaatsen, gezien de geringe omvang van het vo en daarmee geringe aantallen potentiële mbo-studenten.

Het werd als doelmatig gezien om de voorzieningen van vmbo te delen met het mbo. Op Bonaire werkten de meeste mbo-deelnemers ’s ochtends en volgden zij ’s middags onderwijs. Met de introductie van de leer- en kwalificatieplicht en de eisen die werden gesteld aan de onderwijstijd, werden de (BOL-) opleidingen verzwaard, waardoor het delen van de voorzieningen met het vmbo minder voor de hand lag. Daarbij komt dat het aantal mbo-deelnemers de afgelopen jaren is gestegen, met name op Bonaire. Inmiddels heeft het mbo eigen voorzieningen, al zit het net als de rest van de scholen op Bonaire, in een te krappe behuizing.

Tabel 7.1: Aantal mbo-studenten studiejaar 2015/2016 naar niveau per eiland in Caribisch Nederland, peildatum 4 maart 2016 (definitieve cijfers)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Totaal CN
Niveau 1	81	13	0	94
Niveau 2	154	21	6	181
Niveau 3	148	0	0	148
Niveau 4	242	0	0	242
Totaal mbo	**625**	**34**	**6**	**665**

Bron: CBS Statline: http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81869ned&D1=37-51&D2=a&D3=0,2,5-6&VW=T

Uitvoering

Zoals bij prioriteit 1 (Kwaliteit omhoog) reeds ter sprake is gekomen, heeft tot op heden geen enkele instelling voor mbo de basiskwaliteit behaald, ondanks de grote inspanningen die door alle actoren zijn gepleegd. Het gaat daarbij vooral om de wijze van examinering die niet aan alle eisen voldoet en de werkwijze van de examencommissies, tekortkomingen op deze punten worden door de inspectie voor alle drie de mbo-instellingen geconstateerd. Op Bonaire hebben de door de inspectie geconstateerde gebreken vorig jaar zelfs geleid tot het tijdelijk stopzetten van de examinering. Dankzij grote inspanningen om de wijze van examinering te verbeteren en het plaatsen van de examencommissie op grotere afstand van het mbo, is begin dit jaar de aanhouding van de examens opgeheven. De aanhouding heeft echter voor veel onrust gezorgd onder medewerkers, studenten en breder in de Bonairiaanse gemeenschap.

Op de Bovenwinden is het beroepsonderwijs pas na 10-10-10 geïntroduceerd. Mede gezien dit feit en de bestuurlijke en organisatorische onrust in de afgelopen jaren, is de vooruitgang die de Bovenwinden hebben gerealiseerd op de kwaliteitsdomeinen van de inspectie een goede prestatie te noemen.

Wat opvalt is dat (de aantrekkelijkheid van) het beroepsonderwijs weliswaar als prioriteit is benoemd, maar dat hiervoor geen specifieke instrumenten zijn ingezet. Met het beschikbaar stellen van bijvoorbeeld de school- en bestuurscoaches is alleen rekening gehouden met verschillen tussen po en vo. Vorig jaar pas is de MBO-raad gevraagd om specifieke ondersteuning voor het mbo (Bonaire). Buiten de docentcoach (van Maestro Kompas) die wordt gewaardeerd door de mbo-docenten, heeft het mbo het gevoel niet de ondersteuning gekregen te hebben die nodig was om te kunnen voldoen aan de eisen. Daarnaast zijn allerlei subsidiemaatregelen voor het mbo in Europees Nederland niet beschikbaar voor Caribisch Nederland, zoals die voor internationalisering. Er bestaat behoefte aan meer samenwerking binnen de eigen regio met opleidingen voor uitwisseling van studenten en met werkgevers, om zo meer stageplaatsen te kunnen realiseren voor de mbo-studenten. Ook is het onduidelijk in hoeverre de mbo-bekostiging daadwerkelijk ten goede komt aan het mbo-onderwijs vanwege de vervlechting van beide onderwijssectoren, waardoor de scheiding tussen de bekostigingsstromen minder goed te maken valt.

Een ander vraagstuk betreft de afweging tussen een zo doelmatig mogelijk onderwijsaanbod en zo groot mogelijke keuzevrijheid voor de jongeren. De opleidingen moeten financieel rendabel zijn, maar het is tevens van belang om zoveel mogelijk aan te kunnen sluiten bij de interesses en talenten van de jongeren. Zowel op Sint Eustatius als Saba gaat het niet alleen om een beperking van de beroepsgroepen, maar tevens van het niveau. Hier is mbo 2 het hoogst mogelijke niveau; op Bonaire is dat mbo 4. Op Bonaire worden op het moment van onderzoek 37 opleidingen (crebonummers) aangeboden voor in totaal 623 studenten. Het gemiddeld aantal studenten per opleiding komt daarmee neer op 16,8, verdeeld over meerdere leerjaren. Dit betekent dat het soms

om wel erg kleine groepen studenten gaat. Uitgangspunt is geweest dat de beroepsopleidingen van Bonaire ook mogelijke vervolgopleidingen zouden moeten zijn voor studenten vanuit de Bovenwinden. Volgens (RCN/)OCW gaat het om 16 studenten in het schooljaar 2015/2016. Wel geven de interviews het beeld dat, vanwege aansluitingsproblemen, de instroom vanuit Saba aan het dalen is. Vanuit Sint Eustatius wordt een stijging waargenomen door (RCN/)OCW.

Tabel 7.2: Aantal mbo-studenten studiejaar 2015/2016 per opleidingsdomein Bonaire, peildatum 27 augustus 2015

Opleidingsdomein	Studenten	Aantal opleidingen (crebo's)	Gemiddeld per opleiding
Economie en administratie	139	6	23,2
Horeca en toerisme	67	2	33,5
Bouw	56	3	18,7
Techniek	100	7	14,3
Zorg en welzijn	105	6	17,5
Media	42	2	21,0
Sport	43	3	14,3
Landbouw	0		
Overig*	71	8	8,9
Totaal**	**623**	**37**	**16,8**

* Categorie 'Overig' bestaat uit de zogenaamde 'bezemgroepen' en de mbo 1-opleidingen verzorgd door Forma. Deelnemers aan de entree-opleiding zijn hierin niet opgenomen, deze is nog niet gestart.

** Het totaal aantal wijkt iets af van de CBS-cijfers, dit heeft waarschijnlijk te maken met het verschil in peildatum

Bron: ROA CN (2015b)

Hoewel het aantal opleidingen op Sint Eustatius en met name Saba beperkt is, is alleen al het kunnen halen van de startkwalificatie op het eigen eiland een grote verrijking. Het volgen van een hoger niveau dan mbo 2 is echter nog wel problematisch. De slaagkans voor jongeren die voor een vervolgopleiding naar Bonaire of Europees Nederland gaan zijn over het algemeen klein gebleken (zie verder paragraaf 7.3). Mede om hen meer kansen te bieden, willen Saba en Sint Eustatius om naar het CVQ, een Caribisch systeem voor beroepsonderwijs dat tevens aansluit bij het Caribisch systeem voor algemeen vormend onderwijs, het CXC (zie verder de eilandelijke rapportages). Beide aanbieders van mbo op de Bovenwinden verwachten veel van de implementatie van het CVQ. Dit Caribische systeem zou beter aansluiten bij de lokale context, meer mogelijkheden bieden voor vervolgonderwijs, meer jongeren behouden voor de eigen regio. Ook zou het eenvoudiger moeten worden om docenten uit de eigen regio aan te trekken. Het ministerie van OCW moet, op moment van schrijven, nog een besluit nemen over de invoering van CVQ.[20]

Doelmatig onderwijsaanbod én aantrekkelijk beroepsonderwijs zijn mede afhankelijk van (de vraag vanuit) de arbeidsmarkt. Uit eerder onderzoek van Ecorys (Ecorys 2013) bleek echter dat er serieuze fricties bestaan in de werking van de arbeidsmarkt op de BES. Dit blijkt volgens een recent onderzoek van de Raad Onderwijs Arbeidsmarkt CN (ROA CN 2015) nog steeds het geval te zijn. Werkgevers hebben nog steeds geen goed beeld van het beroepsonderwijs, met name welke kennis en competenties verwacht kunnen worden op welk mbo-niveau. Daarbij komt dat zij negatieve (voor-)oordelen hebben over de beroepshouding en arbeidsethos van de lokale jongeren. Zij vragen dan ook werkvergunningen aan voor vacatures die wellicht ook door de lokale

[20] OCW heeft wel al ruimte geboden d.m.v. het tijdelijk besluit SCS, dat nu ook van toepassing is op de GvP. Hiermee mag al TVET worden aangeboden, wat vergelijkbaar is met CVQ.

bevolking vervuld zouden kunnen worden. Het magere imago van het beroepsonderwijs leeft niet alleen onder werkgevers, maar ook onder de ouders en hun kinderen.

ROA CN zou de brug moeten vormen tussen de beroepsopleidingen en de werkgevers, met als doel de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te bevorderen (onder andere door de arbeidsmarktrelevantie van het onderwijsaanbod te bewaken) en de kwaliteit van de stageplekken en beroepspraktijkvorming (bpv) te borgen. Daartoe organiseert ROA CN zogenaamde sectorbijeenkomsten, waarin werkgevers binnen een bepaalde sector overleg plegen met de relevante beroepsopleidingen, de portefeuillehouder Arbeidszaken vanuit het Openbaar Lichaam, SZW en ROA CN zelf. Het organiseren van een vertegenwoordiging van ROA CN op Saba en op Sint Eustatius is een goede en noodzakelijke beslissing geweest om de schakelfunctie ook op deze eilanden te kunnen vervullen. De geïnterviewde stakeholders zijn tevreden over het functioneren van ROA CN. ROA CN heeft tevens de taak het ministerie van OCW te adviseren over de arbeidsmarktrelevantie van dat nieuw aangevraagde opleidingen. Deze dienen aan te sluiten bij de arbeidsvraag vanuit werkgevers. Momenteel is ROA CN voornemens om voor Bonaire tevens advies uit te brengen over de reeds bestaande kwalificatiedossiers.

Ook loopt de werving van leerbedrijven door ROA CN redelijk goed; gezien de beperkte schaal van de eilanden en het feit dat het merendeel van de werkgevers (zeer) klein/zelfstandigen zijn, is het lastig om voldoende stage- en bpv-plekken te organiseren. Desondanks is ROA CN erin geslaagd een kwaliteitsverbetering van de leerbedrijven te bewerkstelligen door het verplicht stellen van een (korte) training en door te werken met protocollen voor de begeleiding van mbo-studenten. ROA CN heeft daartoe geïnvesteerd in het goed opleiden van voornamelijk lokale werknemers die goed kunnen communiceren met de lokale werkgevers. ROA CN zou echter, in samenwerking met hun leerbedrijven, meer aan voorlichting kunnen doen om sector-/eilandsbreed een beter beeld neer te zetten van de beroepsopleidingen. Dit zou het werven van leerbedrijven kunnen vergemakkelijken. De publiekscampagne van RCN/OCW in samenwerking met de betrokken stakeholders was waardevol, maar eenmalig en daarmee ontoereikend.

Resultaten

De doelstelling om ook op Sint Eustatius en Saba mbo-opleidingen op niveau 2 aan te bieden is gerealiseerd. De ontwikkelingen op deze eilanden wijken af van die op Bonaire. Hoewel een transitie naar CVQ weer veel inzet gaat vragen van scholen en leraren, is er wel een elan door ontstaan. De verwachtingen zijn dan ook hooggespannen. Het algeheel gevoel in het mbo op Bonaire daarentegen is dat van teleurstelling. Leraren en teamleiders hebben het gevoel dat al hun inspanningen weinig hebben opgeleverd en hebben een grote behoefte aan steun en ondersteuning, binnen en buiten de eigen organisatie. Volgens hen heeft het tijdelijk stopzetten van de examinering geleid tot een verslechterd imago van het beroepsonderwijs op Bonaire onder werkgevers en jongeren. De rol die ROA CN speelt als schakel tussen beroepsopleidingen en werkgevers wordt op alle eilanden gewaardeerd, ook vanwege het verhogen van de kwaliteit van de leerbedrijven in de begeleiding van de studenten.

Aandachtspunten

Imago van het beroepsonderwijs dient verder versterkt te worden. Hoewel de promotiecampagne van RCN/OCW samen met ROA CN en de scholen positief is ontvangen, geven stakeholders alom aan dat er nog veel extra inspanningen nodig zijn om het imago van het beroepsonderwijs te versterken. Daarnaast geldt dat de transitie naar CVQ op de Bovenwinden weer extra inzet zal vragen van leiding en docenten, die de afgelopen jaren al veel werkdruk ondervinden vanwege alle veranderingen en hogere eisen. Met de lopende verbeteracties ten behoeve van de onderwijskwaliteit, de transitie naar het Engels als instructietaal en de werkzaamheden voor het

bewerkstelligen van doorlopende leerlijnen bestaat het risico op overbelasting van een aantal leraren.

Het gebrek aan mbo-specifieke instrumenten in de Onderwijsagenda is een belangrijke aandachtspunt. Naast dat het mbo op Bonaire meer gerichte aandacht nodig heeft, is ook Bovenwinds specifieke ondersteuning noodzakelijk om de transitie naar CVQ in goede banen te leiden. Voor de (lijn-) managers en leraren beroepsonderwijs op Bonaire ligt hulp vanuit het mbo-veld in Europees Nederland voor de hand, vanwege hetzelfde systeem voor beroepsonderwijs. Het is belangrijk niet alleen het management en bestuur te ondersteunen, maar tevens de docenten. Zo zou de Onderwijscoöperatie een rol kunnen spelen, maar ook docenten en teamleiders van goede roc's (goede praktijkvoorbeelden). Voor de Bovenwindse eilanden ligt ondersteuning vanuit Caribisch gebied en scholen met CVQ-aanbod meer voor de hand.

7.3 Studeren in de regio – belang regionale context

De communicatie en samenwerking tussen de vier landen binnen het Koninkrijk op de onderwijsterreinen krijgen langzaam aan vorm, maar tot nu toe vooral op beleidsniveau. Op uitvoerend niveau draagt UniCarib bij aan een versterking van de regionale samenwerking. Beide ontwikkelingen bevinden echter nog in een prille fase.

Achtergrond

Juist om de jongeren in Caribisch Nederland meer keuzemogelijkheden te bieden wat betreft hun ontwikkeling en beroepskeuze, zet de Onderwijsagenda in op meer samenwerking met de andere landen binnen het Koninkrijk.

Uitvoering

Daartoe wordt gebruik gemaakt van het interlandelijk onderwijsplatform waarin vertegenwoordigers van de betreffende onderwijsministeries in de vier landen zitting hebben, inclusief een vertegenwoordiging van RCN/OCW. Deze zijn drie keer bijeen gekomen, het meest recent was in november 2015. Tijdens deze bijeenkomst heeft elke partij zich uitgesproken voor meer samenwerking op het terrein van beroepsonderwijs en het (onderzoeken) van meer mogelijkheden voor het studeren in de regio. Dit betreft niet alleen het (middelbaar) beroepsonderwijs, maar tevens het hoger onderwijs. Het bewerkstelligen van meer samenwerking tussen de vier landen in het Koninkrijk is een complex proces, omdat het raakt aan de beleidsmatige en politieke processen binnen de vier landen.

In 2014 heeft er een (eerste) conferentie plaatsgevonden over 'Studeren in het Buitenland' (buiten het eigen eiland), waar de directe stakeholders van de zes eilanden (De drie eilanden van Caribisch Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten) plus het Nederlandse ministerie van OCW aanwezig waren. Focus lag in eerste instantie op vervolgonderwijs in Europees Nederland; hoe de begeleiding, opvang en inhoudelijke aansluiting verbeterd zou kunnen worden om de slaagkans te vergroten. Door de wens tot nadere oriëntatie op het verder studeren in de eigen regio is echter de focus verschoven en is besloten tot het instellen van een platform 'Studeren in de regio'. RCN/OCW fungeert hierbij als trekker.

Het kost studenten uit Caribisch Nederland veel moeite om met succes deel te nemen aan vervolgopleidingen in Europees Nederland. De vaakst genoemde redenen hiervoor zijn:

- Grote overgang wat betreft sociale, maatschappelijke en culturele omgang, gebrek aan voorbereiding hierop en grote afstand tot het 'thuis'.

- Gebrek aan goede loopbaanoriëntatie en –begeleiding (LOB) in het vo en mbo in Caribisch Nederland, maar ook het plannen van studeeractiviteiten en omgaan met geld.
- Gebrek aan goede begeleiding vanuit de opleiding in Europees Nederland, maar ook in het wegwijs maken in Europees Nederland. Er is een organisatie voor studenten vanuit Caribisch Nederland om hen te begeleiden, maar ondersteuning van deze organisatie kost geld, waardoor een deel ervoor kiest om niet begeleid te worden.
- Achterstand in taal en kennis om meteen goed mee te kunnen komen in de opleiding.

Deze verschuiving in oriëntatie van verder studeren in Europees Nederland naar verder studeren in de eigen regio is niet alleen ingegeven door de moeite die het de Caribische studenten kost om hun draai te vinden in de Europees Nederlandse maatschappij en vervolgopleidingen. Vertrek naar Europees Nederland heeft vaak brain-drain tot gevolg, zodat in Caribisch Nederland de jongste en oudste bevolkingslagen oververtegenwoordigd zijn en zodoende het economisch slagkracht wordt verzwakt. Daarnaast richten de Bovenwinden zich steeds sterker op het Caribische onderwijssysteem met de invoering van CSEC voor het algemeen vormend onderwijs en de wens om voor het (middelbaar) beroepsonderwijs CVQ in te voeren, de CXC-tak van beroepsonderwijs. Met een transitie naar het CVQ betekent het verder studeren in de eigen regio voor de jongeren van Saba en Sint Eustatius vooral het verder studeren in andere landen in de regio, de Cariben maar ook Canada en de Verenigde Staten. In de verschillende interviews is aangegeven dat Barbados, Jamaica en Trinidad bekend staan om hun kwalitatief hoog aanbod aan CVQ-opleidingen.

Intussen heeft Maestro Kompas een samenwerkingsverband tot stand weten te brengen tussen instellingen voor hoger onderwijs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, UniCarib genaamd. De (blended learning) trajecten die door Maestro Kompas zijn ontwikkeld zijn aan dit samenwerkingsverband overgedragen. Doel is (aankomende) leraren in Caribisch Nederland professionele (master-) opleidingen aan te bieden die betaalbaar zijn en aangepast aan de regionale context en dit aanbod onderling af te stemmen om de kostenefficiëntie te bevorderen. Daarnaast bevordert een samenwerkingsverband de uitwisseling van kennis.

Resultaten

Tot nu toe is vooral overlegd over de samenwerking en moet deze nog grotendeels in de praktijk worden gebracht. In welke mate UniCarib in staat zal zijn om te voorzien in de behoefte zal zich nog moeten uitwijzen. Wel heeft het onderwijsveld in Caribisch Nederland zich uitgesproken voor meer opleidingsmogelijkheden in de eigen regio. Daarmee is er draagvlak voor de activiteiten van UniCarib. Scholen hebben tevens behoefte aan onderwijskundige ondersteuning in de beleidsvorming en gerichte kennisontwikkeling onder leraren met betrekking tot gedifferentieerd lesgeven, klassenmanagement, et cetera, die past in de regionale context.

Aandachtspunten

De keuze voor een vervolgopleiding in de regio wordt belemmerd door de volgende zaken:

- Jongeren die reeds vóór hun 18e jaar starten met een mbo-opleiding hebben recht op een toeslag vanuit de Studiefinanciering, maar ondanks voorlichtingscampagnes vanuit RCN/OCW wordt dit niet aangevraagd en blijft het beeld bestaan dat jongeren pas vanaf 18 jaar studiefinanciering krijgen.
- In Europees Nederland is sprake van een fijnmazig aanbod, waardoor mbo-studenten thuis kunnen blijven wonen. In Caribisch Nederland is het aanbod binnen eenzelfde reistijd echter (zeer) beperkt. De hoogte van de studiefinanciering voor mbo-studenten is lager dan voor studenten hoger onderwijs wanneer zij studeren in Caribisch Nederland, Curaçao, Aruba of Sint Maarten. Dit verschil is gelegen in de hoogte van de onderwijskosten. Wanneer mbo-studenten

in de bredere Caribische regio of in de Verenigde Staten studeren, gelden dezelfde normen voor het mbo als voor het hoger onderwijs.

- Indien een jongere uit Caribisch Nederland kiest voor een vervolgopleiding in Europees Nederland krijgt hij/zij een extra opstarttoelage vanwege de hogere kosten die gemaakt moeten worden in vergelijking met jongeren die reeds in Europees Nederland wonen. Voor studenten die studeren in de eigen regio, zijn deze kosten meegenomen in de normbedragen van de Wsf BES.
- Er is nog onvoldoende inzicht in welke mogelijkheden er zijn in de eigen regio (buiten Caribisch Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten); niet alleen welke opleidingen worden aangeboden, maar ook welke toegangseisen worden gesteld, in welke mate de vooropleiding erop aansluit, hoe hoog de bijkomende kosten zijn en welke waarde aan het diploma kan worden toegekend.

Daarnaast geldt een aantal van de knelpunten die zijn benoemd voor het verder studeren in Europees Nederland tevens voor het verder studeren in de eigen regio. Deze knelpunten hebben vooral te maken met de loopbaanoriëntatie en –begeleiding in het vo en mbo, de voorbereiding van de studenten op het studeren in en deelnemen aan een andere maatschappij en de begeleiding die de studenten krijgen tijdens hun vervolgopleiding.

Versterking van de samenwerking tussen de vier landen is een complex proces. Deze samenwerking raakt het landelijk beleid op het terrein van onderwijs, waardoor de ministeries van vier landen op één lijn dienen te komen. Daarmee is de samenwerking niet alleen een beleidsmatige, maar tevens een politieke kwestie. Door contacten op uitvoerend niveau (namelijk tussen scholen) te bevorderen naast het versterken van de relaties op politiek en beleidsniveau kan het proces niet alleen versnellen maar ook versterken. Dit brengt met zich mee dat de contacten wel warm gehouden moeten worden; hierin zou RCN/OCW een rol kunnen spelen.

8 Prioriteit 5: Randvoorwaarden op orde

8.1 Inleiding

De vijfde en laatste prioriteit van de Onderwijsagenda heeft betrekking op de randvoorwaarden waarbinnen de Onderwijsagenda uitgevoerd moest worden. De randvoorwaarden in de Onderwijsagenda zijn vrij eng gedefinieerd. Voor de evaluatie hebben we een iets ruimere interpretatie gehanteerd, waarbij ook zaken die onder de vorige prioriteiten niet aan bod zijn gekomen zijn meegenomen. Het gaat hierbij breed genomen om vier thema's: huisvesting, samenwerking en informatievoorziening, wet- en regelgeving en financiering.

8.2 Huisvesting

Ten tijde van de evaluatie was op een aantal po-scholen de nieuwbouw of renovatie inmiddels afgerond (onder andere Golden Rock, KSB). Uit de interviews is naar voren gekomen dat hierbij naar tevredenheid een aantrekkelijkere werk- en leeromgeving is gecreëerd. Overige scholen wachten nog op de start of afronding van de werkzaamheden (onder andere SHS, BMS, KKBW). De uitvoering van de huisvestingsplannen is, mede door het ontbreken van een goede kosteninschatting vooraf, versoberd waarbij de uitvoeringstermijn is verlengd. Het is de verwachting dat het aangepaste huisvestingsplan volgens planning afgerond kan worden.

Achtergrond

Kwalitatief goed onderwijs vergt een aantrekkelijke, gezonde en veilige leeromgeving. Het schoolgebouw is een randvoorwaarde voor het goed kunnen vormgeven van het onderwijs en is bepalend bij het creëren van een goed schoolklimaat en een veilige leeromgeving. Aan deze randvoorwaarde werd niet voldaan bij aanvang van de Onderwijsagenda. Dit bleek onder meer uit een in 2008 door de VROM-Inspectie uitgevoerde inventarisatie naar de staat van de schoolhuisvesting. Hierbij werd geconcludeerd dat de onderhoudstoestand en de veiligheid op de meeste scholen beneden de maat lag en niet voldeed aan de huidige eisen van moderne onderwijsconcepten[21].

In essentie is het Openbaar Lichaam verantwoordelijk voor de huisvesting (nieuwbouw en groot onderhoud) van de door de overheid bekostigde scholen. Maar door het gebrek aan financiële reserves bij de Openbare Lichamen was grootschalige verbetering in de periode voorafgaand aan de Onderwijsagenda uitgebleven. Gezien de staat van de gebouwen voor de aanvang van de Onderwijsagenda, is binnen de Onderwijsagenda afgesproken dat "*de openbare lichamen, OCW en de schoolbesturen samen werken aan de uitvoering van een plan voor onderwijshuisvesting in de periode 2011-2015"*. Voor de financiering van de renovatie en nieuwbouw van de schoolgebouwen heeft OCW een bijzondere eenmalige uitkering verstrekt van USD 55.9 miljoen. De Openbare Lichamen hebben USD 24.4 miljoen bijgedragen (zie tabel 8.1).

[21] VROM inspectie i.s.m. architectenbureau Plan D2, Onderwijshuisvestingingplannen Bonaire, Saba, Sint Eustatius, 2010-2015.

Uitvoering

In juni 2010 is in het kader van de Onderwijsagenda afgesproken dat voor elk eiland een masterplan voor de huisvesting van het onderwijs werd opgesteld. Het uitgangspunt van dit plan was om binnen vijf jaar alle scholen op een naar Nederlandse maatstaven aanvaardbaar niveau te brengen, waarbij Nederland zich samen met de eilandsbesturen inspant om de hiervoor benodigde middelen ter beschikking te stellen.

De uitvoering van het huisvestingsplan 2010-2015 heeft verschillende grote obstakels gekend in zowel financiële als praktische zin waardoor grote vertragingen zijn opgelopen. De eerste raming voor het huisvestigingsplan 2010-2015 bleek te optimistisch. In de tweede helft van 2011 heeft de Rijksgebouwendienst een check gedaan op de financiële onderbouwing van het Onderwijshuisvestingsplan 2010-2015 waarbij, mede door uitbreiding van het wensenpakket, de kosten ruim twee keer zo hoog uitkwamen. In de periode maart tot en met juni 2012 zijn op basis van de voorlopige herberekeningen keuzes gemaakt voor een versobering van het programma waarbij evenwicht werd gevonden tussen wat op de drie eilanden nodig was en het beschikbare budget. Op basis van deze projectenlijst is het huisvestingsplan 2012-2017 opgesteld.

De tabel hieronder maakt duidelijk hoe groot de verschillen tussen de oorspronkelijke en aangepaste plannen zijn.

Tabel 8.1. Verschil tussen oorspronkelijk onderwijshuisvestingsplan (2010-2015) en aangepast huisvestingsplan (2012-2017) (In miljoenen US Dollars)

USD, miljoen	Huisvestingsplan 2010-2015	Quick-Scan RGB	Huisvestings plan 2012-2017	Convenant OCW en OL	waarvan OCW-deel	OL-deel
Bonaire	28.4	62.1	54.0	54.0[22]	39.6	19.1
Saba	9.3	15.0	10.5	8.9[23]	7,6	1.3
Sint Eustatius	6.0	14.6	14.1	12.7[24]	8.7	4.0
Totaal	**43.7**	**91.7**	**78.6**	**75.6**	**55.9**	**24.4**

Bronnen: Financiële onderbouwing Huisvestingsplannen 2012-2017, Convenanten onderwijshuisvesting plan, oktober 2012

Voorbeelden van de versobering van de plannen die zijn doorgevoerd zijn onder andere:

- Bonaire: De renovatie van basisschool De Pelikaan in plaats van het onderbrengen van de school in nieuwbouwproject voor een Brede school.
- Saba: Een vergelijkbare aanpassing, geen constructie van een nieuwe Brede school in The Bottom maar renovatie en uitbreiding van de bestaande scholen.
- Sint Eustatius: renovatie van basisschool The Golden Rock in plaats van nieuwbouw, soberder ontwerp voor nieuwbouw van Governor de Graaff school.
- Voorzieningen voor kinderopvang en sport zijn op alle drie de eilanden volledig buiten de scope van het huisvestingsplan komen te vallen.

Voor de financiering gold dat er geruime tijd ook onzekerheid was over de mogelijkheid van de Openbaar Lichamen om daadwerkelijk bij te dragen aan de dekking van de kosten vanuit de vrije uitkering, zoals vooraf bepaald was. Bij het herziene huisvestingsplan 2012-2017 is gekozen voor een constructie van een renteloze lening aan de Openbare Lichamen waarbij het Openbaar

[22] Het is niet duidelijk waarom het OCW-deel en het OL-deel zoals aangegeven in het convenant samen meer zijn dan het totaalbedrag dat nodig is volgens het convenant.
[23] Dit bedrag is lager dan het wat in de financiële onderbouwing van de Huisvestingsplannen naar voren komt, het is niet duidelijk waardoor dit komt..
[24] Idem.

Lichaam ongeveer een derde van de kosten voor haar rekening neemt. De lening zal over een periode van respectievelijk 19 jaar (Bonaire), 6 jaar (Saba) en 20 jaar (Sint Eustatius) ten laste komen van de vrije uitkering en zal worden toegevoegd aan de begroting van OCW.

Resultaten

Ten tijde van de evaluatie was op een aantal po-scholen de nieuwbouw of renovatie inmiddels afgerond (onder andere Golden Rock, KSB). Uit de interviews is naar voren gekomen dat hierbij naar tevredenheid een aantrekkelijkere werk- en leeromgeving is gecreëerd. Overige scholen wachten nog op de start of afronding van de werkzaamheden (onder andere SHS, BMS, KKBW). Vooral binnen het vo is nog niet veel gebeurd. Alleen de SGB op Bonaire heeft een nieuwe locatie gekregen voor havo/vwo. Voor Saba heeft meegespeeld dat het verwerven van een kavel op Sint John uit privébezit een belemmerende factor was. Dit heeft voor extra vertraging gezorgd, maar inmiddels is dit opgelost. Het is de verwachting dat de resterende projecten volgens plan afgerond kunnen worden. Zodra de realisatie van de onderwijshuisvestingsplannen in zicht komt, worden de verantwoordelijkheden definitief overgedragen aan de Openbare Lichamen. Deze overdracht zal uiterlijk op 31 december 2020 plaatsvinden.

Terugkijkend verdient het proces geen schoonheidsprijs. Kosten voor nieuwbouw en renovatie liggen op de eilanden een stuk hoger dan in EN, onder meer vanwege veel hogere mobilisatiekosten, invliegen van mensen, materieel en bouwmaterialen, verblijfskosten, geen schaalvoordelen, etc. Dit is onderschat. De Budgettaire Quick Scan van de RGB suggereert dat de initieel geraamde budgetten slechts voldoende zouden zijn voor een opknapbeurt en niet toereikend voor een duurzame renovatie. Het gevolg hiervan is wel dat er in eerste instantie verwachtingen zijn ontstaan bij de scholen (nieuwe school, sportvoorzieningen, etc.) die niet zijn waargemaakt. Dit gebeurde op een moment dat het opbouwen van vertrouwen tussen de scholen en OCW en RCN/OCW in een cruciale opstartfase zat.

Ook kunnen vragen gesteld worden bij de keuze om juist voor de GdG school, de kleinste po-school op Sint Eustatius, een nieuwbouwtraject te starten, terwijl er ook discussies gaande zijn om op Sint Eustatius door middel van meer samenwerking schaalvoordelen te realiseren. De achterliggende reden voor deze keuze was dat het gebouw van de GdG school in de afgelopen paar jaar te groot was geworden voor het aantal leerlingen dat de school heeft. Tegelijkertijd ontstond bij het vo op de GvP school ruimtegebrek. Er werd daarom afgesproken dat de GdG school een nieuw gebouw zou krijgen, dat beter past bij het aantal leerlingen. De voormalige lokalen van de GdG School zijn daarbij beschikbaar gekomen voor de GvP school en daarmee werd een deel van het ruimteprobleem van die school opgelost. Desalniettemin zijn er zorgen of de GdG op termijn als zelfstandige school kan blijven functioneren omdat ze met 34 leerlingen dichtbij de minimumnorm van 23 leerlingen zit.

Aandachtspunten

Op het gebied van huisvesting, zien wij drie aandachtspunten:

- *Capaciteit* - Met name op Bonaire geldt dat de benodigde capaciteit van de scholen deels is onderschat, deels ook niet kon worden voorzien. Op dit moment is de vraag al hoger dan het aanbod. Een verklarende factor is dat het bewonersaantal harder stijgt als gevolg van migratie. De scholen draaien op volle capaciteit en hebben inmiddels een wachtlijst. Een mogelijke oplossing biedt de capaciteit die binnenkort vrijkomt op de KPC, zodra deze school verhuist naar de nieuwe locatie. Het OLB heeft aangegeven dat het de bedoeling is dat het vrijkomende gebouw na renovatie zijn onderwijsfunctie blijft behouden.

- *Onderhoud* - Voor de lange termijn is het garanderen van voldoende fondsen voor groot onderhoud een belangrijk punt van aandacht. Bij goed preventief en correctief onderhoud heeft

een school na renovatie een nieuwe technische levensduur van 15 tot 20 jaar. De hoofddraagconstructie van een gebouw heeft een levensduur van minimaal 40 jaar. Als het gebouw niet goed onderhouden wordt, is de kans groot dat de kwaliteit van het gebouw snel naar beneden gaat. Op het moment is er nog een gezamenlijke verantwoordelijkheid van OCW en het OL ten aanzien van de nog in uitvoering zijnde projecten. Als het onderwijshuisvestingsplan geheel uitgevoerd is, is het OL formeel verantwoordelijk voor de huisvesting. Het OL dient daartoe een eigen financieel beleid te voeren. Gezien de vele verschillende prioriteiten die het OL heeft aangemerkt en de beperkte financiële ruimte die zij tot haar beschikking heeft, is er een risico dat de middelen die voor huisvesting en onderhoud vrijgemaakt worden niet stroken met wat OCW en het OL wenselijk achten.[25]

- *Sportfaciliteiten* - Zoals eerder opgemerkt is het aangepaste huisvestingsplan versoberd en is er een aantal punten buiten de scope gehouden, zoals nieuwe sportfaciliteiten en de introductie van het Brede School concept[26]. Het OL heeft hierbij aangegeven naar alternatieve financiering te zoeken. Er is tot nu toe weinig vooruitgang geboekt op dit vlak. Hoewel sportfaciliteiten niet prioriteit nummer één zijn ten aanzien van basiskwaliteit, hebben veel scholen met name dit gebrek wel aangekaart. Voldoende beweging is belangrijk voor de ontwikkeling van het kind en het klimaat beperkt de mogelijkheden voor buitensporten.

8.3 Informatievoorziening en samenwerking

Met betrekking tot informatievoorziening en samenwerking binnen de sector zijn grote stappen gezet. Het is nu van belang dat ook de dialoog met de ketenpartners buiten de sector wordt aangegaan om versnippering tegen te gaan en samenwerking te bevorderen, zodat bijvoorbeeld op het gebied van de zorgleerling de problemen bij de thuisbasis worden aangepakt.

Achtergrond

De uitvoering van de onderwijsagenda is afhankelijk van de inzet van alle betrokkenen. Dat vergt een goede informatievoorziening en onderlinge communicatie en samenwerking. Daarbij is het van belang dat taken en verantwoordelijkheden goed zijn vastgelegd en voor iedereen duidelijk zijn. In de Onderwijsagenda zelf is niet expliciet aangegeven hoe aan een sector-brede samenwerking invulling gegeven zal worden.

Uitvoering

De ondertekening van de Onderwijsagenda markeerde een nieuwe manier van samenwerking voor de onderwijssector. Grote verschillen tussen Caribisch en Europees Nederland, maar ook tussen de eilanden onderling maken samenwerking op bestuurlijk niveau niet eenvoudig. Zelfs op schoolniveau is samenwerking, bijvoorbeeld door verschillende religieuze achtergronden, niet altijd vanzelfsprekend. De beginfase van de Onderwijsagenda kenmerkt zich nog door een overwegende top-down benadering. De Onderwijsagenda is ook op die manier geformuleerd: "*alle betrokken partijen krijgen tijdig de juiste informatie*". Hoewel er vooraf wel consultaties op de eilanden plaats vonden, leeft op de eilanden de perceptie dat de Onderwijsagenda voornamelijk een 'Haags' document is, waarbij veel zaken met een Nederlandse bril zijn ingestoken zonder voldoende

[25] De OL geven al jaren aan dat de vrije uitkering te laag is om bijvoorbeeld goed onderhoud aan scholen, wegen te verrichten, In het rapport van IdeeVersa uit 2014 wordt aangegeven dat de vrije uitkering minimaal 20% te laag is om alle afgesproken taken naar behoren uit te voeren en voorzieningen op peil te houden. Ook het rapport Spies refereert hieraan.

[26] Er worden verschillende concepten brede school gehanteerd; in Europees Nederland betekent de term dat verschillende organisaties binnen hetzelfde gebouw opereren en samenwerken, bv basisschool, kinderopvang, consultatiebureau. Op Bonaire wordt de term gehanteerd voor een samenwerking tussen basisschool en kinderopvang die naast elkaar zijn gevestigd (KPC), maar niet in hetzelfde gebouw.

rekening te houden met de lokale context. De eerste zeer kritische rapportages van de Inspectie over de kwaliteit van het onderwijs dragen mede bij aan dit gevoel van ongenoegen. Omgekeerd moet ook opgemerkt worden dat de informatievoorziening bottom-up beperkt is geweest. Toen de bekostigingssystematiek voor de eilanden ontwikkeld moest worden, was slechts een beperkte hoeveelheid informatie voorhanden. Gedurende de implementatie van de Onderwijsagenda is dit geleidelijk aan door 'learning by doing' omgebogen tot constructieve en duurzame samenwerkingsrelaties.

Ten aanzien van informatievoorziening werkt RCN/OCW als lokaal verlengstuk van OCW om de eilanden te informeren. RCN/OCW onderhoudt intensief contact met alle betrokkenen op de eilanden, zowel de scholen als de lokale overheden. Zo'n twee tot drie keer per jaar wordt een Onderwijsplatform georganiseerd. De betrokkenen zijn over het algemeen positief over de rol die RCN/OCW hierbij vervult. Een enkeling ziet RCN/OCW met name als een 'doorgeefluik' vanuit Den Haag. Het takenpakket van RCN/OCW is heel breed en is niet heel helder geformuleerd. In de praktijk is een brede/open formulering wellicht doeltreffender om responsief en flexibel te kunnen handelen. Maar het is soms ook lastig om de juiste afstand te bewaren wanneer scholen om advies vragen of wanneer er problemen zijn binnen een schoolbestuur. Door de geringe afstand en de kleinschaligheid is directe inmenging van RCN/OCW een sensitief punt wat zij probeert te voorkomen. Een probleem binnen een school moet met gepaste afstand gemonitord worden om de autonomie van de school niet te ondermijnen. Dat doet RCN/OCW ook, hoewel het de vraag is of dit altijd de meest effectieve opstelling is. Dit is een lastig spanningsveld. Moet een situatie eerst escaleren voordat er ingegrepen kan worden, zoals nu op de SGB in Bonaire is gebeurd? De beleidslijn is om de autonomie van de scholen zoals die in binnen de Nederlandse wet bestaat te respecteren. Er is geen ruimte voor tussentijdse bijsturing bij slechte prestaties ook als bepaalde problemen lang en breed bekend zijn. Gedurende de implementatie van de Onderwijsagenda die als een transitieperiode aangemerkt kan worden, zouden er ook argumenten kunnen worden gemaakt om eerder bij te sturen. OCW kan in zo'n geval intensiever gaan monitoren op het schoolverbeterplan. Dit is een afwijking van de praktijk in Europees Nederland, maar dit valt te verdedigen omdat leerlingen in CN relatief meer gebaat zijn bij een tussentijdse bijsturing omdat er met een VO-school per eiland geen alternatieven voorhanden zijn.

De Onderwijsinspectie speelt een belangrijke rol in de informatievoorziening. In aanloop naar 10-10-'10 heeft de Inspectie van het Onderwijs een nulmeting uitgevoerd naar de kwaliteit van het bekostigd onderwijs (Inspectie, 2008). Daarbij is uitgegaan van de kwaliteitsdomeinen die eerder voor de scholen in Europees Nederland zijn opgesteld. De scholen en het onderwijs zijn tevens langs deze meetlat beoordeeld, waardoor een zeer negatief beeld van de scholen in Caribisch Nederland naar voren kwam. De resultaten hebben een belangrijke rol gespeeld in de inhoudelijke totstandkoming van de Onderwijsagenda en in de ontwikkeling van het toezichts- en normeringskader voor de inspectie. De jaarlijkse inspectierapporten informeren de betrokkenen over de voortgang.

Resultaten

We concluderen dat RCN/OCW een belangrijke rol heeft in de informatieverschaffing naar de scholen. RCN/OCW is de afgelopen jaren gegroeid in deze rol en schoolleidingen en –besturen zijn overwegend positief over de informatieverschaffing. Docenten daarentegen geven veel vaker aan dat er onduidelijkheden zijn, bijvoorbeeld over de interpretatie van bepaalde wet- en regelgeving. Het is aannemelijk dat de oorzaak hiervan eerder ligt in de interne communicatie binnen de scholen. Als verbindend element balanceert RCN/OCW vaak tussen het uitdragen van de standpunten van OCW Den Haag en het behartigen van de belangen van de eilanden. Verschillende stemmen op de eilanden hebben naar voren gebracht dat RCN/OCW de belangen en

problemen van de onderwijssector binnen CN beter naar voren zou kunnen brengen en vertalen richting OCW in Den Haag.

Wat betreft de onderlinge samenwerking, zien we dat tijdens de implementatie van de eerste Onderwijsagenda een zoektocht heeft plaatsgevonden naar de juiste onderlinge verhoudingen. De eilanden zagen zich geconfronteerd met nieuwe bestuurlijke aspecten uit het EN staatsbestel die niet overeenkomen met de gebruiken en verhoudingen van de voormalige Nederlandse Antillen en RCN/OCW moest nog een duidelijke rol krijgen. OCW moest ook loskomen van de bestaande bestuurlijke kaders in EN waarin zij gewend is te opereren; wat in EN werkt, werkt niet vanzelfsprekend in de Caribische context. Wat volgde was een proces van aanpassing aan elkaars verwachtingen en gebruiken. Geleidelijk aan zijn OCW in Den Haag en RCN/OCW op Bonaire en Sint Eustatius door een gezamenlijk leerproces naar elkaar toegegroeid. Ook tussen scholen en met name schoolbesturen bestaat nu meer samenwerking dan voorheen en de relatie tussen de scholen en de inspectie is volgens de scholen sterk verbeterd. Vanuit de inspectie is er meer begrip voor de lokale context en er wordt er samen met de scholen constructief meegedacht over oplossingen. De bestuurscoaches hebben geholpen om een vertaalslag te maken naar concrete acties. Toch ligt nog veel ruimte om de samenwerking verder te optimaliseren, zoals hieronder aangegeven.

Aandachtspunten

Op het gebied van informatieverschaffing en samenwerking zien wij de volgende aandachtspunten:

- *Rol RCN/OCW* – Niet alle informatie die RCN/OCW deelt met bestuur of leiding wordt automatisch gedeeld met docenten. Het is een taak voor schoolbestuur en schoolleiding om informatie duidelijk uit te dragen. Zolang dit proces nog niet optimaal verloopt, kan RCN/OCW schoolbesturen en – directeuren hierin stimuleren en hiermee ook enigszins rekening mee houden bij het delen van informatie.

- *Coördinatie met andere departementen* – Zoals eerder genoemd heeft OCW een voortrekkersrol gehad met het opstellen van de Onderwijsagenda en daarbij schetsen van een meerjarenperspectief. Omdat de problematiek van zorgleerlingen een grote impact op het functioneren van de sector en het realiseren van betere onderwijsresultaten heeft, is het van belang dat er meer samenwerking en coördinatie plaatsvindt tussen OCW en SZW en VWS en het OL. Dit moet resulteren in een gezamenlijke aanpak. Het ontbreken van een integraal zorgbeleid werkt belemmerend op de effectiviteit van de zorgstructuren en zorgbeleid in het onderwijs.

- *Informeren Openbaar Lichaam* - Het OL Bonaire heeft aangegeven dat de informatieverschaffing verbeterd kan worden, vooral als het aankomt op de rapportages van de Inspectie. De Inspectie geeft aan het einde van haar bezoek altijd een mondelinge terugkoppeling aan RCN/OCW. Het is geen standaard procedure dat het OL hierbij wordt uitgenodigd, toch kan dit nuttig zijn omdat mensen op het eiland de Gedeputeerde aanspreken wanneer er problemen zijn.

- *Communicatie in het Engels* – In het algemeen gebruikt OCW het Engels als communicatietaal met de Bovenwindse eilanden. Een enkeling heeft aangegeven dat nog niet alle schriftelijke communicatie in het Engels plaatsvindt.

8.4 Wet- en regelgeving

De nieuwe Wet- en regelgeving is zonder al te grote problemen ingevoerd. Wel kunnen vragen gesteld worden of alle wet- en regelgeving even relevant is binnen de Caribische context. Voor specifieke wetgeving zou ons inziens een flexibelere houding aangenomen kunnen worden, waarbij kosten en baten meer in evenwicht zijn.

Achtergrond

Voor het onderwijs in CN zijn na 10-10-'10 nieuwe specifieke wet- en regelgeving in werking getreden. Het betreft de onder andere de:

- Wet op het primair onderwijs BES (WPO BES),
- Wet op het voortgezet onderwijs BES (WVO BES),
- Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES);
- Wet sociale kanstrajecten jongeren (SKJ BES) en de
- Wet Studiefinanciering BES (WSF BES);
- Leerplichtwet BES.

Naast deze nieuwe wetten zijn er inrichtingsbesluiten, bekostigingsbesluiten, uitvoeringsbesluiten en besluiten voor de informatievoorziening van kracht geworden. De algemene uitgangspositie met betrekking tot wet- en regelgeving, zoals vastgelegd in de Slotverklaring over de staatkundige toekomst van CN (2006), was dat met het ingaan van de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen, de wetgeving van de Nederlandse Antillen van kracht zou blijven en dat nieuwe wetgeving geleidelijk aan zou worden ingevoerd. Door legislatieve terughoudendheid zou nieuwe wetgeving geen al te ingrijpende gevolgen voor burgers en bestuur hebben. Bovendien zou er sprake zijn van specifieke wetgeving voor CN en niet van een volledige invoering van de EN regelgeving.

De beslissing om desalniettemin nagenoeg volledig nieuwe wet- en regelgeving voor het onderwijs in te voeren, is volgens de themarapportage van de Inspectie met reden en in overeenstemming met de openbare lichamen genomen: het was de verschillende betrokkenen duidelijk dat de beoogde kwaliteitsverbetering niet mogelijk zou zijn onder handhaving van de Nederlands-Antilliaanse regelgeving.

Uitvoering

De nieuwe wetten en regels voor het onderwijs zijn in de praktijk snel ingevoerd. Binnen één jaar, met ingang van het schooljaar 2011/2012, golden voor alle onderwijssectoren nieuwe wetten. Niet alle wetsartikelen waren onmiddellijk van kracht; voorzien was deze, conform het inwerkingtredingsbesluit, in werking te laten treden in een periode van één tot vijf jaar.

Na 2010 zijn er nog diverse aanpassingen in de wet- en regelgeving geweest en is er nieuwe wetgeving geïntroduceerd. Een voorbeeld van een aanpassing is de introductie van het Engels als instructietaal op Sint Eustatius. Een voorbeeld van aanvullende wet- en regelgeving is de introductie van een onafhankelijke klachtencommissie en medezeggenschapsraad per 1 augustus 2014. Hoewel dit feitelijk in tegenspraak was met de aan de Eerste Kamer toegezegde periode van vijf jaar legislatieve terughoudendheid, is, op advies van de Onderwijsinspectie, toch deze aanvulling gedaan. De aanpassing moet ouders, personeel en leerlingen de mogelijkheid geven om volgens een wettelijk geregelde procedure een klacht in te dienen bij een onafhankelijke klachtencommissie en de inspraak en betrokkenheid middels de medezeggenschapsraad te vergroten.

Resultaten

De invoering van de nieuwe onderwijswetten is over het algemeen voortvarend verlopen. In het rapport van Pro Facto over de werking van de wetgeving na vijf jaar CN wordt opgemerkt dat de Raad van State in eerste instantie kritisch was over de nieuwe onderwijswetgeving en van mening was dat er teveel nieuwe regels waren en dat het een hervorming betrof die de eilanden niet aan zouden kunnen. Dit standpunt heeft de Raad van State in een aantal (nadere) adviezen herhaald. Het rapport van Pro Facto geeft eveneens aan dat tijdens het interview met OCW in Den Haag de gesprekspartners aangaven dat deze kritische geluiden nu zijn verdwenen.

Ook de Onderwijsinspectie bespreekt in de themarapportage de praktische uitvoerbaarheid van de nieuwe wet- en regelgeving en concludeert dat hoewel de meeste bestuurders en schoolleiders geen volledig overzicht van alle nieuwe wetten en besluiten hebben, ze voor de meeste betrokkenen als zodanig geen groot probleem vormen. Schoolleiders en bestuurders ervaren de naleving in het algemeen niet als een belemmering en vinden de meeste voorschriften bevorderlijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Zij geven in meerderheid ook aan dat zij hun rol en de verantwoordelijkheden die de nieuwe wetgeving hun toekent, kennen.

Het beeld dat uit de interviews voor deze evaluatie naar voren komt onderschrijft de conclusie van de Onderwijsinspectie dat schoolleiders en bestuurders hun verantwoordelijkheden binnen de nieuwe wet- en regelgeving grotendeels kennen. Wel wordt opgemerkt dat de situatie voor bestuurders en schoolleiders anders ligt dan bij de docenten. Voor docenten bestaan vaak nog onduidelijkheden over de wettelijke kaders. Dit is in essentie een communicatieprobleem (zie ook paragraaf 8.2) dat los staat van de invoering van wet- en regelgeving als zodanig. Schoolleiders en besturen die affiniteit hebben met de onderwijsstructuur in EN kunnen de wet- en regelgeving doorgaans gemakkelijker doorgronden omdat ze beschikken over een referentiekader van wat de voorgestelde wet- en regelgeving behelst. Wanneer dat referentiekader ontbreekt dan vergt de invoering veel meer begeleiding. Zowel RCN/OCW als de bestuurscoach hebben op dit vlak een belangrijke ondersteunende rol vervuld.

Aandachtspunten

Hieronder volgt een aantal specifieke opmerkingen op bestaande wet- en regelgeving zoals die naar voren zijn gekomen uit de interviews met de betrokkenen in CN.

SKJ-wet

De skj-wetgeving is op een aantal punten onduidelijk. Alle jongeren tussen de 18 en 25 jaar zonder basiskwalificatie die geen opleiding volgen en ook niet werkzaam zijn op de arbeidsmarkt dienen door het projectbureau onder het openbaar lichaam aangemeld te worden bij de uitvoeringsorganisatie voor een traject. De wet stelt geen eenduidig doel aan skj, waardoor de positionering in het onderwijsveld onduidelijk is. Een skj-traject kan, maar hoeft geen beroepsopleiding te behelzen, en de eventuele wenselijkheid tot samenwerking tussen de uitvoeringsorganisatie en de instelling voor beroepsonderwijs is niet in de wetgeving opgenomen. Op basis van een intake dient een traject opgesteld te worden die bestempeld kan worden als een zorgtraject, een sociale activeringstraject, een opleidingstraject en/of een toeleiding naar de arbeidsmarkt.

Daarnaast wordt in de aanpassingswet op de onderwijswetten BES benadrukt dat skj een belangrijke rol heeft in het tegengaan van vsv door de uitgevallen jongeren een traject aan te bieden, echter zonder duidelijk te maken dat dit traject dient te leiden naar een startkwalificatie. Hierdoor hebben de verschillende uitvoeringsorganisaties op verschillende wijze invulling gegeven aan hun taken en hebben ze geen wettelijk kader voor samenwerking met de scholen voor vo/mbo. Aan de ene kant geeft dit de uitvoeringsorganisaties veel vrijheid, maar aan de andere kant heeft

de onduidelijke positie van skj in het onderwijsveld de samenwerking met de reguliere scholen bemoeilijkt. Waar de voorloper van het skj, (de sociale vormingsplicht voor jongeren (svp), vooral een focus leek te hebben op het toeleiden van de jongeren naar de arbeidsmarkt, lijkt dit binnen de nieuwe skj-wetgeving meer vertaald te zijn in een manier om de studenten hun vervolgonderwijs te laten continueren. Het toezicht door de Inspectie voor het Onderwijs op de kwaliteit van de trajecten heeft deze verschuiving versterkt.

Aanpassingswet

In de aanpassingswet staat voor het skj vermeld dat de RMC-functie (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Voortijdig Schoolverlaten) in Caribisch Nederland anders wordt ingevuld. Deze taak is niet belegd bij het RMC, maar overgeheveld naar de uitvoeringsinstantie. Op welke wijze zij uitvoering moeten geven aan deze taak is echter niet verder ingevuld, ook zijn daar geen middelen voor benoemd.

De Wet Studiefinanciering BES (WSF BES)

Wanneer een student een mbo-opleiding niveau 3 of 4 of hoger onderwijs in EN gaat volgen, heeft hij/zij recht op een opstarttoelage van USD 7.686 (waarvan USD 2.562 aan gift en USD 5.124 aan lening). Deze toelage is bedoeld om onder meer de overtocht, inrichting en begeleiding in Nederland te betalen. Een soortgelijke opstarttoelage is niet beschikbaar voor studenten die er voor kiezen in de regio te gaan studeren. Hierdoor ontstaat een motivatieprikkel voor de student om eerder voor een opleiding in EN te kiezen, terwijl de slagingskansen voor een vervolgopleiding in de regio gemiddeld genomen hoger liggen. Hier lijkt derhalve sprake van een onbedoeld neveneffect van de opstarttoelage.

De Wet educatie en beroepsonderwijs

De overgang op CXC en CVQ op de bovenwindse eilanden vraagt om een reparatie van de onderwijswet voor het geven van een wettelijke basis.

Werkvergunningen

Buiten de scope van OCW, maar wel van belang in het kader van het wervings- en selectiebeleid van nieuwe docenten, is de moeilijkheid voor regionale docenten om een verblijfs- en werkvergunning te krijgen. Docenten die uit de zogenoemde ‘non-preferred countries’ komen, zoals bijvoorbeeld Jamaica, doorlopen een migratie procedure die enkele maanden in beslag kan nemen. Vertragingen met het verkrijgen van een vergunning na aanname van de kandidaat kan leiden tot een tijdelijk gat voor de klas. De vergunning moet jaarlijks opnieuw aangevraagd worden ook voor docenten die een vaste aanstelling hebben. Het ministerie van OCW zou er goed aan doen met het ministerie van BZK te overleggen of voor gediplomeerde leraren buiten de preferred countries een eenvoudigere/snellere procedure gehanteerd kan worden.

8.5 Financiering

Op het gebied van de bekostiging van de scholen bestond vooraf weinig inzicht. Het werkelijke kostenplaatje flink hoger uitgepakt dan oorspronkelijk voorzien. Voor het po is na een aantal aanpassingen een nieuw evenwicht ontstaan. Voor het vo is er nog geen structureel bekostigingsmodel.

Achtergrond

Voor 10-10-‘10 had het eilandbestuur een belangrijke rol bij het bepalen van het beleid en de bekostiging van de scholen. Per 1 januari 2011 is de wijze van de bekostiging van het onderwijs veranderd. De schoolbesturen hebben daarbij een directe verantwoordelijkheid gekregen voor het

beleid (zie hoofdstuk 5) en het financieel beheer van de school. Zij ontvangen hiertoe vanuit OCW (uitgevoerd door DUO) een ‘lump sum financiering”. Dat is een bedrag, waaruit de salarissen van de docenten maar ook de materiele instandhouding (de aanschaf van leermiddelen, de kosten van water en elektra, schoonhouden van de gebouwen e.d.) betaald moeten worden. De lumpsum financiering is samengesteld uit een bedrag per school en een bedrag per leerling. Grondslag voor de berekening is het aantal leerlingen op 1 oktober voorafgaand aan het kalenderjaar waarvoor de bekostiging is bedoeld. De rekenregels voor de bekostiging zijn gebaseerd op een vereenvoudigde versie van de regels zoals die in het Europese deel van Nederland gelden (rekening houdend met schaal, etc.). Het uitgangspunt voor de bekostiging van de scholen is dat deze – net als voor Europees Nederland - sober, maar toereikend moet zijn. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op het financiële beleid van de onderwijsinstellingen.

Het eilandbestuur krijgt na 10-10-‘10 een ‘vrije uitkering’ uit het BES-fonds waarmee ook een aantal taken op het terrein van onderwijs uitgevoerd dienen te worden. Het gaat hierbij om huisvesting van scholen, leerlingenvervoer, toezicht op de leerplicht en schoolverzuim.

Uitvoering

De invoering van de lumpsum-financiering betekende een grote transitie voor de scholen. Waar in Nederland scholen in een periode van 30 jaar een geleidelijk proces hebben doorlopen van een declaratie-systeem naar lumpsum financiering, is deze verandering in CN in sneltreinvaart ingezet. Binnen de Onderwijsagenda is rekening gehouden met de noodzaak om de scholen te ondersteunen bij deze transitie, maar dit heeft veel meer energie en begeleiding gekost dan in eerste instantie voorzien. De implicaties van de introductie van de nieuwe bekostigingsmethode zijn daarbij onderschat. De belangrijkste uitdagingen vormden:

- Het ontbreken van een definitie van een ‘toereikende bekostiging’ en een bekostigingsmodel voor het vaststellen van deze ‘toereikende bekostiging’.
- Een omslag in het denken en de manier van werken van de schoolbesturen. De nieuwe financieringsstructuur maakt de besturen eindverantwoordelijk voor hun eigen processen, zoals het opstellen van een (meerjaren)begroting, een jaarverslag en een jaarrekening. Dit vereist andere kennis en capaciteiten dan voorheen.

Een ‘toereikende’ bekostiging

In 2011 is de hoogte van de lumpsum van de scholen voorlopig vastgesteld op basis van de toen beschikbare feitelijke uitgavencijfers (peiljaar 2009). Dit was een eerste inschatting bij gebrek aan betere cijfers. Door middel van het zogenaamde ‘overgangsbudget’ is aan de po-scholen tevens de toezegging gedaan, dat zij er in de jaren na 2011 financieel niet op achteruit zouden gaan ten opzichte van peiljaar 2009. Scholen die op basis van de rekenregels minder bekostiging zouden krijgen dan het bedrag dat door de auditdienst over 2009 is opgetekend, kregen een extra bedrag, het zogenoemde overgangsbudget.

Bij de introductie van de lumpsumfinanciering is toegezegd dat per 1 januari 2014 de definitieve hoogte van de lumpsum van de scholen zou worden vastgesteld op basis van betrouwbare financiële gegevens per school over tenminste drie jaren. Mede door de aanloopproblemen in de financiële verslaglegging, is die deadline vervolgens een jaar uitgesteld. In de eerste jaren is er binnen zowel po als vo veel onduidelijkheid geweest over de hoogte van de bekostiging. Een niet eenduidige toerekening van historische kosten van het OL uit het peiljaar aan de po-scholen op Sint Eustatius heeft tevens geresulteerd in verschillen tussen po scholen in het vaststellen van de overgangsbudgetten.

Omdat de scholen onderling zo verschillen bleek het lastig om eenduidige bekostigingsformules vast te stellen. Dit gold nog meer voor het vo dan voor het po. Vanaf het begin was duidelijk dat de Nederlandse referentiekaders onbruikbaar zouden zijn omdat de bekostiging van scholen in CN niet vergelijkbaar is met de bekostiging van scholen in het EN. Schaalvoordelen zijn zeer beperkt te realiseren door de geringe populatie. Daarnaast zijn er specifieke uitdagingen per school zoals hoge aantal zorgleerlingen of de specifieke taalproblematiek.

De oorspronkelijke bekostigingsformule bleek al snel te moeten worden aangepast. Dit had verschillende oorzaken waaronder:

- Hoger dan voorzien prijspeil door weinig betrouwbare informatie over jaarlijkse indexering.
- Introductie van doorvoerbelastingen en importheffingen voor goederen afkomstig uit Sint Maarten, Aruba en Curaçao.
- Extra kosten bij inkoop door de invoering van Europese aanbestedingsregels.

Wat volgde was een zoekproces van passen en meten naar een aanvaardbare ‘toereikende’ bekostiging. Het was voor OCW lastig in te schatten of het de scholen ontbrak aan financieel beheer of dat de bekostiging werkelijk te laag was. Bij OCW ontstond de impressie dat scholen simpelweg geld uitgaven aan wat ze nodig hadden en als er een tekort ontstond dan werd er aangeklopt voor extra geld. Er is veel ‘bijgeplust’. Wanneer de scholen de afgelopen jaren aantoonden dat aanvullende bekostiging noodzakelijk was, werd hierin door OCW redelijk gemakkelijk voorzien. Tekenend voor de situatie is dat er op een gegeven moment door OCW aan schoolbesturen leningen zijn gegeven zonder duidelijke afspraken over terugbetaling.

In het voorjaar van 2016 is er nog steeds geen breed gedragen consensus over het bekostigingsmodel. Dit geldt met name voor het vo. De budgeten voor de vo-scholen (inclusief MBO) zijn in de periode 2011-2014 na de eerste vaststelling van de rijksbijdrage over 2011 herhaaldelijk op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen bijgesteld voor posten als extra leerlingen, CAO/salarisharmonisatie, aanvullende bekostiging voor arbeidsmarktknelpunten en voor schoolontwikkeling, etc. Voor vo/mbo is het voor DUO heel moeilijk om de implementatie uit te voeren. Ieder jaar geeft OCW aparte beschikkingen af, wat erg ad-hoc is. In 2014 heeft OCW extern advies gevraagd aan ABD Interim. Deze heeft een nieuw bekostigingsvoorstel geformuleerd op basis van de normen uit het Formatiebesluit WVO met een ruimhartige toepassing van de LWOO-bekostiging. Voor de periode 2015-2018 zal met dit bekostigingsvoorstel als uitgangspunt gewerkt worden. Dat geeft voor nu de verwachtingdat de situatie ook voor het vo zal stabiliseren, maar dat moet nog bewezen worden. Een hoop zaken zijn vooralsnog niet opgelost, zoals bijvoorbeeld cao’s. Voor CN stelt BZK de CAO’s vast. Het is lastig om een keuze te maken om het ofwel hetzelfde te organiseren als in EN, óf het echt als ‘anders’ te bestempelen. Over twee jaar gaat OCW in EN de bekostiging verder vereenvoudigen, maar wat gaat dat betekenen door CN? Vanwege de onduidelijkheid over de structurele bekostiging ondervinden de scholen voor voortgezet onderwijs naar eigen zeggen moeilijkheden bij het maken van een financiële planning voor de langere termijn.

De bekostiging van de scholen is dus meerdere male bijgesteld. Daarnaast willen we aangeven dat OCW nog andere aanvullende maatregelen genomen heeft toen bleek dat de oorspronkelijke middelen die voor de Onderwijsagenda beschikbaar waren gesteld onvoldoende zouden zijn. Die zijn ter illustratie in onderstaande tabel weergegeven.

Jaar	Doel	Bedrag	Frequentie
2011	extra financiële ruimte voor de materiële inrichting (schoolboeken, lesmethodes, spelmaterialen, schoolmeubilair, digitale schoolborden, etc.)	USD 7 miljoen	Eenmalig
2012	Verbeteren salarissen docenten	USD 1.3 miljoen	Structureel per jaar
2012	Werving van leraren uit Europees Nederland of elders uit de regio	USD 6 miljoen	Periode van drie jaar (na afloop van deze periode meegenomen in de lumpsum)

Financiële governance

De introductie van de lumsum financiering heeft een grote impact gehad op de rol en verantwoordelijkheden van de schoolbesturen. De besturen, veelal bestaand uit vrijwilligers, werden geconfronteerd met allerlei ingewikkelde procedures en rapportageverplichtingen, waar ze niet toe uitgerust waren. De schoolbesturen hebben grote moeite gehad met het dragen van verantwoordelijkheid voor de financiële situatie op school. Inzicht in kosten, baten, banksaldo en nog te verwachten uitgaven ontbraken. Financiële rapportages voldeden niet aan de gestelde eisen en werden stelselmatig te laat ingediend. Het op orde brengen van de schooladministraties heeft veel meer tijd en aandacht gevergd dan oorspronkelijk was voorzien. De ondersteuning die zij, hierbij vooral in het begin, nodig hadden is erg onderschat.

Ook het idee van ondersteuning vanuit een administratiekantoor bleek in de praktijk niet te werken. In de beginjaren is gewerkt met een aparte subsidie om voor alle scholen in CN gezamenlijk de diensten van een administratiekantoor te kunnen inkopen. Door tegenvallende kwaliteit van de verleende diensten is die samenwerking stopgezet. Vanaf 2014 kunnen de schoolbesturen zelf hun eigen administratiekantoor kiezen. De kosten hiervoor moeten ze zelf dragen vanuit de lumpsum. De middelen die destijds uit de lumpsum zijn gehaald, zijn hiertoe weer aan de lumpsum toegevoegd.

De bestuurscoach heeft in eerste instantie binnen het po en later ook binnen het vo op de Bovenwindse eilanden een belangrijke rol gespeeld om de besturen op weg te helpen met de financiën en om te assisteren bij het beantwoorden van vragen van de inspectie. Dit was feitelijk een uitbreiding van de taak zoals die vooraf was bedacht. Inmiddels hebben de besturen forse stappen gemaakt binnen de cyclus van financiële planning en verantwoording. De jaarrekeningen 2014 waren voor het eerst grotendeels op tijd gereed en ingediend. Soms hebben scholen niet zelf de volledige controle op het tijdig indienen van de rapportages. De medewerking van het administratiekantoor speelt hierbij een rol. Op Sint Eustatius speelt tevens een discussie over openstaande claims tussen de scholen en het Openbaar Lichaam.

Resultaten

Ondanks dat over de hoogte van de bekostiging verschillend wordt gedacht, hebben alle scholen het concept en de essentie van de lumpsum financiering volledig omarmd. Het geeft de scholen de beoogde flexibiliteit en snelheid om te handelen. De scholen kunnen nu autonoom beslissen over de inzet van middelen waarbij gemakkelijker voorrang kan worden gegeven aan zelf vastgestelde prioriteiten. Op dit punt zijn de scholen erg tevreden; zij zien dit als een belangrijk verbeterpunt dat is gerealiseerd.

De vraag of de huidige bekostiging daadwerkelijk voldoet aan de kwalificatie ‘sober maar toereikend’, is lastig te beantwoorden. Vanuit een Caribisch referentiekader zijn er duidelijke resultaten gerealiseerd ten opzicht van voor 10-10-‘10. Vooral qua aanwezigheid van lesmaterialen en inventaris is de situatie op vrijwel alle scholen verbeterd en wordt door sommige zelfs als

overdadig beschouwd. Naar Nederlandse maatstaf is er echter nog steeds een verschil. Hier is een spanningsveld ontstaan tussen wat wenselijk is en wat financieel haalbaar of acceptabel is. Er ontbreekt een duidelijk beeld over de grenslijn van financiële doelmatigheid. Het is een onmiskenbaar feit dat door de kleinschaligheid van de scholen, in het bijzonder op Saba en Sint Eustatius, de kosten voor de instellingen hoog zijn. Hierbij komt de aanwezigheid van een hoog aantal zorgleerlingen waarvoor geen aparte voorzieningen bestaan. Sinds 2011, is de bekostiging van de scholen aanzienlijk gegroeid. Voor het po lijkt nu een werkbare bekostigingsformule gevonden, maar voor het vo is er nog geen sprake van een duurzame balans.

Aandachtspunten

Voor de financiering van de sector zien wij de volgende aandachtspunten:

- *Duurzaamheid van de bekostiging* – Vooral de vo-scholen verwachten meer duidelijkheid over de langere termijn bekostiging van hun school. Er is nog onvoldoende vertrouwen dat het nieuwe bekostigingsmodel voor de nodige rust zal zorgen. De drie vo scholen zijn ook zo verschillend van elkaar dat de vraag gesteld kan worden of ze volgens een vergelijkbare bekostigingssystematiek bekostigd kunnen worden. Op Sint Eustatius is ook actief gestart met additionele fondsenwerving voor bijvoorbeeld dure buitenlandse stages en extra activiteiten voor de leerlingen.

- *Financieel beheer* – Hoewel er belangrijke stappen zijn gezet om het financieel beheer op orde te krijgen, heeft DUO aangegeven dat er nog steeds extra inzet nodig blijft, bijvoorbeeld door de inzet van een financiële coach die ook meer een controller achtergrond heeft. Ook wat betreft financiële planning zijn er nog stappen te maken. Nog niet alle scholen hebben hun schoolverbeterplannen gekoppeld aan een meerjarenbegroting.

- *Groeitelling* - Veel scholen hebben aangegeven moeite te hebben met de huidige vaststelling van het aantal leerlingen waarop de bekostiging is gebaseerd. De grondslag voor de telling is het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorafgaande jaar, verhoogd met 3%. De werkelijke instroom ligt volgens de scholen veelal hoger, mede als gevolg van migratietrends. Doordat de scholen relatief klein zijn heeft het achterblijven van de bekostiging bij een stijgend aantal leerlingen een relatief grote impact op de scholen.

- *Ouderbijdrage* – Veel scholen hebben aangegeven dat de nieuwe vorm van financieren heeft geleid tot een vermindering van de vrijwillige bijdrage van ouders omdat nu de perceptie bestaat dat OCW voor alles betaalt. Vooral voor de scholen die moeite hebben met het huidige bekostigingsniveau voelt het wegvallen van deze financiële middelen als een extra last.

- *Rol van OL* – Zoals eerder genoemd, heeft ook het Openbaar Lichaam een aantal onderwijstaken die vanuit de vrije middelen bekostigd dienen te worden. De praktijk wijst uit dat er onduidelijkheid is over de taakverdeling tussen de scholen en het OL. Wat wordt bijvoorbeeld aangemerkt als groot onderhoud en waar zijn de scholen zelf verantwoordelijk voor? Op alle drie de eilanden is dit niet doorzichtig voor de scholen. Op Sint Eustatius geldt verder dat het leerlingentransport niet goed wordt opgepakt door het OL. De scholen zien zich hierdoor genoodzaakt deze taak naar zich toe te trekken, hoewel daar vanuit de lumpsum geen ruimte voor is. Scholen kunnen bij discussies met het OL moeilijk ergens anders aankloppen om hun zaak aan te kaarten. OCW is feitelijk geen gesprekspartner voor de scholen wanneer het de vrije uitkering betreft, toch is een dialoog tussen OCW, BZK en OL op dit punt wenselijk. OCW kan dit agenderen.

- *Vinden van schaalvoordelen* – De kleinschaligheid van de scholen gecombineerd met de wens van een breed aanbod maakt het lastig om in economische zin schaalvoordelen te bereiken. Waar die mogelijkheden er wel zijn, liggen ze veelal gevoelig. Tijdens de eerste Onderwijsagenda is een aantal van zulke gevoeligheden bewust en terecht uit de weg gegaan. Wanneer dit niet gebeurd was, zou er veel weerstand zijn gekomen en was de Onderwijsagenda op een heel andere voet van start gegaan. Kijkend naar de duurzaamheid van het onderwijssysteem in CN is nu wellicht wel de tijd aangebroken om een aantal van zulke vragen te beantwoorden. Voorbeelden hiervan zijn:
    - Wat is een realistische hoeveelheid opleidingen die binnen het mbo duurzaam en op hoge kwaliteit in stand gehouden kan worden?
    - Kan meer samenwerking vanuit de bekostiging opgelegd worden, wanneer leerlingenaantallen achterblijven?

9 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk brengen wij de conclusies van de eerder gemaakte analyse bijeen aan de hand van de evaluatievragen. Hierop voortbordurend formuleren wij een aantal aanbevelingen voor de tweede Onderwijsagenda.

9.1 Onderwijsagenda als sturingsinstrument

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende evaluatievragen:

- Is de Onderwijsagenda een effectief sturingsinstrument voor de betrokken partijen?
- Waren de gestelde doelen van de onderwijsagenda realistisch gezien de uitgangssituatie en de beschikbare periode?
- Is de rolverdeling en communicatie tussen de stakeholders onderling en met de betrokken externe partijen effectief gebleken tijdens de uitvoering van de Onderwijsagenda?

Conclusies

In hoofdstuk 3 hebben we geconcludeerd dat de Onderwijsagenda een effectief sturingselement is geweest dat op een gestructureerde manier richting heeft gegeven aan alle betrokken stakeholders om concrete stappen te zetten in het verbeteren van de onderwijskwaliteit. De Onderwijsagenda heeft de burgers van CN laten zien dat het ministerie van OCW de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs serieus neemt. Hoewel niet iedereen bekend is met de exacte inhoud van het document zijn de ingezette instrumenten bekend en is er voldoende draagvlak voor de ingezette veranderingen. We beschouwen de Onderwijsagenda als een ambitieus plan dat veel inspanningen van de betrokkenen heeft gevraagd. Hierbij merken wij op dat door een zwakke situatieanalyse vooraf, waarbij de specifieke problemen in CN onderschat zijn – de doelstellingen in de Onderwijsagenda ambitieuzer zijn geformuleerd dan in de praktijk realistisch bleek. Ook het absorptievermogen van besturen, directies, leerkrachten en leerlingen om gelijktijdig aan de vele verbeterpunten te werken in een relatief kort tijdsbestek is onderschat. Wel zijn er duidelijk zichtbare resultaten gerealiseerd (zie hierna) en is er meer samenwerking en betere communicatie tussen de verschillende partijen tot stand gekomen. De eerste Onderwijsagenda heeft hiermee een belangrijke basis gelegd voor de kwaliteitsverbetering van het onderwijs in CN.

Op een hoger niveau speelt nog een aantal belangrijke politieke vraagstukken die om opheldering vragen, ten einde aan de nieuwe Onderwijsagenda voldoende sturingskracht te geven. Het gaat hierbij om principiële keuzes die gemaakt moeten worden zoals over het taalbeleid op Bonaire, maar ook over de vraag of er primair wordt ingezet op aansluiting bij EN of bij de regio. Verder zien we een spanningsveld tussen het respecteren van de autonomie van de scholen zoals die in Europees Nederland bestaat en de wenselijkheid om in te grijpen bij aanhoudende problemen. Door het gebrek aan keuzevrijheid voor ouders en leerlingen/studenten ontbreekt immers de mogelijkheid om ‘te stemmen met de voeten’ en voor een andere school te kiezen. Scholen in CN, maar ook het ministerie van OCW, hebben daarmee een grote verantwoordelijkheid richting ouders, leerlingen en studenten. Duidelijke keuzes in de genoemde vraagstukken zijn van essentieel belang voor de toekomst van de onderwijssector in CN en het beleid dat hierbij past.

Aanbevelingen:

Borging van geboekte resultaten: Voor de tweede Onderwijsagenda is het van belang dat OCW voortbouwt op de ingezette lijnen om de behaalde resultaten duurzaam te borgen en deze verder uit te bouwen. De benoemde prioriteiten in de eerste Onderwijsagenda zijn nog steeds relevant en belangrijk. Ook is het van belang om eerst in te zetten op het alsnog bereiken van de doelstellingen (voor zover deze nog niet gerealiseerd zijn en nog steeds relevant) vóórdat nieuwe doelstellingen worden geformuleerd.

Meer maatwerk per eiland: We denken hierbij aan een overkoepelende Onderwijsagenda waarin de grote lijnen geschetst worden, maar waar in aparte secties ingegaan wordt op de specifieke lokale context en behoeftes van de verschillende eilanden. Het opstellen van concrete doelen die waar mogelijk 'SMART' gemaakt zijn zal de kwaliteit van de tweede Onderwijsagenda ten goede komen. Het definiëren van tussenresultaten kan ingewikkelde hervormingen beter 'behapbaar' maken en motiverend werken voor de betrokken partijen (tussentijdse successen vieren).

Hanteren van een realistische tijdslijn: Verder is ook differentiatie en maatwerk nodig als het gaat om de tijdslijn. Er zou een langere termijn gehanteerd moeten worden voor doelstellingen die op een hoger, strategisch niveau liggen. Voor doelstellingen die concreet zijn en van operationele aard zou een kortere termijn gehanteerd kunnen worden.

9.2 Behaalde resultaten en aanbevelingen voor vervolg

Op basis van de analyse per prioriteit in de hoofdstukken 4 tot en met 8 beantwoorden we de volgende twee evaluatievragen:

- In hoeverre zijn de beoogde doelstellingen en resultaten van de Onderwijsagenda bereikt?
- Op welke prioriteiten binnen de huidige Onderwijsagenda zou in de komende periode inspanning nodig zijn om de beoogde resultaten alsnog te bereiken? Wie heeft daarin welke rol en neemt deze partij inderdaad de verantwoordelijkheid om deze rol op te pakken?

Conclusies

De Onderwijsagenda heeft ertoe geleid dat er in korte tijd zeer belangrijke resultaten geboekt zijn, binnen elk van de vijf prioriteitsvelden. Wij concluderen dat er aan alle kanten hard is gewerkt om deze resultaten te realiseren. De doelstellingen waren echter ambitieus en geen van de prioriteiten is volledig behaald. Het is zeer de vraag of dit een realistische verwachting was. Waar in Nederland scholen in een periode van 30 jaar een geleidelijk proces hebben doorlopen naar een autonome status en bijbehorende governance structuur, heeft het onderwijsveld deze veranderingen in sneltreinvaart moeten uitvoeren.

We signaleren hier een lastig spanningsveld, want een aantal scholen heeft nog verdere capaciteitsopbouw nodig om op effectieve wijze invulling te geven aan hun autonome status, terwijl zij al wel volledige autonomie hebben. De beleidslijn is om de autonomie van de scholen zoals die in de Nederlandse wet bestaat te respecteren. Daardoor is de ruimte voor tussentijdse bijsturing bij slechte prestaties beperkt, ook als bepaalde problemen al lang en breed bekend zijn. Het is de vraag of maximale autonomie het meest effectieve uitgangspunt is in een periode van transitie. Gedurende veranderingsprocessen en capaciteitsopbouw bij leiding en bestuur zouden er ook argumenten kunnen worden gemaakt om eerder op een constructieve manier bij te sturen om zo escalatie te voorkomen. In CN hebben leerlingen binnen het vo en mbo immers geen alternatieven.

Met betrekking tot *prioriteit 1 (behalen basiskwaliteit)* zijn de resultaten het meest concreet in het po. Op het moment van schrijven hebben alle basisscholen de basiskwaliteit bereikt, wat een zeer knappe prestatie is gezien de uitgangssituatie zoals beschreven door de inspectie (2008). In het vo zijn de inspanningen veel minder effectief geweest dan in het po. Bestuurlijke wisselingen en conflicten liggen hieraan ten grondslag, naast dat de opgave voor het vo complexer was vanwege de verschillende onderwijssoorten. Toch heeft ook het vo een inhaalslag ingezet, die op Saba reeds heeft geleid tot de basiskwaliteit. De SGB op Bonaire staat met een nieuw bestuur en schoolleiding voor de taak om ook daar een nieuwe kwaliteitsimpuls aan het onderwijs te geven. De kwaliteitsimpuls op Bonaire wordt tevens gehinderd door het ontbreken van een helder en consistent taalbeleid, dat tevens van groot belang is voor doorlopende leerlijnen. Hierbij ontbreekt een trekker vanuit het onderwijsveld die in staat is de scholen/besturen bij elkaar te brengen om in gezamenlijkheid keuzes te maken.

We concluderen dat de actielijnen die onder *prioriteit 2 (Versterking leerkrachten, schoolbesturen en schoolleiding)* zijn opgesteld, zeer complex waren in de uitvoering en de doelstellingen niet realistisch voor het gestelde termijn. Toch zijn er belangrijke resultaten behaald. Zo is het aantal onbevoegde leraren sinds de transitie in 2010 afgenomen, vooral als gevolg van personeelsverloop binnen het lerarenbestand (vertrek van onbevoegden, instroom van bevoegden). En heeft de beschikking over bekwaamheidsgelden de scholen vrijheid gegeven om hun eigen invulling te geven aan de trainingsbehoeftes van leraren en leiding, vaak gekoppeld aan de doelen in het schoolverbeterplan. Voor het bieden van een duurzame oplossing voor de lerarenopleiding is in samenwerking met MK een regionale samenwerking gerealiseerd tussen de universiteiten van Sint Maarten, Curaçao en Aruba en het Instituto Pedagogico Arubano, UniCarib geheten. De rol van de Unicarib partners is nog beperkt en er is nog een lange weg te gaan om tot een duurzame opleidingsinfrastructuur te komen. Invulling van de lerarenopleiding zal mede afhangen van keuzes die men nog moet maken over toekomstige inrichting van het onderwijs.

De scholen hebben via coachingstrajecten directe begeleiding aangeboden gekregen, uitgevoerd door de PO-raad (school- en bestuurscoach po), VO-raad (bestuurscoach vo, sinds 2014) en Maestro Kompas (docentcoach vo). De coaching is in het po succesvol geweest, in het vo zijn de resultaten matig. Dit heeft enerzijds met de aanpak te maken, maar ook met de weinig constructieve omgevingsfactoren op de vo-scholen. In de praktijk is er weinig interactie geweest tussen de coaches op het po en vo. Dit is een gemiste kans. Gezien de potentie van coaching, zoals in het po aangetoond, en de recente positieve ervaringen hiermee op de bovenwindse eilanden met coaching zien wij nog een belangrijke rol voor coaching binnen het vo. Het is verder opmerkelijk dat er voor het mbo geen apart coachingstraject is opgezet, hoewel beroepsonderwijs een aparte prioriteit in de Onderwijsagenda is.

Er zijn belangrijke resultaten geboekt op de eerste- en tweedelijnszorg onder *prioriteit 3: Onderwijszorg op maat.* De zorg wordt planmatiger aangepakt, zowel op de scholen als vanuit de EOZ's, en de samenwerking is verstevigd, ook met de relevante stakeholders buiten het onderwijs. Het merendeel van de resultaten is echter pas recentelijk bereikt. Het bieden van goede, passende ondersteuning aan zorgleerlingen is dan ook nog 'work in progress'. Met name op scholen in het voortgezet en beroepsonderwijs dient de interne zorgstructuur verder verstevigd te worden en in het gehele onderwijs is een verdere professionalisering wenselijk van leraren op de terreinen van signaleren en gedifferentieerd lesgeven. Het praktijkonderwijs staat nog in kinderschoenen.

Eén van de drie uitvoeringsorganisaties voor skj heeft de basiskwaliteit nog niet bereikt; deze lijkt meer dan de andere organisaties gebukt te gaan onder de onduidelijkheden die in de skj-wetgeving zitten. Echter alle uitvoeringsorganisaties ervaren belemmeringen door de wettelijke rolverdeling tussen het projectbureau van het openbaar lichaam en het op sommige vlakken niet uitvoeren van taken door het projectbureau. Daarbij komt dat samenwerking tussen de uitvoeringsorganisatie en het beroepsonderwijs noodzakelijk is voor een deel van de skj-deelnemers, terwijl deze samenwerking niet wettelijk is geregeld. Ook hebben de uitvoeringsorganisaties geen toegang tot (specifieke) ondersteuning en worden zij niet standaard geïnformeerd vanuit OCW over (aanstaande) veranderingen en ontwikkelingen, terwijl ze daar wel deels mee te maken hebben.

Voor *prioriteit 4 (aantrekkelijker beroepsonderwijs)* zijn de ontwikkelingen nog steeds gaande en is blijvende aandacht vereist. Op de Bovenwindse eilanden werd het beroepsonderwijs pas na 10-10-10 ingevoerd en is daar veel inzet op gepleegd. Weliswaar is de basiskwaliteit nog niet gehaald, maar er zijn flinke verbeterslagen gemaakt, ondanks dat er geen specifieke ondersteuning voor het mbo was geregeld onder de Onderwijsagenda. Momenteel zijn beide eilanden voornemens om het CVQ in te voeren. Daarmee blijft het beroepsonderwijs op de Bovenwindse eilanden voorlopig nog in een transitiefase zitten. Op Bonaire is zowel het aantal deelnemers als het aantal opleidingen sterk gestegen. Van sommige opleidingen kan de kostendoelmatigheid worden betwijfeld, gezien de geringe aansluiting bij de vraag vanuit de (lokale) arbeidsmarkt. Hier is de MBO-raad pas recentelijk om ondersteuning verzocht. Op alle eilanden is blijvende aandacht nodig om het imago van het beroepsonderwijs te versterken, ook dient de bevolking (en met name de werkgevers) er blijvend bij betrokken te worden.

Met betrekking tot het *op orde krijgen van de randvoorwaarden onder prioriteit 5*, concluderen wij dat de juiste randvoorwaarden binnen de Onderwijsagenda zijn geïdentificeerd (huisvesting, informatievoorziening, wet- en regelgeving en bekostiging). Over de invulling van de samenwerking had de Onderwijsagenda meer kunnen zeggen.

- Op het gebied van de bekostiging van de scholen en de huisvestingsplannen bestond vooraf weinig inzicht. Door een gebrekkige financiële planning is het werkelijke kostenplaatje flink hoger uitgepakt dan oorspronkelijk voorzien. Voor het vo bestaat nog steeds geen consensus over een duurzaam bekostigingsmodel, ook ontbreekt dit voor de skj-trajecten. De uitvoering van de huisvestingsplannen is, mede door een te gunstige kosteninschatting aan het begin en de sterke stijging van het prijspeil in de tussenliggende jaren, versoberd. Door vertragingen is de uitvoeringstermijn verlengd. Het is de verwachting dat het aangepaste huisvestingsplan volgens planning afgerond kan worden.
- De nieuwe wet- en regelgeving is zonder al te grote problemen ingevoerd. Wel kunnen vragen gesteld worden of alle wet- en regelgeving even relevant is binnen de Caribische context en of de invoering niet geleidelijker had gekund. Door het ontbreken van een transitieperiode heeft het onderwijsveld zich ‘overdonderd’ gevoeld door alle regels en wettelijke verplichtingen waaraan ze opeens moesten voldoen. Ook zijn de wettelijke verantwoordelijkheden die bij de openbare lichamen zijn belegd (en gefinancierd uit de vrije ruimte) niet geheel duidelijk voor de scholen. De verantwoordelijkheid voor de controle hierop ligt bij de Eilandsraad terwijl de bekostiging vanuit het ministerie van OCW komt. Onderwijsinstellingen en OCW hebben weinig invloed op de mate waarin de openbare lichamen de taken zoals benoemd in de diverse onderwijswetten BES uitvoeren.
- Met betrekking tot informatievoorziening en samenwerking binnen de sector zijn grote stappen gezet. Het is nu van belang dat ook de dialoog met de ketenpartners buiten de sector wordt aangegaan, zodat bijvoorbeeld op het gebied van de zorgleerling de problemen bij de (thuis)basis worden aangepakt.

Aanbevelingen

Onze belangrijkste aanbeveling is om de ingeslagen weg te continueren. De prioriteiten uit de eerste Onderwijsagenda zijn alle vijf nog steeds relevant. De behaalde resultaten zijn nog broos en vragen om consolidatie. Wel zijn er bepaalde accentverschuivingen nodig en zijn er per eiland specifieke behoeften geïdentificeerd. Deze zijn echter allemaal inpasbaar binnen de huidige structuur van de vijf prioriteiten.

Ons rapport bevat per prioriteit een long-list van aandachtspunten die relevant genoeg zijn om omgezet te worden in actiepunten. Toch moet er ook gezien onze aanbeveling om de tweede onderwijsagenda 'behapbaar' te houden afwegingen gemaakt worden over het relatieve belang van de gedane aanbevelingen. Bij het maken van keuzes welke zaken prioriteit verdienen is een aantal factoren van belang:

- *Complexiteit*: Een aantal aanbevelingen zijn vrij eenvoudig te implementeren, andere zijn meer complex en daardoor lastiger te realiseren.
- *Hoogte van de investering*: Een aantal aanbevelingen is te implementeren zonder grote kostenimplicaties, andere vragen om meer investeringen.
- *Impact:* De mate waarin de aanbeveling een verschil kan maken.

Om een afweging te maken welke aanbevelingen prioriteit verdienen, zijn alle drie factoren van belang. De zogenaamde quick-wins (eenvoudig te implementeren zonder grote kostenimplicaties) kunnen sowieso worden opgestart. Voor de overige aanbevelingen speelt een afweging tussen kosten en baten een belangrijkere rol.

Gezien het belang en de relevantie van de vijf prioriteiten die in de eerste Onderwijsagenda zijn opgenomen, de constatering dat geen van geformuleerde ambities volledig is behaald en de signalering dat dankzij grote inspanningen er wel grote stappen zijn gezet, is het ons inziens van belang om vooral door te gaan op de ingeslagen weg om de resultaten die zijn behaald te borgen en de resultaten die nog niet zijn behaald alsnog te behalen. De prioriteiten die ons inziens de komende periode extra inspanning vergen zijn met name:

- Behalen van de basiskwaliteit voor alle instellingen die dat nog niet hebben bereikt.
- Onderwijszorg op maat: extra aandacht voor de zorgleerling.
- Verdere versterking bestuurskracht met specifieke aandacht voor HR beleid en werving en selectie.
- Begeleiden en ondersteunen van de transitieprocessen (Engels als instructietaal, CXC/CVQ) expliciet opnemen in de Onderwijsagenda.

Deze worden in het vervolg nader uiteen gezet.

9.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende evaluatievragen:

- Welke activiteiten en vormen van samenwerking en ondersteuning binnen het kader van de onderwijsagenda blijken het meest effectief?
- In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?
- Welke (nieuwe) vormen van ondersteuning en samenwerking passen bij de relatie tussen OCW, de scholen, de openbare lichamen en andere verantwoordelijke partijen gezien de fase – en bijbehorende beperktere financiële ruimte binnen OCW – die we nu ingaan?

Conclusies

De instrumenten die zijn ingezet voor de implementatie van de Onderwijsagenda beslaan een breed spectrum met aan de ene kant grootschalige complexe trajecten (uitbreiding aanbod met mbo binnen het vo, opzetten EOZ, bevoegdheidstraject) en aan de andere kant meer kleinschaligere directe interventies (coaching). Uit de evaluatie komt naar voren dat langdurige en laagdrempelige coaching, waarbij de school een direct aanspreekpunt heeft en er maatwerk geleverd kan worden, zeer wordt gewaardeerd, en volgens de betrokkenen sterk heeft bijgedragen aan het realiseren van de basiskwaliteit. De volledige potentie van het coachingstraject is echter niet bereikt, met name in het vo (inclusief docentcoach) .

Om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de verschillende instrumenten is het nodig om een goed beeld te hebben van de kosten en de uitvoerbaarheid van het instrument. Voor sommige onderdelen (huisvesting, bekwaamheidsgelden) zijn cijfers beschikbaar, andere kosten zijn niet apart te herleiden (inzet RCN/OCW, opstellen nieuwe wet- en regelgeving). Het is daarnaast lastig om een onderscheid te maken tussen de reguliere kosten en kosten die specifiek aan de Onderwijsagenda zijn toe te schrijven. Zo is er een intensievere inzet geweest door OCW en RCN/OCW om de implementatie van de Onderwijsagenda te ondersteunen, maar los van de Onderwijsagenda vervullen beide ook een reguliere rol die doorgaat als de implementatie van de Onderwijsagenda is voltooid. Het gevolg is dat een totaal kostenplaatje van de Onderwijsagenda ontbreekt. Waar de kosten wel bekend zijn, zijn deze genoemd in het rapport. De uitvoerbaarheid van de instrumenten is op basis van de praktijkervaringen gemakkelijker te beoordelen.

Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de verschillende instrumenten, zijn door middel van een subjectieve beoordeling de verschillende instrumenten vergeleken en gescoord[27]. De uitkomst hiervan is in de volgende tabel weergegeven:

Instrument	Doeltreffendheid	Relatieve kosten	Doelmatigheid
Opstellen Schoolverbeterplannen	Goed	Indirect	Goed
Inzet school coach po	Uitstekend	Medium	Uitstekend
Inzet school coach vo	Matig	Medium	Voldoende
Inzet bestuurscoach po	Uitstekend	Laag	Uitstekend
Inzet bestuurscoach vo	Matig	Laag	Voldoende
Inzet docent coach vo	Matig	Laag	Voldoende
Bekwaamheidsgelden	Goed	Hoog	Voldoende
Bevoegdheidstraject	Matig	Hoog	Onvoldoende
Opzetten UniCarib	Nog niet zichtbaar	Hoog	Nog niet bekend

Aanbevelingen

Onze aanbevelingen voor het voortzetten van bestaande instrumenten dan wel inzetten van nieuwe, komen voort uit de vier prioriteiten die we hebben geïdentificeerd: behalen basiskwaliteit vo en mbo, extra aandacht voor de zorgleerling, HR-beleid en werving en selectie, begeleiden transitieprocessen.

Continuering bekwaamheidsgelden en beschikbaar stellen voor EOZ en skj

Gezien de vele positieve geluiden vanuit de scholen en de stappen die nog gezet moeten worden tot verdere kwaliteitsverbetering is het van belang dat de scholen de komende jaren nog de mogelijkheid hebben om over bekwaamheidsgelden te blijven beschikken. Wel kan het bedrag dat

[27] Er is hier met name gekeken naar de instrumenten waar een directe investering aan is gekoppeld. Het schoolverbeterplan bijvoorbeeld kan ook als instrument beschouwd worden, maar is mede door de inzet van de school coaches tot stand gebracht.

hiervoor beschikbaar is over de tijd geleidelijk aan verminderd worden, tot een normbedrag dat op de scholen in EN gebruikelijk is (waarbij wel rekening gehouden dient te worden met de hogere kosten voor de scholen in CN). De coaches zouden een nuttige adviserende rol kunnen vervullen bij de afwegingen en advisering welke trainingen het meest relevant zijn. De bekwaamheidsgelden zijn tijdens de eerste Onderwijsagenda beperkt gebleven tot het po en vo. Gezien onze aanbeveling tot extra inspanning op de zorg, raden wij aan de bekwaamheidsgelden ook als instrument in te zetten voor de EOZ en skj.

Voortzetting docentcoach

Wij achten het nuttig dat de rol van de docentcoach binnen het vo voorlopig nog wordt voortgezet.. Bij externe ondersteuning moet de vrijblijvendheid aangepakt worden. We denken hierbij aan een meerjarenplan tussen schoolleiding en coach, waarbij een nieuwe schoolleiding niet zomaar eenzijdig kan besluiten het ingezette traject te veranderen. Het lijkt logisch dit te koppelen aan het schoolplan. Op de Bovenwindse eilanden geeft de overgang naar CXC/CVQ een specifieke behoefte aan coaching bij docenten. Op alle eilanden is verdere versterking van de leraren nodig op de zorgcompetenties, met name het signaleren en gedifferentieerd lesgeven. Om de drempel te verlagen, is het nuttig om, in combinatie met voorlichting aan schoolleiding en docenten over het belang van docentcoaching, een verplichte intake tussen de docent en de docentcoach te organiseren; om een eerste introductie te faciliteren waarbij individuele mogelijkheden doorgenomen worden. Daarnaast geldt, net als voor de school- en bestuurscoach, ook hier dat de persoonlijkheid van de docentcoach van essentieel belang is. Interculturele sensitiviteit staat daarbij voorop.

Sterkere positie voor de bestuurscoach, met name in het vo en mbo

Veel scholen hechten groot belang aan de inzet van de bestuurscoach. Dit blijkt ook uit het feit dat verschillende scholen al rechtstreeks een verzoek richting OCW hebben ingediend of het contract van de bestuurscoach voor hun school verlengd kan worden. Het evaluatieteam ondersteunt het belang van de voortzetting van de bestuurscoach om de professionalisering van het schoolbestuur te consolideren, in het po maar vooral in het vo. Onderzocht moet worden of er met het nieuwe bestuur op de SGB op Bonaire weer ruimte is om ook daar met een bestuurscoach te werken aan professionalisering. Daarnaast is specifieke coaching voor het management en teamleiders in het beroepsonderwijs zeer gewenst, vanuit de MBO-raad (Bonaire) of CVQ-organisaties (Bovenwinden).

Specifieke begeleiding HR-beleid binnen versterking bestuurskracht

Als nieuw aandachtspunt denken we aan specifieke begeleiding op het gebied van HR-beleid en werving en selectie. Het aantrekken van de juiste mensen (aan de hand van duidelijke profielen) die de context van werken op de eilanden goed begrijpen is een eerste stap om het hoge verloop terug te dringen. Formulering van een helder en aantrekkelijk HR-beleid inclusief veilige arbeidscondities moeten helpen mensen te behouden. De bestuurscoach heeft hierin een belangrijke bijdrage te leveren, maar tevens kunnen sectorbreed trainingen worden opgezet en de uitwisseling van beleidsdocumenten en instrumenten worden bevorderd, zoals het functiebouwwerk dat door de po-besturen van Bonaire gezamenlijk wordt ontwikkeld.

9.4 Duurzaamheid

In de laatste paragraaf beantwoorden we de vraag:

- In hoeverre kan worden verwacht dat de resultaten van de uitgevoerde activiteiten duurzaam zijn?
- In hoeverre heeft er binnen de scholen, binnen OCW en andere betrokken organisaties in kwalitatieve zin (structurele) capaciteitsopbouw plaatsgevonden? Welke factoren vormen hierbij een belemmering (zoals personeelsverloop) en hoe kunnen de belemmeringen worden tegengegaan? Welke factoren werken bevorderend en wat zijn daarbij overdraagbare lessen?

Conclusies

Voor alle prioriteiten geldt dat de behaalde resultaten broos zijn. De capaciteitsopbouw die heeft plaatsgevonden is nog niet geïnstitutionaliseerd. Scholen die de basiskwaliteit hebben bereikt zijn hierbij nog sterk afhankelijk van de inzet en motivatie van individuen. Door het hoge personeelsverloop binnen het onderwijs is het risico reëel, dat behaalde resultaten afzakken wanneer “key drivers” vertrekken. Kennisoverdracht en het overdragen van dossiers tussen vertrekkende en nieuw aangenomen docenten of schoolleiding gebeurt niet of nauwelijks. Daarnaast wordt er door een nieuwe schoolleiding vaak weer een hele nieuwe weg ingeslagen waardoor lopende processen of eerder behaalde resultaten worden ondermijnd. UniCarib, voortgevloeid uit het initiatief voor het opzetten van een duurzame opleidingsinfrastructuur in de regio, is nog sterk afhankelijk van de Open Universiteit als trekker en heeft nog onvoldoende zichtbare resultaten geboekt om een uitspraak te kunnen doen over de duurzaamheid hiervan.

Aanbevelingen

Het is van belang dat de tweede onderwijsagenda doorgaat op de ingeslagen weg en zich concentreert op het borgen van resultaten. Specifieke acties die kunnen helpen om de duurzaamheid te vergroten zijn:

- Meer aandacht voor het professionaliseren van HR-beleid en werving en selectie. Het gaat hierbij enerzijds om het behouden van de mensen waarin is geïnvesteerd en anderzijds om het selectiever rekruteren van mensen op basis van duidelijke functieprofielen. Voor personen van buitenaf is het van belang dat scholen een realistische voorstelling van zaken geven. Een zorgvuldige screening vooraf kan helpen vast te stellen of de persoon over de juiste motivatie beschikt en de lokale context begrijpt. Een persoon een week mee laten lopen kan een kosteneffectief instrument zijn om van beide kanten te ondervinden of er een match is. Dit is ten eerste de verantwoordelijkheid van de scholen (werving en selectie) en besturen (HR-beleid). Daarnaast adviseren wij OCW om passende ondersteuning te bieden die scholen en besturen nodig hebben om daarin een verdere professionaliseringsslag te kunnen maken.
- Versterken van het kwaliteitsbeleid en -borging, waaronder ook overdracht van dossiers bij vertrek van docenten, schoolleiding en bestuur. Dit is een verantwoordelijkheid voor de schoolleiding en bestuur.
- Het meerjarenplan van een school moet op hoofdlijnen vaststaan. Bij wisselingen van schoolleiding blijft het meerjarenplan het uitgangspunt om naar toe te werken. Dit is een verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Hierover zouden (prestatie-)afspraken met OCW kunnen worden gemaakt.
- Gezien de behoefte in het onderwijsveld aan een meer regionaal ingebed opleidingsaanbod moet UniCarib de tijd krijgen om haar rol te verstevigen. Wel adviseren we hierbij om jaarlijks met behulp van een externe monitor de wijze van samenwerking, de ontwikkeling van het aanbod en de afname door scholen te monitoren. Het ligt voor de hand dat OCW dit oppakt, aangezien deze taak school- en sector- overstijgend is en wezenlijk voor het verder versterken van het lerarencorps in CN.

- Monitoren van de uitvoering van de wettelijke taken door het openbaar lichaam wat betreft groot onderhoud, leerplicht en skj. Dit is een verantwoordelijkheid van het bestuurscollege, met een controlerende verantwoordelijkheid voor de Eilandsraad. Aangezien ook de openbare lichamen in een transitiefase zitten en wellicht behoefte hebben aan ondersteuning op een nieuw terrein zoals skj, zou (RCN/)OCW het gesprek moeten aangaan met het openbaar lichaam om waar mogelijk deze ondersteuning te kunnen bieden.

Deel 2: Rapportage per eiland

10 Bonaire

10.1 Inleiding

Bonaire is met 18.905 ingezetenen (2015) het grootste eiland van Caribisch Nederland met de meeste scholen. Er zijn zeven bekostigde scholen in het primair onderwijs en één school voor voortgezet onderwijs, die tevens het middelbaar beroepsonderwijs verzorgt. Daarnaast bevindt zich tevens één niet-bekostigde school in het primair onderwijs op Bonaire.

Bonaire heeft te maken met een bevolkingsgroei, die voornamelijk door migratie uit Spaanstalige landen wordt veroorzaakt. Deze groei vertaalt zich door in een groei van het leerlingaantal, met name in het po en mbo. Vanwege de kleinschaligheid van de Bovenwindse eilanden zouden de mbo-voorzieningen tevens studenten elders uit Caribisch Nederland moeten bedienen.

Tabel 10.1: Leerlingenaantal Bonaire per sector, DUO 2016

	2009/'10	2010/'11	2011/'12	2012/'13	2013/'14	2014/'15	2015/'16
Po	1.678	1.597	1.650	1.632	1.687	1.727	1.778
Vo	1.037	1.078	1.039	1.102	1.145	1.147	1.124
Mbo (1-4)	209	216	340	388	505	614	625

De taal is een belangrijke kwestie voor het onderwijs op Bonaire. Het grootste deel van de bevolking heeft Papiaments als moedertaal. Daarnaast wordt er Spaans gesproken door de migranten uit Zuid-Amerika. Nederlands en Engels zijn voor de meerderheid van de bevolking vreemde talen. In het onderwijs is gekozen voor het behoud van het Nederlands en Papiaments als instructietalen. Op het voortgezet onderwijs is Nederlands de norm en wordt het Nederlands Centraal Examen afgelegd. Nederlands, Engels en Papiaments zijn verplichte vakken op het SGB in de onderbouw, in de bovenbouw is Papiaments een keuzevak. Op het eiland vinden discussies plaats over welke taal de instructietaal zou moeten zijn en hoe het eindniveau van het primair onderwijs beter aangesloten kan worden op het vereiste niveau in het voortgezet onderwijs. Dit om de leerlingprestaties en de aansluiting van het primair onderwijs op het voortgezet onderwijs te verbeteren.

Aanvullende informatie op het overkoepelend rapport

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoering van de Onderwijsagenda op Bonaire. Daarbij gaan we alleen in op die zaken die specifiek gelden voor Bonaire; de algemene lijnen hebben we geschetst in de verschillende hoofdstukken van het overkoepelend rapport. Deze zijn, tenzij anders vermeld, dan ook van toepassing op Bonaire.

10.2 Prioriteit 1. Kwaliteit omhoog

Basiskwaliteit

Op Bonaire hebben alle basisscholen basiskwaliteit bereikt. Geen van de vo- en mbo-units onder de Stichting Scholengemeenschap Bonaire heeft vooralsnog de basiskwaliteit behaald. De mbo 1-trajecten van Forma wel, echter met uitzondering van de werkwijze van de examencommissie, die

onder de verantwoordelijkheid van SGB valt. De inspectie oordeelde reeds in 2012 dat de skj-trajecten van Forma van basiskwaliteit waren. EOZ Bonaire heeft de basiskwaliteit nog niet bereikt.

Tabel 10.2: Onderwijsinstellingen Bonaire en basiskwaliteit

Sector	School	Onderwijssoort	Bestuur	Jaar basiskwaliteit
Po*	Basisschool de Pelikaan	Basisonderwijs	Raad van Toezicht & directeur-bestuurder	2015
	Kolegio Kristu Bon Wardador	Basisonderwijs	Stichting Rooms-Katholiek Schoolbestuur Bonaire	2015
	Kolegio Papa Cornès	Basisonderwijs	Stichting Rooms-Katholiek Schoolbestuur Bonaire	2016
	Kolegio San Bernardo	Basisonderwijs		2015
	Kolegio San Luis Bertán	Basisonderwijs	Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire	2015
	Kolegio Rayo di Solo	Basisonderwijs		2015
	Kolegio Strea Briante (voorheen Watapanaschool)	Speciaal basisonderwijs	Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire	2016
Vo	SGB – Liseo Boneriano	Mavo, havo, vwo	Stichting Scholengemeenschap Bonaire	Nog te behalen
	SGB – vmbo	Vmbo		Nog te behalen
	SGB – Speciale lesplaatsen	Pro, vso zmlk		Nog te behalen
	SGB – mbo 2-4	Mbo		Nog te behalen
Mbo	Forma – mbo 1	Mbo 1	Fundashon Forma Bonaire	2013, muv examencommissie
Skj	Forma - Sociale kanstrajecten jongeren	Skj	Fundashon Forma Bonaire	2012
EOZ	Expertise Onderwijscentrum Zorg	Onderwijszorg	Stichting Expertisecentrum Onderwijszorg Bonaire	Nog te behalen

* Exclusief private basisschool Aquamarin (basiskwaliteit 2014).

Bron: Inspectie schoolrapporten, http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/caribisch-nederland/rapporten-scholen-en-instellingen-op-bonaire

Taal en taalbeleid

De inspectie constateert vooral grote knelpunten in het taalonderwijs; naast lage scores op Nederlands betreft het daarbij tevens een gebrek aan goede methodes voor het Papiaments. Anders dan op de andere eilanden waar methodes worden ingevoerd voor Nederlands als sterke vreemde taal, wordt het Nederlands op de meeste basisscholen op Bonaire gegeven als zijnde een tweede taal. De meeste basisscholen hebben er ondertussen voor gekozen om in de eerste twee jaren (kleuterklassen) Papiaments als instructietaal te hanteren en vanaf het derde jaar gefaseerd over te gaan op het Nederlands.

Het voortgezet onderwijs heeft extra uren voor taalonderwijs ingeroosterd, echter alleen op papier. Door het grote verloop onder leraren, is er in de praktijk sprake van onvervulde vacatures en zo ook voor het vak Nederlands. Het werven van bevoegde leraren is met name problematisch voor Liseo Boneriano, vooral als het gaat om docenten die bevoegd zijn om in de bovenbouw van havo en vwo les te geven. Door het tekort aan leraren werd de school gedwongen om de steunlessen Nederlands voor de leerlingen met grote achterstand op dit vak (tijdelijk) stop te zetten, wat tot frustraties leidt onder de gehele staf.

In het vo wordt aangegeven dat, ondanks dat de basisscholen meer uren inroosteren voor het Nederlands en zij eerder overgaan op het Nederlands als instructietaal, de taalbeheersing onder de meeste jongeren nog steeds onvoldoende is als zij in het vo instromen. De po-scholen merken op dat het vo van hen verwacht de leerlingen 'meteen op niveau' af te leveren en dat deze verwachting onrealistisch is. Echter, alle partijen in het onderwijsveld zijn het erover eens dat al jarenlang wordt geconstateerd dat taalbeheersing een probleem is en dat een consistent, eilandbreed taalbeleid ontbreekt, terwijl dit probleem zeer urgent is. Maar dat er nog steeds weinig op gebeurt, ondanks de verschillende onderzoeken die al zijn uitgevoerd. Het onderwijsveld mist een trekker die de scholen op één lijn kan brengen om een visie en plan van aanpak op te stellen.

Leer- en kwalitificatieplicht

De scholen zijn tevreden over het invoeren van de leerplicht en over de leerplichtambtenaren. Ze merken echter op dat de vacature die is ontstaan na het vertrek van één van de leerplichtambtenaren te lang onvervuld is gebleven. Daardoor is de modus operandi die is ontstaan in de samenwerking tussen scholen en leerplichtambtenaren verzwakt. Feit is, dat de laatste rapportage verslag doet van verzuimcijfers over schooljaar 2013/2014.

Forma heeft een jaarlijkse instroom van ongeveer 120 jongeren in de skj-trajecten, maar Forma bedient een bredere groep dan alleen voortijdige schoolverlaters. In 2015 bediende Forma 498 personen met een traject. De aansluiting van skj-trajecten met de arbeidsmarkt is zeer goed te noemen, hoewel de inspectie hier nog geen benchmark voor heeft. De aansluiting met het mbo zou verbeterd moeten worden volgens Forma.

Tabel 10.3: Deelnemers trajecten Forma en uitvalpercentages, 2015

Aantal deelnemers FORMA 2015			
	Aantal cursisten	*Uitval*	*Percentage*
Alfabetiseringstraject	81	14	17%
SKJ	76	10	13%
MBO	95	37	39%
Cursus	246	19	8%
Totaal	**498**	**80**	**16%**

Bron: Forma, 2016

Wegens het gebrek aan een transparant en duurzaam bekostigingsmodel voor skj, ziet Forma zich geconfronteerd met een budget dat sinds 2009 niet meer is bijgesteld. Aangezien het prijspeil intussen sterk is gestegen, wordt Forma sterk beperkt in de mogelijkheden om skj-gerechtigden te kunnen opleiden. Daarbij komt dat ze zelf moeten investeren in het bereiken van de doelgroep wat op Bonaire vanwege de grotere omvang minder eenvoudig is dan op de Bovenwindse eilanden (zie ook paragraaf 6.5).

Aandachtspunten

Bestuurlijke en organisatorische stabiliteit is een randvoorwaarde voor het succesvol kunnen implementeren van veranderingsprocessen. De veranderingsprocessen hebben veel inzet gevergd van betrokkenen, juist ook omdat de Onderwijsagenda meerdere, complexe veranderingsprocessen tegelijkertijd op gang heeft gebracht. De aanhoudende onrust bij de SGB in de afgelopen jaren in combinatie met de gevraagde extra inzet ten behoeve van de veranderingsprocessen heeft geresulteerd in een continue stresssituatie voor leraren en teamleiders. Ondertussen signaleert de inspectie weinig vooruitgang en op sommige vlakken zelfs een achteruitgang. Dit werkt zeer frustrerend voor leraren en teamleiders en trekt een grote wissel op hun werktevredenheid en welbevinden. Ondertussen is bijna het gehele management gewijzigd (algemene directeur en unitdirecteuren) wat betekent dat het institutioneel geheugen vooral bij de

leraren te vinden is. Het zou goed zijn om per afdeling/unit gesprekken te voeren met de leraren, om van hen zelf te horen waar zij nu behoefte aan hebben, voordat nieuwe actiepunten worden benoemd.

10.3 Prioriteit 2. Versterken kwaliteit leraren, schoolleiding en schoolbesturen

PO

De gesprekken met de po-scholen op Bonaire bevestigen het positieve beeld over de inzet van de schoolcoach en bestuurscoach dat ook op de overige twee eilanden heerst. Specifiek voor Bonaire kan opgemerkt worden dat de samenwerking tussen de besturen van de katholieke en openbare scholen is verbeterd.

VO

De situatie op de SGB is heel precair (zie kader). Interne conflicten hebben de werksfeer en schoolprestaties negatief beïnvloed en tot verschillende wisselingen in leiding en bestuur geleid. In theorie zou coaching in zo'n situatie een groot verschil kunnen maken, maar dan moet er wel voldoende draagvlak zijn om gezamenlijk een verbetertraject te starten. Die ruimte is er in de praktijk onvoldoende geweest. De coachingstrajecten hebben niet tot de gewenste resultaten geleid.

In een kamerbrief van november 2015 concludeert de staatsecretaris dat "met de nieuwe samenstelling van het bestuur is in potentie de benodigde expertise aanwezig om de belangrijke en complexe taak waarvoor het staat vorm te geven. Ik zet het voornemen tot aanwijzing daarom niet om in een definitieve aanwijzing. Het bestuur moet zich nog wel bewijzen. De inspectie zal de komende periode intensief toezicht blijven houden op het bestuurlijk handelen en de kwaliteitsontwikkeling van de SGB." Aan de onlangs nieuw aangestelde directeur de taak om het tij te keren en het vertrouwen van het personeel te winnen; gezien de 'voorgeschiedenis' geen gemakkelijk opgave.

Incidenten SGB

Een beperkende factor in de vooruitgang op het gebied van voortgezet onderwijs op Bonaire is het gebrek aan rust en stabiliteit op de school in de afgelopen vijf jaar geweest. Deze instabiliteit is aan verschillende oorzaken toe te schrijven. Een aantal van de incidenten hebben het tot de kamer gehaald. De volgende incidenten hebben bijgedragen aan een instabiele werksfeer op de SGB:

- Juni 2014: er worden Kamervragen gesteld over de slagingspercentage van vwo-leerlingen op het Liseo Boneriano. In het eerste tijdvak waren 6 van de 18 leerlingen geslaagd.
- De algemeen directeur van de SGB wordt in juni 2014 uit zijn functie ontheven door het zittende bestuur. Het schoolbestuur benoemt een nieuwe algemeen directeur *(opmerking: voormalig gezaghebber)*
- In januari 2015 heeft de Inspectie van het Onderwijs onderzoek gedaan naar het bestuurlijk handelen op de SGB en of het voldoende perspectief zou bieden op een verbetertraject dat tot basiskwaliteit in 2016 zou leiden. De inspectie concludeert dat het bestuur niet 'in control' is. Publicatie wordt aangevochten door het bestuur, maar wordt door de rechter van de hand gewezen, het rapport wordt in april 2015 gepubliceerd.
- N.a.v. het rapport werd per 2 maart 2015 een aanwijzing verstuurd, in april 2015 zijn vervolgens nieuwe bestuurders aangetreden.
- In augustus 2015 is er een volledig nieuw bestuur aangetreden bij de SGB.
- In december 2015 wordt n.a.v. het eerdere kwaliteitsonderzoek van de inspectie de examinering van MBO stopgezet en weer hervat in februari 2016.
- Per 1 april 2016 is een nieuwe directeur aagetreden.

Aandachtspunten

De po scholen kunnen zelfstandig verder zonder schoolcoach. Ook de rol van de bestuurscoach kan geleidelijk aan uitgefaseerd worden. De ene school zal hier aan toe zijn dan de andere. Het is nuttig om de schoolbesturen die de behoefte aangeven voor de continuering met de bestuurscoach voorlopig nog te bedienen. Onderzocht kan worden of er met het nieuwe bestuur op de SGB op Bonaire nu weer ruimte om ook daar met een bestuurscoach te werken aan professionalisering eventueel met de inzet van een schoolcoach. Stabiliteit en herstellen van vertrouwen zijn sleutelwoorden voor het verder inzetten van het verbeterproces op de SGB.

10.4 Prioriteit 3. Onderwijszorg op maat

Tweedelijnszorg: EOZ en samenwerkingsverband

De opbouw en inrichting van EOZ Bonaire is in feite pas recentelijk echt goed van de grond gekomen vanwege verschillende wisselingen in het management. De huidige directeur is pas vanaf september 2015 in functie. Zij is sinds de start van EOZ al de vierde directeur. Vanwege de gebrekkige dienstverlening in de voorgaande jaren is EOZ Bonaire dan ook nog steeds bezig met het opbouwen van het eigen team en het versterken van de relaties met scholen en andere stakeholders. De schoolleiders geven aan dat de samenwerking met EOZ Bonaire steeds beter gaat. Ook hoeven ze minder lang te wachten op de resultaten van de testen. Om een neutralere positie van de directeur ten opzichte van het bestuur (dat bestaat uit bestuursleden van alle scholen en Forma) te bewerkstelligen, heeft EOZ Bonaire inmiddels een onafhankelijke voorzitter aangesteld voor dit bestuur.

Eerstelijnszorg: interne zorgstructuur scholen

Mede omdat de opbouw van EOZ Bonaire op zich liet wachten, heeft een aantal po-scholen ervoor gekozen zelf weer de zorgmedewerkers aan te trekken die juist bij de oprichting van EOZ waren vertrokken. De interne zorgstructuur is in het po (grotendeels) op orde, hoewel het wenselijk is om specifieke zorgcompetenties onder leraren te versterken, maar is in het vo en mbo minder uitgewerkt (met uitzondering van mbo 1).

Aandachtspunten

EOZ Bonaire is nog volop bezig met capaciteitsopbouw en het zich positioneren in het onderwijsveld. Het centrum komt vanuit een onstabiele situatie. Er is dan ook behoefte aan ondersteuning (bijvoorbeeld coaching van de directeur) voor de komende jaren en aan mogelijkheden om de kennis en het niveau van de teamleden op specifieke punten te versterken.

10.5 Prioriteit 4. Aantrekkelijk beroepsonderwijs

Aanbod beroepsopleidingen

Het aantal studenten in het mbo is relatief sterk gestegen op Bonaire: van 216 studenten in studiejaar 2010/'11 naar 625 in het huidige studiejaar. Het aanbod is in deze periode eveneens uitgebreid. Momenteel zijn 623 studenten ingeschreven in 37 verschillende opleidingen, oftewel nog geen 17 studenten per opleiding (zie paragraaf 7.2). Tevens bleek al uit het Ecorys-arbeidsmarktonderzoek van 2014 dat de arbeidsmarktrelevantie van de verschillende media-opleidingen gering was voor de Boneriaanse gemeenschap. De geringe aantallen studenten roepen de vraag op in hoeverre de opleidingen doelmatig zijn. Aan de andere kant is het belangrijk om het jongeren mogelijk te maken een opleiding te kiezen die aansluit bij hun interesses en competenties.

De mbo-opleidingen zijn in de eerste plaats bedoeld voor jongeren op Bonaire, maar tevens voor jongeren op de Bovenwindse eilanden, waar sprake is van een zeer beperkt aanbod aan beroepsopleidingen. Scholen op de Bovenwinden geven dat er echter steeds minder jongeren kiezen voor een opleiding op Bonaire vanwege een laag slagingspercentage onder eilandgenoten, wat voornamelijk te maken heeft met de beheersing van de Nederlandse taal. Daarbij wordt verder overal Papiaments gesproken, een taal die de Bovenwindse jongeren niet kennen.

Er is tevens sprake van een aansluitingsprobleem van mbo-opleidingen op niveau 1, die in het Papiaments worden onderwezen op opleidingen op niveau 2, waar de instructietaal het Nederlands is en ook de examens in het Nederlands worden afgenomen. Daarbij is een goede beheersing van het Nederlands niet voor alle opleidingen even belangrijk. Zo leiden de opleidingen in de bouw alleen op voor de regionale markt, waar het Papiaments (en daarnaast het Spaans) de voertaal is. In de horeca en toerisme is het Nederlands en Engels echter belangrijk om de baan goed uit te kunnen oefenen.

Imago beroepsonderwijs

Geen specifieke punten voor Bonaire.

Aandachtspunten

Er dient een fundamentele keuze gemaakt te worden tussen het blijven aanbieden van een relatief groot aantal opleidingen voor een relatief gering aantal mbo-studenten op Bonaire. Indien de focus ligt op een zo groot mogelijke keuzevrijheid voor jongeren, om zo de ontwikkeling van potentie en talenten te maximaliseren, dienen de hoge kosten per student voor lief genomen te worden. Indien

een eis is dat het onderwijs zo doelmatig mogelijk is, zou strenger geoordeeld moeten worden over de arbeidsmarktrelevantie van de opleidingen.

De arbeidsmarktrelevantie raakt tevens het vraagstuk over welke talen van belang zijn in het beroepsonderwijs. Om de ontwikkelingskansen en slagingspercentage onder jongeren te vergroten, is het gewenst om meer (mbo 2) opleidingen in het Papiaments aan te bieden. Welke taalbeheersing relevant is, hangt echter af van de sector waarin men wil gaan werken.

10.6 Prioriteit 5. Randvoorwaarden op orde

Huisvesting

Zoals in de inleiding geschetst, heeft Bonaire te maken met een groeiende bevolking. In het huisvestingsplan, die in de periode 2008-2010 is voorbereid, is deze groei onderschat. Ook in 2012, is bij het opstellen van een versoberde versie van het huisvestingsplan de groei niet meegenomen. Dit is aan de ene kant begrijpelijk want er werd gezocht naar kostenbesparing, anderzijds is hiermee een probleem vooruitgeschoven. Op dit moment is er al sprake van ondercapaciteit en werken de scholen met een wachtlijst. Een mogelijke oplossing biedt de capaciteit die binnenkort vrijkomt op de KPC, zodra deze school verhuist naar de nieuwe locatie. Het OLB heeft aangegeven dat het de bedoeling is dat het vrijkomende gebouw na renovatie zijn onderwijsfunctie blijft behouden. Voor het vo is een nieuw gebouw in gebruik voor havo/vwo, maar voor vmbo/mbo wordt nog steeds gewacht op de start van de geplande renovatiewerkzaamheden. Ook hier geldt dat nu al duidelijk is dat de capaciteit na de afronding van de werkzaamheden onvoldoende zal zijn wat de efficiëntie van het traject sterk ondermijnt.

Wet- en regelgeving

Op het gebied van wet- en regelgeving zijn er geen eiland-specifieke punten.

Informatieverschaffing

Op het gebied van informatieverschaffing zijn er geen eiland-specifieke punten.

Bekostiging

Op de po-scholen is met het huidige bekostigingsniveau een stabiele situatie ontstaan. Voor het vo is het zoeken naar het optimale niveau. De financiële administratie en beheer is lang een knelpunt geweest en vormt een belangrijke uitdaging voor de nieuwe schoolleiding en bestuur. Het is aan te bevelen dat er een scherpere scheiding komt in de budgettering voor het mbo.

De bekostiging van de skj op Bonaire is minder ruim dan op de Bovenwindse eilanden. Dit heeft te maken met de bekostiging via het Openbaar Lichaam.

10.7 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De resultaten die behaald zijn op de scholen in het primair onderwijs zijn indrukwekkend te noemen. Het is zaak om deze resultaten te borgen, mede door de bestuurskracht te versterken en verder te professionaliseren. Ondanks de grote inspanningen in het voortgezet en beroepsonderwijs, zijn deze minder effectief geweest door tal van factoren, maar vooral door de grote bestuurlijke en organisatorische onrust, die de capaciteitsopbouw sterk heeft belemmerd. Dit heeft zich tevens voorgedaan bij het EOZ, waar de situatie recentelijk is gestabiliseerd en men nog volop bezig is met de opbouw van het centrum.

Alle onderwijsinstellingen ondervinden hinder van het ontbreken van een helder en consistent taalbeleid. Taalbeleid in het onderwijs staat echter niet op zichzelf, maar is verbonden aan een aantal fundamentele vraagstukken: wil Bonaire in eerste instantie een goede aansluiting met vervolgopleidingen in Europees Nederland of in de eigen regio; hoe beziet de gemeenschap/het openbaar lichaam het taalvraagstuk mede uit oogpunt van de culturele identiteit en wat zijn de concrete behoeftes vanuit de lokale/regionale arbeidsmarkt? De complexiteit werkt (tot nu toe) verlammend op het formuleren van een gemeenschappelijk beleid. Terwijl dit voor een goede doorstroming binnen en tussen alle onderwijssectoren van groot belang is.

Ondertussen is de lokale gemeenschap geen statisch gegeven, maar tevens onderhevig aan veranderingen. Momenteel zijn het vooral de vele immigranten uit Spaanstalige landen uit de regio die invloed hebben. Hierdoor verandert tevens de leerlingpopulatie in karakter en omvang. Zo is door de onvoorziene sterke bevolkingsgroei de huisvesting van scholen te krap geworden.

Aanbevelingen: prioriteiten nieuwe Onderwijsagenda

De diverse aandachtspunten voor de nieuwe Onderwijsagenda die van belang zijn voor Bonaire zijn reeds in dit hoofdstuk benoemd. De prioriteiten die hierin gelegd moeten worden zijn ons inziens:

- *Taalbeleid:* OCW zou erop moeten toezien dat scholen en andere onderwijsinstellingen gezamenlijk tot een gemeenschappelijk taalbeleid komen, onder regie van een trekker met draagvlak onder de stakeholders en ondersteund door een expert op dit gebied. Aangezien tevens de belangen van het bredere maatschappelijk veld ermee zijn gemoeid, zouden de relevante partijen zoals OLB en werkgeversorganisaties hierbij betrokken moeten worden. Indien deze betrokkenheid echter verlammend werkt op de voortgang, zou eerst het onderwijs zelf tot consensus moeten komen.
- *Uitbreiding ondersteuning voor bestuur en schoolleiding SGB*: Ondersteuning vanuit de bestuurscoaches voor zowel het bestuur als de schoolleiding is de komende periode gewenst. Aangezien het schoolverbeterplan sinds de ontwikkeling ervan niet meer is gehanteerd, zou dit eerst geactualiseerd moeten worden: welke doelen zijn reeds bereikt, welke nog niet, wat zijn daarin de prioriteiten? In de ondersteuning is echter tevens specifieke aandacht voor de (verdere) stabilisering van de organisatie en het terug brengen van de rust onder het personeel van groot belang. Bestuur, schoolleiding en coaches hebben hierin een eerste verantwoordelijkheid. Echter, de verschillende coaches zouden ook OCW regelmatig moeten informeren over de vorderingen op zowel het schoolverbeterplan als wat betreft de stabilisering van SGB, zodat er vroegtijdig gesignaleerd en eventueel ingegrepen kan worden.
- *Specifieke ondersteuning (leraren) mbo*: De nieuwe unitdirecteur MBO heeft recentelijk om ondersteuning vanuit de MBO-raad verzocht. Naast coaching van het management en de teamleiders, is tevens aandacht nodig voor de leraren in het mbo. Daarvoor zou eerst hun behoeften in kaart moeten worden gebracht, niet alleen wat betreft de verdere professionalisering, maar ook om hun werktevredenheid te verhogen en hun vertrouwen in het management en bestuur terug te krijgen. De unitdirecteur is hiervoor in eerste instantie verantwoordelijk, het bestuur zou hierop moeten sturen en OCW dient geïnformeerd te worden over de ontwikkelingen om indien nodig tijdig actie te (kunnen) ondernemen.
- *Uitbreiding capaciteit schoolgebouwen*: Vanwege de groei in leerlingen is overal sprake van een tekort aan ruimte, waardoor leerplichtige leerlingen geen les krijgen. Hiertoe dienen OLB en OCW nadere afspraken moeten maken.

11 Sint Eustatius

11.1 Inleiding

Sint Eustatius heeft iets minder dan 4.000 inwoners. Door de verzuiling zijn er vier besturen voor primair onderwijs met elk één school. Daarnaast is er een school voor voortgezet onderwijs dat tevens het mbo verzorgt, een uitvoeringsorganisatie skj en een EOZ. Uit onderstaande tabel blijkt dat er sprake is van een (lichte) daling in het aantal leerlingen/studenten. Tevens komt naar voren dat de omvang van het mbo erg klein is en dat het merendeel van de jongeren ervoor kiest elders verder te studeren.

Tabel 11.1: Leerlingenaantal Sint Eustatius per sector, DUO 2016

	2009/'10	2010/'11	2011/'12	2012/'13	2013/'14	2014/'15	2015/'16
Po	377	345	356	365	340	339	330
Vo	267	265	251	244	253	236	233
Mbo (1-2)				31	39	43	34

Aanvankelijk had Sint Eustatius de keuze gemaakt voor behoud van het Nederlands als instructietaal in het vo met een gefaseerde overgang van Engels naar het Nederlands in het primair onderwijs, vergelijkbaar met het Papiaments en Nederlands op Bonaire. Uit onderzoeken kwam echter naar voren dat deze constructie niet ideaal was voor de ontwikkeling en prestaties van de leerlingen. In 2014 is definitief gekozen voor het Engels als instructietaal en per schooljaar 2015/2016 ingevoerd in het basisonderwijs en het eerste jaar van het voortgezet onderwijs en mbo. Tegelijkertijd is in het vo gekozen voor het CXC, het Caribisch onderwijssysteem dat Saba al eerder had ingevoerd. Dit betekende opnieuw ingrijpende transitieprocessen in het onderwijs op Sint Eustatius. Daarnaast zijn voor het Nederlands de modules ingevoerd voor Nederlands als vreemde taal (NVT).

Aanvullende informatie op het overkoepelend rapport

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoering van de Onderwijsagenda op Sint Eustatius. Daarbij gaan we alleen in op die zaken die specifiek gelden voor dit eiland; de algemene lijnen hebben we geschetst in de verschillende hoofdstukken van het overkoepelend rapport. Deze zijn, tenzij anders vermeld, dan ook hier van toepassing.

11.2 Prioriteit 1. Kwaliteit omhoog

Basiskwaliteit

Alle vier de scholen voor primair onderwijs hebben de basiskwaliteit bereikt. Daarnaast heeft ECE dit predicaat gekregen van de inspectie. Het vo, mbo en de uitvoeringsorganisatie voor skj dienen de basiskwaliteit nog te behalen.

Tabel 11.2: Onderwijsinstellingen Sint Eustatius en basiskwaliteit

Sector	School/instelling	Onderwijssoort	Jaar basiskwaliteit
Po	Golden Rock School	Basisonderwijs	2014
	Governor de Graaff School	Basisonderwijs	2016
	Lynch Plantation SDA Primary School	Basisonderwijs	2015
	Bethel Methodist School	Basisonderwijs	2016
Vo	Gwendoline van Putten School	Vmbo, praktijkonderwijs, havo	Nog te behalen
Mbo		Mbo 1 & 2	Nog te behalen
Skj	New Challenges Foundation	Skj	Nog te behalen
EOZ	Expertise Centre Education Care Sint Eustatius (ECE)	Onderwijszorg	2015

Bron: Inspectie schoolrapporten, http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/caribisch-nederland/rapporten-scholen-en-instellingen-op-sint-eustatius

Transitieprocessen taal en onderwijssysteem voortgezet onderwijs

De transitie naar het Engels als instructietaal heeft veel voeten in aarde: niet alleen dient de beheersing van de Engelse taal onder leraren op niveau te zijn, maar moet het eindniveau van de leerlingen basisonderwijs aansluiten op het vereiste beginniveau in het voortgezet onderwijs. Daarnaast speelt de transitie van het Nederlandse systeem voor voortgezet onderwijs naar dat van het Caribische systeem CXC. Om alles in goed bannen te leiden is in 2014 een transitiecoördinator aangesteld. De volgende transitieactiviteiten zijn ingezet:

- Assessments Engelse taalbeheersing begeleidsters Buzzy Bees, leraren po, vo en mbo (benchmark: Cambridge advanced niveau);
- Trainingen Engels voor leraren (streefniveau C2) door University of Sint Martin;
- Ontwikkeling modules NVT door particuliere ontwikkelaar in samenwerking met NTU;
- Ontwikkeling doorlopende leerlijnen voor rekenen, Engels en Nederlands en invulling leerlijnen in periodeoverzichten (door werkgroepen van docenten, ondersteund door SLO);
- Oriëntatie GvP op CXC, overleg met en ondersteuning door CXC-organisatie en lidmaatschap CANTA;
- Overleg Sint Eustatius en Saba over omvorming mbo tot CVQ.

De transitieactiviteiten werden ervaren als activiteiten die ‘bovenop’ de verbetertrajecten in het onderwijs kwamen die werden ingezet om de basiskwaliteit te behalen. Deze transitie volgde vlak nadat in de GvP het vmbo en de examineringstructuur was vernieuwd. Volgens leraren en management heeft dit tot veel frustratie geleid onder de leraren: *“Tegelijkertijd zat de school in een ontwrichte situatie: 4 directeuren binnen 2 jaar tijd. Er was sprake van een negatieve werksfeer en veel emoties.”* Hoewel het draagvlak voor de transitie vooral aanwezig is in de managementlaag en minder onder de leraren, is het draagvlak voor de huidige directeur, die in 2015 is overgestapt van de Golden Rock School naar de GvP, onder alle geledingen groot. Ook de inspectie merkt op dat de werksfeer is verbeterd en dat onderwijskundige verbeteringen zijn ingezet.

Leerlingvolgsysteem

De scholen op Sint Eustatius hebben, in tegenstelling tot die op Bonaire of Saba, problemen met het aangeschafte leerlingvolgsysteem. In het primair onderwijs wordt gebruik gemaakt van SchoolFit en in het voortgezet onderwijs van Magister. Ondanks dat er een goede verbinding is aangelegd, hebben sommige scholen daar geen toegang toe en moeten het doen met 8 MB/seconde. De systemen lopen daardoor steeds vast, ook kan slechts een paar leraren tegelijkertijd in het systeem. Tevens zijn beide systemen niet geschikt gebleken. Het primair onderwijs had voor SchoolFit gekozen vanwege de mogelijkheid de informatie om te zetten naar

het Engels, wat toch niet zo eenvoudig blijkt te zijn. Magister is niet geschikt voor CXC en straks CVQ.

Aandachtspunten

De meerdere, complexe transities in korte tijd en de zwaarte van de training Engels op C2-niveau, hebben tot gevolg dat er een reëel risico bestaat op overbelasting van leraren in alle onderwijssectoren, maar met name in het voortgezet en beroepsonderwijs. De huidige veranderprocessen zouden eerst afgerond moeten worden voordat leraren geconfronteerd worden met nieuwe veranderingen buiten de taaltransitie.

De aangeschafte leerlingvolgsystemen voldoen niet, mede door de transitie naar CXC. Ook al worden de scholen in staat gesteld naar een ander systeem om te schakelen, blijft echter het probleem dat sommige scholen geen toegang hebben tot een goede internetverbinding. Een dergelijke voorziening is tevens van belang voor het kunnen toepassen van ICT in het onderwijs.

11.3 Prioriteit 2. Versterken kwaliteit leraren, schoolleiding en schoolbesturen

PO

De gesprekken met de po-scholen op Sint Eustatius bevestigen het positieve beeld over de inzet van de schoolcoach en bestuurscoach dat ook op de overige twee eilanden heerst. Specifiek voor Sint Eustatius kan opgemerkt worden dat de samenwerking tussen de schoolbesturen moeilijk verloopt. De verschillende denominaties van de po-scholen worden hierbij als hoofdreden aangedragen. Dit bemoeilijkt het realiseren van schaalvoordelen. Alle scholen hebben een medezeggenschapsraad. De ervaringen hiermee wisselen. Op sommige scholen vinden de MR-leden dat er een constructieve relatie is ontstaan met het bestuur, op andere scholen voelen de MR-leden zich niet gehoord. De adviesrol beperkt hun vermogen om invloed uit te kunnen oefenen.

VO

Net als op de overige twee vo-scholen, zijn er ook op de GvP zijn vele wisselingen in de schoolleiding geweest en was er sprake van een ontwrichte situatie. Het verloop onder docenten was ook hoog. Voor de docentcoach was het moeilijk om docenten mee te nemen in een veranderproces onder zulke condities. Door wisselingen in het management is er geen consistent beleid geweest ten aanzien van het schoolverbeterplan. Het bestuur is wel relatief stabiel geweest, maar heeft moeite gehad om het tij te keren. Het bestuur had moeite met het eigen maken van de nieuwe rol en verantwoordelijkheden. De bestuurscoach vo is relatief laat gekomen (2014), maar de ervaringen zijn goed. De bestuurscoach vo heeft geholpen om bepaalde punten van de basiskwaliteit op peil te brengen. Ook was het nuttig om de hulp van de bestuurscoach te krijgen bij het vertalen van opmerkingen van de inspectie in maatregelen en acties. Het bestuur wil de coaching graag nog een jaar voortzetten. De taakverdeling tussen bestuur en schoolleiding is duidelijker dan vroeger. Met het aantreden van een nieuwe directeur in augustus 2015 zijn de verwachtingen positief over het voortzetten van het verbetertraject.

Aandachtspunten

Het transitieproces naar CXC/CVQ vraagt om specifieke coaching van docenten en schoolleiding. Het is belangrijk dat de komende twee jaar wordt gebruikt om de leraren te begeleiden in de transitie en dat het proces niet te gehaast wordt ingevoerd.

11.4 Prioriteit 3. Onderwijszorg op maat

Tweedelijnszorg

Scholen hebben vooral moeten wennen aan het formaliseren van de ondersteuning, met name het werken met regels en formulieren. Momenteel zijn ze echter tevreden met de ondersteuning vanuit ECE, vooral nu het team op sterkte is. ECE heeft veel tijd geïnvesteerd in het versterken van de relaties met en het vertrouwen van het onderwijsveld. Het hebben van een stabiel en kundig team met een beperkt verloop is daarbij essentieel. Er is sprake van een goede structuur voor overleg en samenwerking, zo heeft ECE een multidisciplinair zorgoverleg ingesteld om de leerlingen die buiten de eerstelijnszorg vallen te bespreken (CART-meeting). Tevens heeft ECE samen met GvP een 'rebound' voorziening getroffen: zorgleerlingen blijven daarbij zoveel mogelijk binnen de reguliere lessen, met als doel hen zo snel mogelijk weer helemaal binnen het regulier onderwijs te krijgen.

Eerstelijnszorg

ECE heeft, mede om de relaties op te bouwen, de scholen ondersteund in het versterken van de eerstelijnszorg, onder andere door middel van trainingen. Momenteel ligt de focus op het ondersteunen van de leraren door de orthopedagogen, vooral binnen de GvP. De orthopedagogen maken deel uit van een project van twee jaar. Daarna zouden de leraren in staat moeten zijn zelfstandig de eerstelijnszorg te bieden die de leerlingen nodig hebben. Binnen de GvP is de ondersteuning voor zorgleerlingen als één van de speerpunten benoemd. Er functioneert inmiddels een zorgteam, dat tevens verantwoordelijk is voor een kwaliteitsverbetering van de eerstelijnszorg (inspectie, schoolrapport 2015).

Praktijkonderwijs

Volgens de inspectie is het praktijkonderwijs substantieel verbeterd ten opzichte van 2013 (schoolrapport 2015). De GvP heeft inmiddels voor alle leerlingen in het praktijkonderwijs een individueel ontwikkelplan opgesteld.

Sociale kanstrajecten jongeren

Hoewel veel van de knelpunten op het terrein van skj dezelfde zijn als die waar de andere eilanden mee te maken hebben, lijkt Sint Eustatius er meer onder gebukt te gaan. Hier is men nog zoekende naar de positie die skj zou moeten innemen in het onderwijsveld. In het rapport over de New Challenges Foundation uit 2014 stelt de inspectie het volgende: *"Het kwaliteitsonderzoek dat gepland was voor 2013 kon niet doorgaan omdat de instelling slechts één docent had aangesteld en nog bezig was met de ontwikkeling van het programma. De instelling had hiervoor een periode geen deelnemers ingeschreven, omdat er een crisis in het bestuur en management was, waardoor het noodzakelijke verbetertraject niet adequaat aangestuurd kon worden."*

Op basis van het inspectiebezoek in 2014 constateert de inspectie dat er ten opzichte van haar laatste bezoek in november 2012 aanzienlijke verbeteringen waarneembaar zijn in de skj-trajecten, inhoudelijk en organisatorisch. Deze hebben zich vooral voorgedaan op de domeinen programma, leren in de onderwijsinstelling en begeleiding.

Aandachtspunten

Wat betreft de onderwijszorg hebben de scholen op Sint Eustatius en het EOZ grote stappen voorwaarts gezet. Ook bij de uitvoeringsorganisatie voor skj zijn belangrijke verbeteringen vastgesteld door de inspectie. Een goede ondersteuning van deze organisatie is echter punt van aandacht. Daarbij zou tevens de samenwerking met GvP versterkt kunnen en moeten worden, om een verdere verbeterslag te kunnen maken en hun deelnemers deelname aan beroepsopleidingen mogelijk te maken, zoals op Bonaire en Saba. Ook meer overleg en/of samenwerking met de uitvoeringsorganisaties voor skj van de andere eilanden zou kunnen helpen.

11.5 Prioriteit 4. Aantrekkelijk beroepsonderwijs

Overgang naar CVQ

In de lijn van de transitie van het Nederlandse systeem voor het avo naar het Caribisch systeem, wil de GvP ook het Caribische systeem voor beroepsonderwijs implementeren. De GvP heeft, samen met Saba, daartoe een verzoek ingediend bij het ministerie van OCW voor goedkeuring. GvP heeft echter een ander model voor ogen dan Saba, met een striktere scheiding tussen CSEC (avo) en CVQ en grotere aandacht voor Nederlands als vreemde taal dan op Saba. Inmiddels worden oriënterende activiteiten ondernomen, waaronder bezoeken aan de Caribische scholen die bekend staan om CVQ-onderwijs van hoge kwaliteit.

De verwachtingen van CVQ zijn hooggespannen onder de schoolleiding en management, die door hun enthousiasme een nieuw elan hebben gekregen. Zij benadrukken vooral de voordelen ten opzichte van het Nederlandse mbo:

- Betere aansluiting van de lesstof bij de sociaal-culturele achtergrond van de leerlingen;
- Meer doorstroommogelijkheden naar vervolgopleidingen in de regio;
- Groter behoud van regionaal gediplomeerden voor de Statiaanse gemeenschap en economie;
- Ondersteuning uit de eigen regio bij de implementatie van CVQ;
- Meer mogelijkheden voor de werving van docenten uit de regio en daarmee tegengaan van het personeelsverloop en stabilisering schoolorganisatie.

Onder leraren bestaat echter nog veel onduidelijkheden over CVQ, met name over wat dit in de praktijk met zich mee gaat brengen en hoeveel inspanningen er van hen gevergd gaat worden. Leraren voelen zich (nog) niet meegenomen in dit traject, net als ouders en werkgevers.

Imago beroepsonderwijs

Geen specifieke punten voor Sint Eustatius.

Aandachtspunten

Leraren hebben het gevoel een informatieachterstand te hebben als het gaat om CVQ. Aangezien zij al te maken hebben met de transitie naar het Engels als instructietaal en de implementatie van CXC terwijl ze net de gewijzigde structuur van het voortgezet onderwijs hadden afgerond, overheerst de angst weer jarenlang onder druk te komen te staan. Het is belangrijk om alle leraren in een vroeg stadium mee te nemen in het transitieproces naar CVQ, om ook onder deze groep het enthousiasme aan te wakkeren en zo draagvlak voor CVQ te krijgen. Draagvlak onder leraren is immers essentieel voor een succesvolle transitie. Er zou echter een algeheel publiciteitscampagne opgezet moeten worden, aangezien de transitie naar CVQ ook de scholen voor primair onderwijs, de ouders (en hun kinderen) en werkgevers raakt.

Om de kans op een succesvolle transitie te vergroten, is de komende periode blijvende ondersteuning nodig voor dit proces. Het is aan te raden om de gevraagde inzet van docenten daarbij te doseren en hen vooral ook een adempauze te gunnen.

11.6 Prioriteit 5. Randvoorwaarden op orde

Huisvesting

Twee projecten zijn inmiddels afgerond: de Golden Rock basisschool is gerenoveerd en de Governor de Graaff basisschool is verhuisd naar een nieuwe locatie. De renovatie van de BMS school is in maart 2016 van start gegaan. De SDA basisschool en de Gwendoline van Putten school wachten nog op de start van de bouwwerkzaamheden.

Er kunnen vragen gesteld worden bij de keuze om juist voor de GdG school, de kleinste PO school op Sint Eustatius, een nieuwbouwtraject te starten, terwijl er ook discussies gaande zijn om op Statia door middel van meer samenwerking schaalvoordelen te realiseren. De achterliggende reden voor deze keuze was dat het gebouw van de GdG school in de afgelopen paar jaar te groot was geworden voor het aantal leerlingen dat de school heeft. Tegelijkertijd ontstond bij het VO op de Gwendoline van Putten (GvP) school ruimtegebrek. Er werd daarom afgesproken dat de GdG school een nieuw gebouw zou krijgen, dat beter past bij het aantal leerlingen. De voormalige lokalen van de GdG School zijn daarbij beschikbaar gekomen voor de GvP school en daarmee werd een deel van het ruimteprobleem van die school opgelost. Desalniettemin zijn er zorgen of de GdG op termijn als zelfstandige school kan blijven functioneren omdat ze met 34 leerlingen dichtbij de minimumnorm van 23 leerlingen zit.

Wet- en regelgeving

Door de invoering van CXC/CVQ is een aantal reparaties nodig van de onderwijswetten.

Informatieverschaffing

Op het gebied van informatieverschaffing zijn er geen eiland-specifieke punten.

Bekostiging

Twee van de vier po-scholen worstelen met het huidige bekostigingsniveau en staan onder aangepast financieel toezicht. De scholen geven aan dat zij relatief minder geld krijgen dan de andere twee scholen. Dit komt doordat bij de vaststelling de kosten van het OLS als uitgangspunt zijn genomen. Echter de algemene kosten die het OLS ten behoeve van het onderwijs maakte, werd in de boeken niet gelijkmatig toegerekend naar de scholen wat een vertekend beeld gaf van de werkelijke kosten. Ook moeten zij geld terugbetalen omdat zij door een foutieve berekening van het aantal leerlingen te veel geld hebben ontvangen. Dit leidt tot liquiditeitsproblemen. De school heeft afscheid genomen van een aantal personeelsleden en werkt met de bestuurscoach om het financieel beheer op orde te krijgen.

De schoolleiding van het VO heeft de instelling ‘roeien met de riemen die we hebben’. Voor extra financiering voor bijvoorbeeld uitwisselingsprogramma’s worden sponsoren benaderd.

11.7 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Het onderwijs op Sint Eustatius heeft te maken (gehad) met meerdere transities vlak na elkaar. De scholen waren nog volop bezig met de veranderingsprocessen in het kader van de Onderwijsagenda, toen in 2014 het besluit werd genomen om het Engels als instructietaal te hanteren en tevens om in het voortgezet onderwijs over te gaan op het CXC-examensysteem. De GvP is voornemens om tevens het beroepsonderwijs beter aan te laten sluiten op het CXC-systeem door de omvorming van mbo naar CVQ. Het gaat daarbij om complexe transitieprocessen waarvoor draagvlak onder leraren een belangrijke voorwaarde is voor succes.

Wat CVQ betreft bestaan nog veel onzekerheden over wat dit met zich mee brengt aan eisen die aan leraren gesteld gaan worden, maar ook welke inspanningen nodig zijn voor een succesvolle transitie. De leraren mbo voelen zich hierin (nog) niet meegenomen. De huidige schooldirecteur heeft een grote draagvlak onder het personeel en het bestuur, maar de voorgaande wisselingen in management en de bijkomende onrust hebben een grote wissel op de leraren getrokken. Het is dan ook zaak om de pas verkregen stabiliteit te bestendigen. In het algemeen is blijvende aandacht nodig voor het versterken van de bestuurskracht, zowel in het vo als in het po.

Aanbevelingen

De diverse aandachtspunten voor de nieuwe Onderwijsagenda die, in aanvulling op de algemene aanbevelingen specifiek van belang zijn voor Sint Eustatius zijn hiervoor benoemd. De prioriteiten hierin zijn ons inziens:

- *Begeleiding en ondersteuning transitieprocessen*: zowel de lopende transitieprocessen (Engels als voertaal en CXC-examensysteem) en de aanstaande transitie naar CVQ behoeven de komende jaren aandacht en ondersteuning, waarbij degelijkheid boven snelheid gesteld dient te worden. Deze ondersteuning is van belang voor alle geledingen in alle sectoren. OCW en de scholen/besturen dienen hiertoe concrete afspraken te maken in de nieuwe Onderwijsagenda. Daarbij is het van belang dat specifieke 'CVQ-expertise' wordt betrokken, bijvoorbeeld door coaching vanuit en/of Twinning met scholen die bekend staan om goed CVQ-onderwijs.
- *Versterking bestuurskracht*: mede vanwege de opeenvolgende transitieprocessen die op Sint Eustatius veel aandacht hebben gevraagd, is een verdere versterking van de bestuurskracht niet alleen in het vo noodzakelijk, maar tevens in het po. Het gaat om de bestuurscoaches (po en vo), en om ondersteuning ten behoeve van een duurzaam bestuursmodel in het po. De besturen po dienen gezamenlijk een plan van aanpak op te stellen met als doel het tot stand brengen van een duurzaam bestuursmodel voor de po-scholen, onder begeleiding van de bestuurscoach po. RCN/OCW zou de vorderingen hierop moeten monitoren.

12 Saba

12.1 Inleiding

Saba telt een slordige 2.000 inwoners, waarvan 500 studenten en stafleden van de particuliere Saba University School of Medicine. Er is één school voor primair en één school voor voortgezet en beroepsonderwijs.

Tabel 12.1: Leerlingenaantal Saba per sector, DUO 2016

	2009/'10	2010/'11	2011/'12	2012/'13	2013/'14	2014/'15	2015/'16
Po	160	155	147	154	150	158	165
Vo	105	99	94	89	97	85	77
Mbo (1-2)				12	21	14	6

Saba had al vóór 10-10-10 het CXC-onderwijs ingevoerd met Engels als instructietaal. Na de bestuurlijke wijzigingen is dit systeem gehandhaafd. Aangezien in het Europees Nederlandse mbo een Engelstalig aanbod ontbrak, is voor de ontwikkeling van beroepsopleidingen aangehaakt bij het internationale TVET. Momenteel is de school echter voornemens om net als Sint Eustatius het CVQ te implementeren.

De kleinschaligheid van Saba heeft een aantal voor- en een aantal nadelen. Zo zijn de lijntjes kort en is communicatie eenvoudig; men komt elkaar overal tegen. Ook vanwege een beperkte pool aan mensen met bestuurlijke capaciteiten: hierdoor heeft een beperkt aantal mensen veel verschillende 'petten' op en hebben zij zitting in elkaars besturen. Dit heeft tevens tot gevolg dat alles al snel persoonlijk wordt en dat het handelen/gedrag in privésituaties vaak wordt meegenomen in de professionele omgang.

Aanvullende informatie op het overkoepelend rapport

Dit hoofdstuk behandelt de punten in de uitvoering van de Onderwijsagenda die specifiek gelden voor Saba. We gaan alleen in op die zaken die specifiek gelden voor dit eiland; de algemene lijnen hebben we geschetst in de verschillende hoofdstukken van het overkoepelend rapport. Deze zijn, tenzij anders vermeld, dan ook hier van toepassing.

12.2 Prioriteit 1. Kwaliteit omhoog

Basiskwaliteit

Bijna alle onderwijsinstellingen op Saba hebben de basiskwaliteit bereikt, slechts één heeft deze beoordeling niet gekregen van de inspectie. Zoals onderstaande tabel laat zien, wordt alleen het mbo nog niet op niveau bevonden door de inspectie. Zij stelt wel dat de docenten het instrumentarium voor examinering in korte tijd sterk hebben verbeterd, maar dat ook nu het instrumentarium, de afname en beoordeling nog niet voldoen. Zie verder prioriteit 4, aantrekkelijk beroepsonderwijs.

Tabel 12.2: Onderwijsinstellingen Saba en basiskwaliteit

Sector	School/instelling	Onderwijssoort	Jaar basiskwaliteit
Po	Sacred Heart School (SHS)	Basisonderwijs	2015
Vo	Saba Comprehensive School (SCS)	Havo (CXC), vmbo, praktijkonderwijs	2015
Mbo		Mbo 1-2 (TVET)	Nog te halen
Skj	Saba Reach Foundation (SRF)	Skj	2015
EOZ	EC2	Onderwijszorg	2015

Bron: Inspectie schoolrapporten, http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/caribisch-nederland/rapporten-scholen-en-instellingen-op-saba

Aandachtspunten

De geringe omvang van de bevolking en het aantal leerlingen op Saba betekent dat kleine klassen niet te vermijden zijn. Er zijn immers grenzen aan de mate waarin klassen samengevoegd kunnen worden met behoud van de kwaliteit van de lessen. Kleine scholen en kleine klassen brengen een hogere kostenbasis met zich mee, waar rekening mee gehouden zou moeten worden.

12.3 Prioriteit 2. Versterken kwaliteit leraren, schoolleiding en schoolbesturen

PO

Het beeld van de vooruitgang op het versterken van de kwaliteit leraren, schoolleiding en –bestuur bij de Sacred Heart School Saba sluit aan bij de bevindingen op de overige eilanden. Door de kleinschaligheid is het extra moeilijk om vrijwilligers te vinden voor een bestuursfunctie. Het bestuur ervaart dat haar taken en verantwoordelijkheden sterk zijn toegenomen na 10-10-10. Opvolging vinden voor lang zittende bestuursleden is tot nu toe niet gelukt. Er zijn vragen over de toegevoegde waarde van een Raad van Toezicht.

VO

Net als de overige twee vo-scholen heeft ook de Saba Comprehensive School een roerige tijd achter de rug. In augustus 2014 heeft het toen zittende bestuur haar taken neergelegd en is het tijdelijke contract van de vorige directeur en van vier docenten niet verlengd. Behalve publieke onrust heeft dit heeft tot stagnatie in de verbeterplannen geleid. Het nieuwe bestuur en nieuwe directeur (augustus 2014) hebben een goede samenwerking weten op te zetten. Er is in rap tempo ingezet op het behalen van de basiskwaliteit. Gezien de omstandigheden is het behalen van de basiskwaliteit voor het vo in 2015 een extra grote prestatie. De SCS heeft een aanvraag gedaan bij OCW om de bestuurscoach nog een jaar langer te kunnen inzetten.

Aandachtspunten

Het transitieproces naar CVQ vraagt om specifieke coaching van docenten en schoolleiding. Het is belangrijk dat de komende twee jaar wordt gebruikt om de leraren te begeleiden in de transitie en dat het proces niet te gehaast wordt ingevoerd.

12.4 Prioriteit 3. Onderwijszorg op maat

Tweedelijnszorg

EC2 is op loopafstand van de Sacred Heart School en Saba Comprehensive School, dit bevordert de samenwerking met de scholen. EC2 heeft tevens een voorziening om aan zorgleerlingen die dat nodig hebben speciale lessen te verzorgen en opereert tevens in de scholen zelf door

ondersteuning vanuit een IB'er te geven. Daarbij wordt tevens de kinderopvang bediend, terwijl deze niet onder de verantwoordelijkheid van EC2 valt.

Het team van EC2 bestrijkt een groot deel van de benodigde expertise. Daarnaast heeft EC2 toegang tot aanvullende expertise door middel van samenwerking met organisaties op Saba. Het centrum heeft ook een CART-meeting ingesteld, waarvoor CJG ook wordt uitgenodigd. EC2 heeft behoefte aan meer transparantie en beleidsmatigere insteek van de samenwerking, zoals op welke terreinen samengewerkt zou moeten worden en in welke overleggen dit belegd zou moeten worden. Daarnaast zouden beschikkingen iets formeler moeten worden vastgelegd dan nu het geval is: geen ingewikkelde formulieren maar wel afspraken die op papier worden gezet, met een einddatum die te zijner tijd geëvalueerd kan worden.

Daarnaast zit EC2 niet standaard in de loop van de informatievoorziening vanuit RCN/OCW richting het onderwijsveld, terwijl de organisatie daar wel behoefte aan heeft.

Eerstelijnszorg

Het niveau van de eerstelijnszorg is sterk verhoogd, vooral in het primair onderwijs. Mede door het ontbreken van een zorgcoördinator in het voortgezet en beroepsonderwijs, verlopen de zorgprocessen hier niet geheel op rolletjes. Er staat een vacature open die de schoolleiding snel hoopt te kunnen vervullen.

Sociale kanstrajecten jongeren

De uitvoeringsorganisatie voor skj op Saba, Saba Reach Foundation, heeft een uitgebreid systeem van voorzieningen weten op te zetten. Vooral gezien de geringe omvang van het eiland een indrukwekkende prestatie. SRF biedt haar deelnemers verschillende mogelijkheden, al naar gelang vermogen en interesses. In eerste instantie wordt in samenwerking met SCS een beroepsopleiding aangeboden op niveau 1 of 2. Indien dit te hoog gegrepen is, wordt een arbeidsmarkttoeleidings traject ingezet, of naar werk in de sociale werkplaats (tuinderij) indien de jongeren niet zelfredzaam is. Ook de uitvoeringsorganisatie van skj geeft aan hinder te ondervinden van het niet direct geïnformeerd te worden door (RCN/)OCW. Daarnaast is (de kwaliteit van) skj sterk afhankelijk van een paar personen. Om de capaciteitsopbouw te versterken is behoefte aan het kunnen inzetten van bekwaamheidsgelden.

Aandachtspunten

De interne en externe zorgstructuren zitten goed in elkaar, met een aantal aandachtspunten voor de formalisering van het inzetten van tweedelijnszorg, het verder versterken van de eerstelijnszorg (verdere competentieopbouw en –onderhoud onder leraren en kwetsbaarheid van de zorg bij een onvervulde vacature voor ZC'er) en kwaliteitsborging) en afhankelijkheid van skj van enkele personen.

12.5 Prioriteit 4. Aantrekkelijke beroepsonderwijs

Transitie naar CVQ

Saba is al van oudsher sterker gericht op de Caribische regio en biedt al geruime tijd CXC-onderwijs aan. Net als Sint Eustatius hoopt ook Saba CVQ in te mogen voeren voor het beroepsonderwijs, om zo een betere aansluiting met vervolgopleidingen in de regio te bewerkstelligen. In het model dat SCS nastreeft is sprake van een sterke integratie van CSEC en CVQ, zodat leerlingen modules uit beide onderwijssoorten kunnen combineren. SCS heeft reeds een coördinator voor het beroepsonderwijs in dienst die in Jamaica op een CVQ-school heeft lesgegeven.

Imago beroepsonderwijs

Geen specifieke punten voor Saba.

12.6 Prioriteit 5. Randvoorwaarden op orde

Huisvesting

Het oorspronkelijke plan voor de bouw van een brede school in The Bottom, is bij de herziene versie van het huisvestingsplan gesneuveld. In plaats daarvan is gekozen voor renovatie van de bestaande scholen op Sint John met uitbreidingen voor een kinderdagverblijf. Ook op Saba zijn er vertragingen in het proces. Voor Saba heeft meegespeeld dat het verwerven van een kavel op Sint John uit privébezit een belemmerende factor was. Dit heeft voor extra vertraging gezorgd, maar inmiddels is dit opgelost.

Wet- en regelgeving

Door de invoering van CXC/CVQ is een aantal reparaties nodig van de onderwijswetten.

Informatieverschaffing

Saba is het enige eiland waar geen vertegenwoordiger van RCN/OCW gestationeerd is. RCN/OCW Sint Eustatius is formeel het eerste aanspreekpunt voor de scholen op Saba, maar in de praktijk keren de scholen zich rechtstreeks tot RCN/OCW Bonaire; ook de bestuurscoaches po en vo zijn een belangrijk aanspreekpunt wanneer er vragen zijn.

Sommige geïnterviewden geven aan dat het voor hen lastig is dat bepaalde documenten of websites in het Nederlands zijn opgesteld. Zo is het voor docenten lastig om een lerarenbeurs aan te vragen; hierbij wordt de hulp van de docent coach ingeschakeld. Incidenteel komt er ook officiële correspondentie van OCW in het Nederlands. Inmiddels worden de rapporten van de onderwijsinspectie naar het Engels vertaald.

Bekostiging

De financiële situatie op het vo is precair. De inspectie heeft een aangepast toezicht op de school. DUO heeft de vaststelling van de bekostiging herzien naar aanleiding van gewijzigde telgegevens. De teveel verstrekte bedragen (zo'n USD 400,000) worden teruggevorderd. Het bestuur heeft een bezwaarschift tegen de herziening van de bekostiging ingediend. Het bestuur en schoolleiding hebben weinig fiducie in het nieuwe bekostigingsmodel voor het vo en wijst op de specifieke omstandigheden van de school op het kleinste eiland in Caribisch Nederland. Het is een feit dat kleine scholen relatief meer kosten moeten maken (zie paragraaf 12.2). Ook kleinere klassen kosten meer geld dan grote.

12.7 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Alle onderwijsinstellingen op Saba hebben reeds de basiskwaliteit bereikt, op de mbo-afdeling van SCS na. Daarbij geldt wel dat de inspectie aangepast toezicht houdt op SCS vanwege de precaire financiële situatie. Het is dan ook belangrijk om niet alleen tot een duurzaam bekostigingsmodel te komen voor het vo in Caribisch Nederland, maar specifiek ook voor SCS als de kleinste vo-school. SCS is, net als GvP, voornemens om het mbo om te vormen naar CVQ, maar aangezien de school reeds jarenlang ervaring heeft met het CXC examensysteem, zal de overgang hier minder groot zijn dan op Sint Eustatius. De geringe omvang van Saba brengt tevens met zich mee dat vaak

beroep wordt gedaan op dezelfde mensen voor het vervullen van bestuursfuncties, terwijl zij (veelal) tevens een fulltime baan hebben.

Aanbevelingen

Naast de algemene aanbevelingen die voor geheel Caribisch Nederland gelden, hebben wij in dit hoofdstuk diverse specifieke aandachtspunten voor Saba benoemd. De prioriteiten hierin zijn ons inziens:

- *Rekening houden met de geringe omvang van Saba bij het vaststellen van het bekostigingsmodel*, niet alleen voor het vo maar ook voor het po door het ministerie van OCW.
- *Ondersteuning bieden aan alle geledingen van SCS bij de transitie naar CVQ*, door middel van coaching vanuit en Twinning met scholen in 'CVQ-landen'. Deze aanbeveling is tevens voor Sint Eustatius aangedragen; OCW zou deze samenwerking mogelijk moeten maken maar de keuze met welke CVQ-school gelinkt wordt is aan SCS zelf (directie en coördinator beroepsopleidingen).
- *Om tot een duurzaam bestuursmodel te komen voor Saba*, is het op termijn verstandig om in ieder geval het toezicht voor SHS en voor SCS gezamenlijk te organiseren. Daartoe zouden zowel de besturen als de directies van beide scholen een gezamenlijke plan van aanpak moeten opstellen om in ieder geval de mogelijkheden te verkennen, onder begeleiding van de bestuurscoach(es). Deze zou (RCN/)OCW moeten informeren over de gemaakte vorderingen.

Annex 1 – Offerteaanvraag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nadere offerteaanvraag ten behoeve van

Evaluatie Onderwijsagenda Caribisch Nederland

In het kader van de raamovereenkomst

Beleidsgerichte onderzoeksopdrachten 2012

perceel 4 Bestuur en organisatie HO en BVE[1]

Kenmerk: 811766

[1] Onderzoeken met betrekking tot bestuur en organisatie die alle onderwijssectoren betreffen vallen onder perceel 4. Deze evaluatie richt zich hoofdzakelijk op het primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO) en middelbaar beroepsonderwijs (MBO).

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3

2. Kader nadere offerteaanvraag 4
   2.1. Doelstelling 4
   2.2. Deelnemende kandidaten 4
   2.3. Omschrijving van de opdracht 4

3. Procedure en voorwaarden 10
   3.1. Communicatie 10
   3.2. Begeleidingscommissie 10
   3.3. Taal 10
   3.4. Voorbehoud 10
   3.5. Kosten offerte 10
   3.6. Indiening nadere offerte 10
   3.7. Volledigheid en indeling nadere offerte 11
   3.8. Stellen van vragen 11
   3.9. Planning 11
   3.10. Geheimhouding 11
   3.11. Belangenverstrengeling 11
   3.12. Gestanddoeningstermijn 12
   3.13. Akkoordverklaring en juistheid van de geleverde informatie 12

4. Beoordeling en gunning 13
   4.1. Algemeen verloop procedure 13
   4.2. Subgunningscriteria 13
   4.3. Beoordeling onderdeel kwaliteit 13
   4.4. Beoordeling onderdeel prijs 14
   4.5. Gunning en nadere overeenkomst 15

5. Programma van eisen en wensen 16
   5.1. Kwaliteit – eisen aan de uitvoering van de opdracht 16
   5.2. Kwaliteit – subgunningscriteria 16
   5.3. Prijsstelling 16

1. Inleiding

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een raamovereenkomst voor Beleidsgerichte onderzoeksopdrachten 2012 waar u één van de contractpartners voor bent. Hierbij verzoekt het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, directie Internationaal Beleid / Projecteenheid Caribisch Nederland, u om onder het op de titelpagina van dit document vermelde perceel een nadere offerte uit te brengen voor het eveneens op de titelpagina vermelde onderzoeksthema.

OCW bestaat uit een bestuursdepartement (BD) en een aantal buiten het BD gepositioneerde dienstonderdelen. Meer informatie over de buiten het BD gepositioneerde dienstonderdelen vindt u op: http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/diensten-en-instellingen.

Alleen het bestuursdepartement neemt deel aan dit offertetraject.

Deze nadere offerteaanvraag bevat de informatie die nodig is om een nadere offerte voor het op de titelpagina van dit document vermelde onderzoeksthema op te kunnen stellen.

2. Kader nadere offerteaanvraag

2.1. Doelstelling

Het doel van deze nadere offerteaanvraag is het afsluiten van een nadere overeenkomst met één onderzoekbureau ten behoeve van de evaluatie van de Onderwijsagenda Caribisch Nederland.

In deze nadere offerteaanvraag is informatie opgenomen over het verloop en de uitvoering van de procedure. Tevens zijn de eisen opgenomen die aan de uitvoering van de opdracht en aan uw nadere offerte worden gesteld.

2.2. Deelnemende kandidaten

Deze nadere offerteaanvraag is toegezonden aan alle onderzoeksbureaus die contractpartner zijn onder het op de titelpagina van dit document vermelde perceel van de Raamovereenkomst Beleidsgerichte onderzoeksopdrachten 2012.

2.3. Omschrijving van de opdracht

Deze paragraaf geeft een uitgebreide beschrijving van het gevraagde onderzoek. Kort samengevat, dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksvraag in al zijn facetten.

2.3.1 Achtergrond

In maart 2011 is de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland 'Samen werken aan kwaliteit' tot stand gekomen en ondertekend door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de eilandbesturen en de schoolbesturen.[2] Het hoofddoel van de Onderwijsagenda is dat in 2016 de onderwijskwaliteit van de scholen in Caribisch Nederland op een naar Nederlandse en Caribische maatstaven aanvaardbaar niveau is. Dit niveau is uitgewerkt in drie kwaliteitskaders: voor het primair en voortgezet onderwijs; voor het middelbaar beroepsonderwijs en de sociale kanstrajecten; en voor de leerlingzorg.

In de Onderwijsagenda zijn vijf prioriteiten gesteld:

- De kwaliteit omhoog
- Versterken van de kwaliteit van leraren, schoolleiding en schoolbesturen
- Onderwijszorg op maat, waaronder de ontwikkeling van het praktijkonderwijs
- Aantrekkelijk beroepsonderwijs
- Randvoorwaarden op orde

Deze prioriteiten zijn in de Onderwijsagenda uitgewerkt in doelen, beoogde resultaten en tijdpad, verantwoordelijke partijen en beschikbare ondersteuning.

In de Onderwijsagenda is vastgelegd dat er regelmatig overleg tussen alle partijen plaatsvindt over de uitvoering. Jaarlijks evalueren de betrokkenen de voortgang van acties uit de onderwijsagenda en stellen zo nodig bij. Deze evaluaties vinden hoofdzakelijk plaats op basis van bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie houdt door middel van regelmatige bezoeken toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Zij legt haar bevindingen vast in schoolrapporten. In 2014 heeft de Inspectie een themarapportage gepubliceerd over de onderwijsverbetering in Caribisch Nederland.

Op basis van de rapportages van de Inspectie kan worden vastgesteld dat er in de afgelopen jaren een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs is bereikt. In 2008 nam de Inspectie een zeer zorgelijke situatie waar en omschreef zij het onderwijs op de drie eilanden over het algemeen als “zeer zwak”. Inmiddels hebben vier van de twaalf basisscholen de basiskwaliteit bereikt. De Inspectie stelt dat het realiseren van de basiskwaliteit door enkele andere basisscholen op relatief korte termijn in zicht komt. Ook de Sociale Kanstrajecten (SKJ) op Bonaire voldoen aan de basiskwaliteit. Echter, in 2016 zullen nog niet

[2] De Onderwijsagenda is bijgevoegd als bijlage 1.

alle scholen de basiskwaliteit hebben bereikt en ook het op langere termijn kunnen vasthouden van de basiskwaliteit moet zich nog bewijzen. Bovendien zijn de leerprestaties nog niet meegenomen in de meting van de basiskwaliteit. Daarom zal na 2016 verder worden gewerkt aan de verbetering van de onderwijskwaliteit in Caribisch Nederland.

Deze evaluatie zal dus vooral worden gebruikt als basis voor de invulling en vormgeving van het vervolg op de Onderwijsagenda. De evaluatie en het proces van invulling en vormgeving voor de toekomst zullen deels parallel plaatsvinden, wat consequenties heeft voor de uitvoering van de evaluatie. Dit proces wordt hieronder toegelicht.

2.3.2 Doel van de opdracht

2.1 Doel van de evaluatie: terugkijken en voorbereiding op vervolg
De evaluatie heeft in de eerste plaats tot doel inzicht te krijgen in de effectiviteit van de activiteiten, processen en resultaten van de Onderwijsagenda tot nu toe. Dit betekent dat het onderzoek betrekking heeft op de periode van 2011 tot heden.
Het tweede doel van de evaluatie is bij te dragen aan het proces van nadenken over de vervolgaanpak en te komen tot aanbevelingen voor de toekomst. Bij de aanbevelingen moet worden vermeld op welke partijen ze betrekking hebben. Zoals hierboven is aangegeven, start het proces inzake de vervolgaanpak reeds tijdens de evaluatie.
De opdracht bestaat uit het uitvoeren van een systematische en objectieve beschrijving en beoordeling van de uitvoering van de Onderwijsagenda en het geven van aanbevelingen voor de toekomst.[3] Daarbij worden de bij de Onderwijsagenda betrokken stakeholders (zie bijlage 3 bij deze offerteaanvraag) geraadpleegd.

Het gaat hierbij om de volgende elementen:

Terugblik:
1. Bereikte doelen: In hoeverre zijn de beoogde doelstellingen en resultaten van de Onderwijsagenda bereikt?[4] In hoeverre waren de gestelde doelen realistisch gezien de uitgangssituatie en de beschikbare periode?
2. Efficiëntie en effectiviteit: Hebben de activiteiten die zijn uitgevoerd op een efficiënte en effectieve wijze bijgedragen aan het behalen van de beoogde doelstellingen en resultaten? Deze vraag kan worden beantwoord aan de hand van de volgende subvragen:
   a) Is de Onderwijsagenda een effectief sturingsinstrument voor het ministerie van OCW[5], voor de schoolbesturen en schoolleiding, voor de openbare lichamen en voor andere verantwoordelijke partijen? Was en is er voldoende draagvlak bij de betrokken partijen voor de Onderwijsagenda en de activiteiten die hierbinnen worden uitgevoerd? Worden de verantwoordelijkheden zoals die in de Onderwijsagenda zijn vastgelegd als zodanig ervaren?
   b) Welke activiteiten en vormen van samenwerking en ondersteuning binnen het kader van de onderwijsagenda blijken het meest efficiënt en effectief? Denk hierbij in ieder geval aan coaching (PO-Raad en VO-Raad), opleiding, inzet van externe deskundigen, inrichting van samenwerkingsverbanden en ondersteuning door RCN/OCW. De kernvraag is hier: wat werkt het beste?
   c) In welke mate zijn de beschikbare middelen voor de SONA-programma's nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?
   d) Is de rolverdeling en communicatie tussen de stakeholders onderling en met de betrokken externe partijen effectief gebleken? Wat zijn hierin de sterke kanten en de belemmeringen? Denk hierbij ook aan de samenwerking tussen de scholen binnen de eilanden en binnen Caribisch Nederland en samenwerking met bijvoorbeeld de

[3] Deze evaluatie omvat geen beoordeling van het wettelijk kader voor het onderwijs in Caribisch Nederland. De relevante wetgeving wordt wel ter beschikking gesteld, maar dit dient als context.
[4] De rapporten van de Inspectie en gesprekken met de Inspectie zullen een belangrijke basis vormen voor de beantwoording van vragen m.b.t. de realisatie van de basiskwaliteit (het hoofddoel van de Onderwijsagenda). Het is niet de bedoeling dat de evaluatoren het werk van de Inspectie overdoen.
[5] Waar in deze offerteaanvraag wordt gesproken over OCW wordt bedoeld: met inbegrip van de Rijksdienst Caribisch Nederland/OCW (RCN/OCW).

Expertisecentra Onderwijszorg (EOZ), de instellingen die de Sociale Kanstrajecten uitvoeren, de Raad Onderwijs en Arbeidsmarkt en de openbare lichamen.

3. Duurzaamheid: In hoeverre kan worden verwacht dat de resultaten van de uitgevoerde activiteiten duurzaam zijn?
   a) In hoeverre heeft er binnen de scholen, binnen OCW en andere betrokken organisaties in kwalitatieve zin (structurele) capaciteitsopbouw plaatsgevonden? In hoeverre zijn de schoolbesturen en schoolleiders in staat om uitvoering te geven aan de verdere benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs?
   b) In hoeverre is de benodigde externe expertise, benodigd voor de uitvoering van de Onderwijsagenda, op de betreffende eilanden of in de regio structureel georganiseerd?

Vooruitblik:

1. Te bereiken doelen: Op welke prioriteiten binnen de huidige Onderwijsagenda zou in de komende periode inspanning nodig zijn om de beoogde resultaten alsnog te bereiken?[6]
2. Efficiëntie en effectiviteit: Welke lessen kunnen we trekken uit de manier waarop de huidige Onderwijsagenda wordt uitgevoerd? Deze vraag kan worden beantwoord aan de hand van de volgende subvragen:
   a) Zou de vorm van een Onderwijsagenda voor zowel het ministerie van OCW als voor de scholen, de openbare lichamen en andere verantwoordelijke partijen een goede vorm zijn voor de verdere verbetering van het onderwijs in de komende vier jaar? Zo nee, op welke manier kunnen de toekomstige onderwijsverbeteringen beter worden aangestuurd door de verschillende verantwoordelijke partijen?
   b) Welke (nieuwe) vormen van ondersteuning en samenwerking passen bij de relatie tussen OCW, de scholen, de openbare lichamen en andere verantwoordelijke partijen gezien de fase – en bijbehorende beperktere financiële ruimte binnen OCW – die we nu ingaan? Wat zou hierbij de rol en toegevoegde waarde zijn van RCN/OCW, de PO-Raad en de VO-Raad en eventuele andere spelers? Welke vormen van ondersteuning en samenwerking passen bij de situatie op Saba en Sint Eustatius, gezien hun onderwijstaal en onderwijssytematiek (denk bijvoorbeeld aan de keuze van toetsen/leerlingvolgsysteem).
   c) Welke verbeteringen zijn er mogelijk in de rolverdeling en communicatie tussen de stakeholders onderling en met de betrokken externe partijen? Hoe zou dit er concreet uit kunnen zien?
3. Duurzaamheid: Welke stappen kunnen worden gezet om resultaten beter te borgen?
   a) Wat is er nodig om de scholen (leraren, schoolleiders en schoolbesturen) structureel te versterken? Welke stappen kunnen de schoolbesturen en schoolleiders hiervoor ondernemen?
   b) Op welke manier kan de benodigde externe expertise op de betreffende eilanden of in de regio structureel worden georganiseerd? Welke concrete stappen kunnen hiervoor worden gezet, en door wie?

2.3.3 Beoogd resultaat

Het onderzoek dient uit te monden in een toegankelijk en overzichtelijk eindrapport. Het eindrapport bevat in elk geval een managementsamenvatting, een opgave van de bereikte onderzoeksresultaten, de daarbij gebruikte methoden en technieken, alsmede de daarop gebaseerde conclusies.

In de opbouw van het rapport ligt het voor de hand om de antwoorden op de vragen betreffende de terugblik en de vragen betreffende de vooruitblik aan elkaar te koppelen. Daarbij is het, gezien de verschillende situatie en context op de drie eilanden, belangrijk om in te gaan op elk van de eilanden. Dit betekent dat het rapport wordt opgebouwd uit drie eilandelijke onderdelen en één overkoepelend onderdeel. In het rapport worden waar mogelijk de verschillende onderwijssectoren afzonderlijk belicht. Het rapport wordt zowel in het Nederlands als in het Engels opgeleverd. De oplevering vindt digitaal plaats.

[6] Indien uit de gesprekken blijkt dat er breed gedragen thema's naar voren komen die nog niet in de huidige Onderwijsagenda staan, deze graag ook vermelden.

De evaluatoren zullen het rapport presenteren aan het ministerie van OCW en tijdens bijeenkomsten op de eilanden.

2.3.4 Te ondernemen activiteiten en planning

Hieronder wordt een aantal mogelijke methodieken en werkwijzen besproken. De evaluator wordt uitgenodigd om in de offerte een overtuigende aanpak te presenteren waarbij al dan niet gebruik wordt gemaakt van de in deze paragraaf genoemde methoden en werkwijzen. Afronding van het veldonderzoek in uiterlijk de eerste week van december en oplevering van het definitieve rapport op uiterlijk 2 februari 2016 zijn daarbij leidend.

Het onderzoek bestaat uit een drietal onderdelen: een deskstudie, een veldonderzoek en een analyse.

In de deskstudie worden alle relevante documenten doorgenomen. In bijlage 2 is een eerste overzicht van relevante documenten opgenomen. Er kan meer informatie worden opgevraagd bij de opdrachtgever en andere betrokken partijen. In deze fase zal ook de organisatorische voorbereiding van de veldstudie plaatsvinden.

In de veldstudie worden de onderzoeksvragen onderzocht die niet kunnen worden beantwoord op basis van bovengenoemde documenten. De veldstudie vindt zowel in Europees Nederland als in Caribisch Nederland plaats. Tijdens de veldstudie dienen in ieder geval interviews plaats te vinden met de schoolbesturen en –directeuren in Caribisch Nederland, de Rijksdienst Caribisch Nederland/OCW, het ministerie van OCW, de openbare lichamen en de Onderwijsinspectie. Daarnaast wordt aanbevolen interviews te organiseren met organisaties die betrokken zijn in de uitvoering van de Onderwijsagenda. In bijlage 3 is een eerste overzicht van relevante stakeholders opgenomen. De onderzoekers kunnen aan de begeleidingscommissie voorstellen ook andere betrokkenen te interviewen. Naast de interviews zal de evaluator workshops organiseren om de stakeholders samen van gedachten te laten wisselen over de uitvoering van de Onderwijsagenda tot nu toe en de verbeteringen die mogelijk zijn voor de komende periode. RCN/OCW zal aan deze bijeenkomsten deelnemen om de samenhang met het proces voor de totstandkoming van de nieuwe Onderwijsagenda te waarborgen.

In de analysefase worden alle verzamelde gegevens in hun onderlinge samenhang geanalyseerd, aan de hand waarvan de onderzoeksvragen worden beantwoord.

De doorlooptijd van de evaluatie is maximaal vier maanden, oktober 2015 t/m februari 2016. Daarbij wordt de volgende tijdsplanning aangehouden:

7 okt. 2015	Startgesprek
13 okt. 2015	Indiening uitgewerkte onderzoeksopzet met planning
19 okt. 2015	Goedkeuring uitgewerkte onderzoeksopzet en start deskstudie
30 okt. 2015	Afronding deskstudie en start veldstudie
4 dec. 2015	Afronding veldstudie en start verwerking gegevens
11 dec. 2015	Oplevering tussenrapportage van bevindingen deskstudie en veldstudie
14 dec. 2015	Presentatie bevindingen aan OCW
18 dec. 2015	Reactie begeleidingscommissie
15 jan. 2015	Oplevering concept-rapport
22 jan. 2015	Reactie begeleidingscommissie
27 jan. 2015	Oplevering aangepast concept-rapport
29 jan. 2015	Reactie begeleidingscommissie
2 feb. 2015	Oplevering definitief rapport
Februari 2015	Presentatie rapport aan OCW (data n.t.b.)
Februari 2015	Presentaties tijdens drie eilandelijke bijeenkomsten (data n.t.b.)

	2015												2016							
	Okt.				Nov.				Dec.				Jan.				Feb.			
Uitgewerkte onderzoeksopzet																				
Deskstudie																				
Veldstudie																				
Tussenrapportage bevindingen																				
Analyse																				
Rapportage																				
Presentaties																				

Bij deze planning is het goed om rekening te houden met de planning voor de voorbereiding van de vervolgaanpak na de Onderwijsagenda. Deze is – op dit moment – als volgt:

September:	Gesprekken tussen OCW en stakeholders over voornemen voor vervolgaanpak na 2016 en de weg daar naartoe
Oktober en november:	Gesprekken tussen OCW en stakeholders over onderwerpen voor vervolgaanpak en uitwerking van het proces
December en januari:	Voorbereiding door OCW en stakeholders van eilandelijke bijeenkomsten in februari 2016 ➔ Mede op basis van tussenrapportage van bevindingen uit de deskstudie en veldstudie
Februari 2016:	Eilandelijke bijeenkomsten met OCW en stakeholders ➔ Mede op basis van definitief evaluatierapport
Voorjaar 2016:	Uitwerking vervolgaanpak
Rond de zomer 2016:	Onderwijsconferentie

2.3.5 Aansturing en rapportage

<u>Opdrachtgever en begeleidingscommissie</u>
De projectdirecteur Caribisch Nederland is namens de staatssecretaris van OCW opdrachtgever voor evaluatie.

Het onderzoek zal worden begeleid door het ministerie van OCW in Den Haag en de Rijksdienst Caribisch Nederland/OCW. Zie paragraaf 3.2 voor de samenstelling van de begeleidingscommissie. De vergaderingen met de begeleidingscommissie vinden plaats via videoconference.

Verslagen/afsprakenlijsten van de overleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en tussen de begeleidingscommissie en opdrachtnemer worden door de opdrachtnemer opgesteld en geaccordeerd door de opdrachtgever respectievelijk de voorzitter van de begeleidingscommissie.

<u>Tussenproducten en eindrapportage</u>
De volgende producten worden gedurende het onderzoekstraject door de opdrachtnemer aan de opdrachtgever en de begeleidingscommissie aangeboden:

- De uitgewerkte onderzoeksopzet

- De tussenrapportage, met daarin de bevindingen uit de deskstudie en de veldstudie.
- De concept-eindrapportage.
- De eindrapportage.

De begeleidingscommissie wordt in de gelegenheid gesteld inhoudelijk te reageren op de uitgewerkte onderzoeksopzet, de tussenrapportage en de concepteindrapportage. De opdrachtnemer organiseert hiervoor videoconferences en levert de documenten tijdig aan.

De eindrapportage wordt aangeboden aan en vastgesteld door de opdrachtgever.

De opdrachtnemer licht de onderzoeksresultaten toe aan de opdrachtgever en aan de betrokkenen op de drie eilanden in drie eilandelijke bijeenkomsten in februari 2016.

2.3.6 Profiel van de opdrachtnemer

- De evaluator heeft uitgebreide ervaring met de evaluatie van onderwijsverbeteringsprocessen en kennis van recente internationale ontwikkelingen op onderwijsgebied bij voorkeur ook specifiek in het Caribisch gebied.
- De evaluator heeft ervaring met onderzoek en/of beleidsadvisering in de voormalige Nederlandse Antillen of Aruba.
- De evaluator beheerst de Nederlandse taal. Beheersing van Engels en Papiaments is een pré.
- De vereiste deskundigheid kan in meerdere personen verenigd zijn. Er mag gebruik worden gemaakt van een onderaannemer (bijv. uit het Caribisch gebied).

3. Procedure en voorwaarden

3.1. Communicatie

Alle communicatie m.b.t. deze nadere offerteaanvraag verloopt uitsluitend schriftelijk per e-mail via de onderstaande contactpersoon, met een afschrift aan de vervangend contactpersoon.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Internationaal Beleid / Projecteenheid Caribisch Nederland
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
Monica van Leeuwen-Laan
m.v.g.vanleeuwen@minocw.nl
Tel. +31 (0)6 317 49212

Vervangend contactpersoon:
Lydia Telgt
l.s.telgt@minocw.nl
Tel. +31 (0)6 150 38294

3.2. Begeleidingscommissie

Voor deze opdracht is een begeleidingscommissie ingesteld. In de begeleidingscommissie hebben zitting:

Monica van Leeuwen-Laan
Senior beleidsmedewerker
m.v.g.vanleeuwen@minocw.nl
Tel. +31 (0)6 317 49212

Reynolds (Nolly) Oleana
Afdelingshoofd RCN/OCW
nolly.oleana@rijksdienstcn.com
Tel. +(599) 715 8352
Tel. +(599) 795 4234 (mobiel)

3.3. Taal

De nadere offerte en eventuele correspondentie moet gesteld zijn in de Nederlandse of de Engelse taal.

3.4. Voorbehoud

Opdrachtgever behoudt zich het recht voor om het gehele nadere offertetraject tijdelijk of definitief te stoppen. Eveneens behoudt Opdrachtgever zich het recht voor om de nadere opdracht niet te gunnen. Inschrijvers hebben in een dergelijke situatie geen recht op vergoeding van enigerlei kosten gemaakt in het kader van deze nadere offerteaanvraag. Door het uitbrengen van een nadere offerte verklaart de inschrijver zich akkoord met deze voorwaarde.

3.5. Kosten offerte

Aan het opstellen en uitbrengen van een nadere offerte zijn voor Opdrachtgever geen kosten verbonden.

3.6. Indiening nadere offerte

Het uiterste inlevermoment van de nadere offertes is vastgesteld op 29 september 2015 om 18.00 uur (Europees-Nederlandse tijd).

De nadere offertes dienen per email te worden gericht aan de onder 3.1 vermelde contactpersoon.

Het risico van te late indiening van een nadere offerte, door welke andere oorzaak dan ook, is geheel voor rekening van de inschrijver. Nadere offertes die na het uiterste inlevermoment worden aangeboden zullen niet worden beoordeeld. Ook worden nadere offertes die anders dan per email worden aangeboden niet beoordeeld.

3.7. Volledigheid en indeling nadere offerte

Nadere offertes dienen **volledig** te zijn, dat wil zeggen dat alle gevraagde informatie in de nadere offerte is opgenomen en dat alle gevraagde prijzen zijn ingevuld. Opdrachtgever behoudt zich het recht voor om onvolledige offertes terzijde te leggen.

Uw nadere offerte dient te worden ingedeeld conform de volgende indeling:

- Aanbiedingsbrief;
- Ingevulde Bijlage 4 bij dit document (“Inschrijfformulier”);
- Invulling/beantwoording subgunningscriterium 1;
- Invulling/beantwoording subgunningscriterium 2;
- Ingevulde Bijlage 5 bij dit document (“Prijsbijlage”).

3.8. Stellen van vragen

Uitsluitend per email ingediende vragen worden tijdens het nadere offertetraject in behandeling genomen. De vragen mogen tot en met 17 september 2015 ingediend worden. De vragen dienen per e-mail te worden gericht aan de onder 3.1 vermelde contactpersoon. Uiterlijk 23 september 2015 zullen de vragen worden beantwoord. De antwoorden op alle gestelde vragen worden middels een nota van inlichtingen aan alle inschrijvers geanonimiseerd bekend gemaakt.

3.9. Planning

Activiteit	Uiterste datum
Verzending nadere offerteaanvraag	8 september 2015
Indienen vragen tot uiterlijk	17 september 2015
Publiceren nota van inlichtingen	23 september 2015
Indienen nadere offertes tot uiterlijk	29 september 2015
Bekendmaking gunning	5 oktober 2015
Ingangsdatum overeenkomst en startgesprek	7 oktober 2015

3.10. Geheimhouding

Door het indienen van een nadere offerte verklaart inschrijver vertrouwelijk om te gaan met alle informatie die in het kader van dit project wordt verkregen en geen informatie aan derden beschikbaar te stellen. Een uitzondering kan worden gemaakt voor door inschrijver in te schakelen partners, onderaannemers en hulppersonen. In een dergelijk geval blijft inschrijver wel verantwoordelijk voor het nakomen van de geheimhoudingsplicht.

Inschrijver verklaart verder zich te onthouden van verklaringen van welke aard dan ook die andere betrokkenen kunnen schaden. Schending van deze voorwaarde kan tot gevolg hebben dat inschrijver van (verdere) deelname wordt uitgesloten. Opdrachtgever zal eveneens vertrouwelijk omgaan met de informatie die door inschrijvers wordt verstrekt en deze alleen gebruiken voor zover dit voor het beoordelen van de verschillende nadere offertes nodig is.

3.11. Belangenverstrengeling

Geen belangenverstrengeling bij uitvoering van het onderzoek. De Inschrijver, daaronder begrepen elke combinant of onderaannemer, voert geen taken of activiteiten uit (c.q. zal niet uitvoeren) of heeft geen belangen (c.q. zal geen belangen hebben) die de objectiviteit en onafhankelijkheid van de uitvoering van de activiteiten van een onderzoek functioneel

belemmeren. Zo mag een Inschrijver geen rol spelen of hebben gespeeld bij hetgeen zal worden onderzocht c.q. geëvalueerd e.d. Wanneer een zodanig belangenverstrengeling optreedt, zal Inschrijver (ook voor elke combinant of onderaannemer) dit onverwijld melden aan het ministerie.

3.12. Gestanddoeningstermijn

De door inschrijver in te dienen nadere offerte dient een onherroepelijk aanbod te betreffen dat tenminste tot 90 dagen na het uiterste inlevermoment geldig blijft.

3.13. Akkoordverklaring en juistheid van de geleverde informatie

Door het indienen van de nadere offerte verklaart inschrijver dat hij borg staat voor de juistheid en volledigheid van alle gevraagde en geleverde gegevens en akkoord gaat met alle in dit document aangegeven condities, voorbehouden en voorwaarden. Indien in een latere fase blijkt dat onjuiste en/of onvolledige informatie is verstrekt kan inschrijver van verdere deelname worden uitgesloten, dan wel kunnen al gemaakte afspraken worden geannuleerd zonder rechtsgevolgen voor Opdrachtgever.

4. Beoordeling en gunning

De ingediende nadere offertes zullen worden beoordeeld op basis van het gunningscriterium ‘economisch meest voordelige inschrijving’. Bij deze beoordeling worden de criteria prijs en kwaliteit beoordeeld.

4.1. Algemeen verloop procedure

Na ontvangst van uw nadere offerte zal eerst worden gekeken of u aan alle formele eisen heeft voldaan en of u alle condities, voorbehouden en voorwaarden zoals gesteld in deze nadere offerteaanvraag heeft geaccepteerd (bijvoorbeeld: gestanddoeningstermijn enz.). Daarna zal worden gecontroleerd of aan de inhoudelijke eisen zoals gesteld in hoofdstuk 5 Programma van eisen en wensen is voldaan. Het niet voldoen aan een minimumeis betekent dat uw nadere offerte niet verder inhoudelijk wordt beoordeeld en dat u wordt uitgesloten van verdere deelname. Alle eisen zijn dus knock-out criteria. Tot slot zal de nadere offerte inhoudelijk worden beoordeeld op basis van de subgunningscriteria, bestaande uit open vragen en/of wensen. Bij deze inhoudelijke beoordeling zal tot slot ook de prijs worden beoordeeld.

4.2. Subgunningscriteria

In het onderstaande overzicht staan alle subgunningscriteria vermeld. De subgunningscriteria bestaan uit open vragen en/of wensen. Met uw invulling voor/beantwoording van de subgunningscriteria kunt u punten scoren. De subgunningscriteria worden inhoudelijk uitgewerkt in hoofdstuk 5 ‘Programma van eisen en wensen’.
Aan de subgunningscriteria zijn wegingsfactoren toegekend. De toegekende wegingsfactoren kunt u zien in de onderstaande tabel.

Subgunningscriteria	**Wegingsfactor in %**
Kwaliteit:	
• Evaluatieteam inclusief terugvalopties	40
• Onderzoeksaanpak	30
Totaal weging kwaliteit	**70**
Prijsstelling	
• Totaalprijs excl. BTW gehele onderzoek	30
Totaal weging prijs	**30**
Totaal weging kwaliteit en prijsstelling	**100**

4.3. Beoordeling onderdeel kwaliteit

Beoordelingscommissie
De beoordeling van de subgunningscriteria vindt per nadere offerte plaats door materiedeskundigen die zitting hebben in een voor dit nadere offertetraject geformeerde beoordelingscommissie.
De beoordeling van de antwoorden is geheel en uitsluitend naar het oordeel van de individuele beoordelaars.

De beoordelingscommissie beschikt over de benodigde materiedeskundigheid om de nadere offertes te kunnen beoordelen. De beoordelingscommissie zal niet uit minder dan 3 materiedeskundigen bestaan.

Algemeen
Omwille van de objectiviteit worden de kwalitatieve subgunningscriteria beoordeeld op het moment dat de beoordelaars nog geen kennis hebben van de prijzen.

Voor de beoordeling van de antwoorden op de open vragen en/of de invulling voor een wens wordt een meetinstrument gehanteerd dat gebruik maakt van rapportcijfers. Per antwoord op een open vraag en/of een invulling voor een wens worden rapportcijfers toegekend, dit gebeurt door de individuele beoordelaars.

Subgunningscriteria
De volgende rapportcijfers kunnen toegekend worden bij de beoordeling van de subgunningscriteria: 10, 8, 6, 4, 2 en 0. Deze opsomming is uitputtend en zal door alle beoordelaars worden toegepast. Door de individuele beoordelaars kunnen uitsluitend deze genoemde hele even rapportcijfers worden toegekend. Oneven rapportcijfers en getallen achter de komma worden niet toegekend door de individuele beoordelaars.

Bij het toekennen van bovengenoemd rapportcijfer moet elke beoordelaar een inhoudelijke beoordeling van het antwoord in de score tot uitdrukking laten komen. Het rapportcijfer dat wordt toegekend aan de beantwoording op een subgunningscriterium is geheel naar het oordeel van de afzonderlijke beoordelaar. Ieder lid van het beoordelingsteam beoordeelt de ontvangen offertes individueel en kent individueel een rapportcijfer toe aan de beantwoording/invulling van een subgunningscriterium. Het toegekende rapportcijfer dient iedere beoordelaar eveneens degelijk te motiveren.

Plenaire sessie
Na de individuele beoordeling vindt er een plenaire sessie plaats met alle beoordelaars waarin de scoreresultaten worden doorgenomen. Grote afwijkingen tussen individuele scores onderling worden beargumenteerd doorgesproken. De beoordelaars mogen elk afzonderlijk, indien zij daartoe de noodzaak zien, op grond van die argumentatie hun eigen toegekende rapportcijfer aanpassen. Iedere individuele beoordeling telt evenredig mee voor de totaalscore van de nadere offerte.

De afzonderlijke rapportcijfers van de individuele beoordelaars worden per open vraag en/of wens afgezet tegen de weegfactor (rapportcijfer x wegingsfactor) van het betreffende subgunningscriterium om te komen tot een score. De scores van alle beoordelaars voor dat subgunningscriterium worden bij elkaar opgeteld en gedeeld door het aantal beoordelaars. Het gemiddelde aantal punten dat uit deze berekening komt, is het aantal punten dat een Inschrijver ontvangt voor de beantwoording/invulling van het subgunningscriterium en waarmee gerekend wordt bij de verdere beoordeling.

4.4. Beoordeling onderdeel prijs

Vooropgesteld zij dat de geoffreerde tarieven niet hoger mogen zijn dan de tarieven zoals afgesproken bij de aanbesteding van de Raamovereenkomst Beleidsgerichte onderzoeksopdrachten 2012. Inschrijvingen die hogere tarieven dan de maximale tarieven inhouden, worden ter zijde gelegd en niet verder beoordeeld.

De prijs die wordt beoordeeld is de geoffreerde totaalprijs (exclusief BTW) voor het onderzoek. De totaalprijs bestaat uit de totaalsom van de uurtarieven gekoppeld aan de ingezette onderzoekers vermenigvuldigd met het aantal begrote uren per ingezette onderzoeker.
De Inschrijver met de laagste totaalprijs (exclusief BTW), ontvangt de maximale score.

De andere Inschrijvers zullen ‘naar rato’ scoren volgens de formule:

maximale score x (laagste prijs inschrijver / prijs inschrijver) = aantal punten

Voorbeeld: *De laagst aangeboden prijs is € 2.000, de aangeboden prijs is € 5.000. De laagst aangeboden prijs ontvangt dus de maximale score. De aangeboden prijs van € 5.000 scoort dus: <maximale score> x (2.000/5.000) = <aantal> punten.*
Het is niet toegestaan om een nul (0) of een negatieve waarde in te vullen. Wij maken u erop attent dat dergelijke nadere offertes zullen worden aangemerkt als ongeldig en terzijde zullen worden gelegd.

4.5. Gunning en nadere overeenkomst

Gunning vindt plaats aan de inschrijver met de economisch meest voordelige inschrijving (beste prijs/kwaliteitsverhouding). In dit geval betreft dat de nadere offerte die het hoogste totaalaantal punten heeft behaald. Het totaalaantal punten wordt bepaald door de het totaal aantal punten voor het onderdeel kwaliteit en de punten voor het onderdeel prijs bij elkaar op te tellen.

Er wordt naar gestreefd om uiterlijk 5 oktober 2015 de beoordelingen af te ronden en de inschrijvers schriftelijk van de gunning in kennis te stellen. De afgewezen inschrijvers ontvangen gelijktijdig bericht.

Aan de inschrijver met de economisch meest voordelige inschrijving zal door opdrachtgever een nadere overeenkomst Beleidsgerichte onderzoeksopdrachten 2012 ter ondertekening worden voorgelegd. Een concept nadere overeenkomst is bijgevoegd als bijlage 6.

Op de met u te sluiten nadere overeenkomst zijn de Algemene Rijksinkoopvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van Diensten 2011 (ARVODI-2011) van toepassing.

5. Programma van eisen en wensen

In dit hoofdstuk worden de eisen beschreven waaraan de uitvoering van de opdracht dient te voldoen, alsmede de subgunningscriteria. Verder bevat dit hoofdstuk een omschrijving van de wijze waarop de prijs dient te worden geoffreerd.

5.1. Kwaliteit – eisen aan de uitvoering van de opdracht

Onderstaand zijn de inhoudelijk eisen aan de uitvoering van de opdracht opgenomen. Alle eisen zijn knock-out criteria. Het niet voldoen aan een minimumeis betekent dat uw nadere offerte niet verder inhoudelijk wordt beoordeeld en dat u wordt uitgesloten van verdere deelname aan dit offertetraject.

Indien u in staat bent en wenst te voldoen aan alle onderstaande eisen dient u de akkoordverklaring gestelde eisen (Bijlage 1; “Inschrijfformulier”) rechtsgeldig te ondertekenen. Het ingevulde “Inschrijfformulier” neemt u op in uw offerte conform de in paragraaf 3.8 aangegeven indeling.

Eis 1: De offerte is ingericht volgens de in hoofdstuk 3 opgenomen instructie.

Eis 2: De evaluator heeft uitgebreide ervaring met de evaluatie van onderwijsverbeteringsprocessen en kennis van recente internationale ontwikkelingen op onderwijsgebied.

Eis 3: De evaluator heeft ervaring met onderzoek en/of beleidsadvisering in de voormalige Nederlandse Antillen of Aruba.

Eis 4: De evaluator beheerst de Nederlandse taal.

5.2. Kwaliteit – subgunningscriteria

Onderstaand zijn de subgunningscriteria opgenomen. De beantwoording van een vraag of invulling van een wens neemt u op in uw offerte conform de in paragraaf 3.8 aangegeven indeling.

Subgunningscriterium 1: Deskundigheid van in te zetten teamleden en eerder opgedane ervaring met soortelijke opdrachten op het terrein van onderwijsverbetering, zie paragraaf *2.3.6 Profiel van de opdrachtnemer*. Hierbij wordt ook betrokken de wijze waarop de opdrachtnemer terugvalopties heeft georganiseerd ingeval van uitval van teamleden.

Subgunningscriterium 2: Kwaliteit van de onderzoeksaanpak, waaronder de te gebruiken methoden en werkwijzen. De onderzoeksaanpak bevat in ieder geval een heldere uitwerking van de veldstudie: wie zullen worden bevraagd en op welke manier wordt de validiteit van de onderzoeksresultaten gewaarborgd?

5.3. Prijsstelling

De prijs moet worden vermeld in Euro, zowel inclusief als exclusief BTW.

De prijs die u dient te offreren is de totaalprijs voor het gehele onderzoek.
De totaalprijs bestaat uit de totaalsom van de uurtarieven gekoppeld aan de voor het onderzoek in te zetten onderzoekers vermenigvuldigd met het aantal begrote uren per in te zetten onderzoeker.
U dient deze samenstellende delen van de totaalprijs in uw prijsopgave te specificeren. U gebruikt daarvoor de tabel “Prijsbijlage (Bijlage 5 bij dit document). De ingevulde “Prijsbijlage” neemt u op in uw offerte conform de in paragraaf 3.8 aangegeven indeling.

Verder dienen de prijs/de tarieven “all-in” te zijn. De volgende kosten zijn hierbij in ieder geval inbegrepen: de salariskosten, de overheadkosten, telefoonkosten/onlinekosten, de

kosten voor ondersteunend werk, de kosten voor het gebruik van apparatuur, software, parkeer-, reisuren, reis-, installatie- en afleverkosten en logistieke kosten. Ook alle eventueel verdere bijkomende kosten moeten inbegrepen zijn. Opdrachtnemer is verantwoordelijk voor alle logistieke aspecten van de evaluatie, waaronder de locaties voor interviews en workshops in Caribisch Nederland

Annex 2. Evaluatiekader

Effectiviteit	**E.V. 1.1** **In hoeverre zijn de beoogde doelstellingen en resultaten van de Onderwijsagenda bereikt?**	
Sub-vragen	***Indicatoren***	***Databronnen***
Terugblik		
(i) Zijn op Bonaire ten opzichte van de nulmeting de beoogde doelstellingen en resultaten van de Onderwijsagenda bereikt? *Uitsplitsing per onderwijssector*	Prioriteit 1. Kwaliteit omhoog: • Aantal scholen dat basiskwaliteit heeft bereikt (Leerresultaten, Leerstofaanbod, Onderwijstijd, Schoolklimaat, Pedagogisch-didactisch handelen, Zorg en begeleiding en Kwaliteitszorg) en verwachting t.a.v. scholen die basiskwaliteit nog moeten bereiken • Toets- en examenresultaten voor taal en rekenen (ontwikkeling gedurende uitvoering Onderwijsagenda) • Extra uren voor taal en rekenen in curriculum • Aantal en kwaliteit van leerplichtambtenaren, vsv-gegevens en verzuimbeleid scholen • Aandeel jongeren dat uitstroomt met minimaal een startkwalificatie • Kwaliteit overdracht leerlingen tussen sectoren: van po naar vo, van vo naar mbo Prioriteit 2. Versterken kwaliteit leraren, schoolleiding en schoolbesturen: • (Ontwikkeling in) aandeel leraren dat bevoegd is (+ aantal leraren in opleiding voor bevoegdheid) en oordeel inspectie over leskwaliteit • Aandeel leraren dat bijscholing heeft gehad in taal en rekenen en bijscholing gericht op pedagogische en (vak)didactische vaardigheden • Bewustzijn bij en uitvoering door schoolleiders en schoolbestuurders voor nieuwe rol en verantwoordelijkheden • Mate van betrokkenheid ouders bij scholen en onderwijs (en leerlingen	Nulmeting Inspectie 2008 Rapportages van de Onderwijsinspectie Kamerbrieven evaluatie voortgang Onderwijsagenda Onderwijsverbeterplannen Belevingsonderzoek 2011 en 2013 Leerplichtrapportages Interviews met belanghebbenden

	vo/mbo) • Versterkte beleidsvoering op school- en bestuursniveau mbt onderwijskwaliteit, lerarenbeleid en besteding middelen Prioriteit 3. Onderwijszorg op maat: • Aantal functionerende Expertisecentra Onderwijszorg (+ oordeel Inspectie) • Aandeel scholen met een operationele interne zorgstructuur • Van leerlingen met zorgbehoefte het aandeel leerlingen met handelingsplan en met daadwerkelijke hulp • Aantal VO-scholen waar praktijkonderwijs is ingevoerd (+ oordeel Inspectie) • Aandeel jongeren in SKJ t.o.v. doelgroep • Oordeel over functioneren SKJ (Inspectie) Prioriteit 4. Aantrekkelijk beroepsonderwijs • Aantal erkende MBO-opleidingen op verschillende niveaus (+ oordeel Inspectie) • Aanwezigheid en kwaliteit van operationele ROA • Mening van leerlingen en ouders over kwaliteit en imago beroepsonderwijs • Vergroting keuzemogelijkheden jongeren CN mbt opleidingen mbo/ho • Investeringen in faciliteiten en aanschaf van apparatuur/machines Prioriteit 5. Randvoorwaarden op orde • Oordeel over eenvoud en stabiliteit van wettelijk stelsel • Bereikte resultaten uit het plan voor onderwijshuisvesting • Oordeel over kwaliteit RCN OCW • Oordeel over informatievoorziening vanuit EN (OCW, IvhO, PO-raad, VO-raad en MBO-raad) • Kwaliteit van jaarstukken van scholen (Inspectie Rekenschap) • Oordeel over rechtmatige en doelmatige besteding van middelen (Inspectie Rekenschap) Overig: • Versterking samenwerking scholen vanuit verschillende sectoren: onderling en met derden (EOZ, SKJ, ROA, openbare lichamen, CJG, Voogdijraad) • Kwaliteit en reikwijdte samenwerking(sovereenkomsten) met lokale partners (inclusief Curaçao, Sint Maarten en Aruba)	

(ii) Zijn op Saba ten opzichte van de nulmeting de beoogde doelstellingen en resultaten van de Onderwijsagenda bereikt? *Uitsplitsing per onderwijssector*	Zie indicatoren (i) Bonaire	Nulmeting Inspectie 2008 Rapportages van de Onderwijsinspectie Kamerbrieven evaluatie voortgang Onderwijsagenda Onderwijsverbeterplannen Belevingsonderzoek 2011 en 2013 Interviews met belanghebbenden
(iii) Zijn op Sint Eustatius ten opzichte van de nulmeting de beoogde doelstellingen en resultaten van de Onderwijsagenda bereikt? *Uitsplitsing per onderwijssector*	Zie indicatoren (i) Bonaire	Nulmeting Inspectie 2008 Rapportages van de Onderwijsinspectie Kamerbrieven evaluatie voortgang Onderwijsagenda Onderwijsverbeterplannen Belevingsonderzoek 2011 en 2013 Interviews met belanghebbenden
(iv) Waren de gestelde doelen van de onderwijsagenda realistisch gezien de uitgangssituatie en de beschikbare periode? *Waar relevant uitsplitsing per eiland*	Veronderstelde en werkelijk beschikbare tijd, budget en capaciteit voor de uitvoering; Door betrokken stakeholders ervaren knelpunten Eerdere ervaringen/knelpunten mbt onderwijsverbetering (en daaraan gerelateerde inspanningen)	Nulmeting Inspectie 2008 Rapportages van de Onderwijsinspectie Kamerbrieven evaluatie voortgang Onderwijsagenda Onderwijsverbeterplannen Belevingsonderzoek 2011 en 2013 Interviews met belanghebbenden
Vooruitblik		
(v) Op welke prioriteiten binnen de huidige Onderwijsagenda zou in de komende periode inspanning nodig zijn om de beoogde resultaten alsnog te bereiken? Wie heeft daarin welke rol en neemt deze partij inderdaad de	Uitkomsten E.V. 1.1.1 t/m 1.1.4: welke beoogde resultaten uit de Onderwijsagenda zijn nog niet/onvoldoende bereikt? Welke daarvan zijn essentieel om alsnog basiskwaliteit te bereiken dan wel vast te houden, en het onderwijs structureel op peil te houden? Wat zijn de belangrijkste redenen waarom deze resultaten nog niet zijn bereikt?	Databronnen E.V. 1.1.1 t/m 1.1.4 Interviews met belanghebbenden

verantwoordelijkheid om deze rol op te pakken? *Waar relevant uitsplitsing per eiland*	Wat is er nodig om deze knelpunten weg te nemen? Triangulatie van oordelen belanghebbenden	
Effectiviteit	**E.V. 1.2 Is de Onderwijsagenda een effectief sturingsinstrument voor de betrokken partijen?**	
Sub-vragen	***Indicatoren***	***Databronnen***
Terugblik		
(i) Is er voldoende draagvlak bij de betrokken partijen (het ministerie van OCW, voor de schoolbesturen en schoolleiding, voor de openbare lichamen en voor andere verantwoordelijke partijen) voor de Onderwijsagenda en de activiteiten die hierbinnen worden uitgevoerd. *Waar relevant uitsplitsing per belanghebbende.*	Betrokkenheid bij totstandkoming Onderwijsagenda, bekendheid met de inhoud, gevoel van 'ownership' Triangulatie van oordelen van schoolleiders, schoolbestuurders en vertegenwoordigers van het Openbaar Lichaam t.a.v. bijv. draagvlak voor samenwerkingsovereenkomsten, lokale klankbordgroepen, bijwonen van vergaderingen, nakomen van afspraken	Onderwijsinspectie Interviews met schoolleiders en schoolbestuurders RCN/OCW Interview met vertegenwoordigers van het Openbaar Lichaam
(ii) Zijn de verantwoordelijkheden zoals die in de Onderwijsagenda zijn benoemd duidelijk voor alle partijen? *Waar relevant uitsplitsing per belanghebbende*	Triangulatie van oordelen van schoolleiders, schoolbestuurders en vertegenwoordigers van het Openbaar Lichaam t.a.v verdeling en helderheid van taken en verantwoordelijkheden	Onderwijsinspectie Interviews met schoolleiders en schoolbestuurders RCN/OCW Interview met vertegenwoordigers van het Openbaar Lichaam
Vooruitblik		
(iii) Is de huidige vorm van de Onderwijsagenda voor de betrokken partijen een effectief	Uitkomsten E.V. 1.2.1 t/m 1.2.2 Triangulatie van oordelen belanghebbenden m.b.t. gewenste veranderingen in	Databronnen E.V. 1.2.1 en 1.2.2 Interviews met belanghebbenden

sturingsinstrument voor de verdere verbetering van het onderwijs in de komende vier jaar? *Waar relevant uitsplitsing per belanghebbende*	aansturing, verdeling en helderheid van taken en verantwoordelijkheden Welke ervaringen worden aangevoerd voor deze veranderingen	
Effectiviteit	**E.V. 1.3** **Welke activiteiten en vormen van samenwerking en ondersteuning binnen het kader van de onderwijsagenda blijken het meest effectief?**	
Sub-vragen	***Indicatoren***	***Databronnen***
Terugblik		
(i) In hoeverre zijn de gehanteerde instrumenten effectief gebleken in de uitvoering? *Uitsplitsing van instrumenten per prioriteit en relatieve waardering per instrument* *Waar relevant uitsplitsing per eiland en onderwijssector*	*Kwaliteit omhoog* 1. Aanwezigheid en oordeel over gebruik van schoolverbeterplannen: in hoeverre helpen deze plannen om het onderwijs te verbeteren? Mate waarin scholen en besturen zijn aangesloten bij organisaties zoals de sectorraden, AVS et cetera. Welke ondersteuning ontvangen zij van deze partijen en is deze ondersteuning effectief? 2. Extra aandacht aan taal(beleid) en rekenen: Helpen de taalbeleidsplannen, de doorlopende leerlijnen en het LVS om leerlingen beter les te geven in taal en rekenen? Hebben de trainingen in pedagogisch-didactische vaardigheden geholpen om beter les te geven in taal en rekenen? Zelfde vraag voor bijscholing in taal en rekenen. Heeft het geholpen dat toetsen zijn aangepast? 3. Controle leer- en kwalificatieplicht is versterkt; heeft de ondersteuning van Ingrado geholpen om de leerplichtambtenaren te versterken? Wordt er ook gebruik gemaakt van de VNG en helpt dat? Wat blijken de meest effectieve instrumenten om schoolverzuim tegen te gaan? Op welke manieren hebben scholen ouders hierbij betrokken?	1. Schoolverbeterplannen Inspectierapporten, de basiskwaliteit van PO/VO en MBO/ SKJ in Caribisch Nederland 2. Plan van Aanpak transitie instructietaal Advies NTU, Nederlands op z'n BESt, rapportages expertgroepen Bonaire (nog te ontvangen) Haalbaarheidsonderzoek instructietaal Sint Eustatius 3. 4. Plan Maestro Kompas en rapportages Maestro Kompas 5. Rapporten PO-raad 7 en 11. Jaarplannen en rapportages Sociale Kanstrajecten Jongeren Eilandelijke zorgplannen 9. Plan van Aanpak invoering praktijk onderwijs voor VO; verslag onderwijsconferentie Bonaire (nog te ontvangen)

	Versterken kwaliteit leraren, schoolleiding en -besturen 4. Aanwezigheid en implementatievoortgang "Plan van Aanpak lerarenbeleid CN": wat zijn effectieve instrumenten om kwaliteit van leraren te verbeteren en wat zijn minder effectieve instrumenten? 5. Oordeel over inzet schoolcoaches en bestuurscoach: waarin zit hun toegevoegde waarde? 6. Oordeel over administratiekantoor: zijn door hun inzet de jaarstukken en financiële kengetallen nu beter? Zo nee, waarom niet? *Onderwijszorg op maat* 7. Samenwerking SKJs en schoolbesturen 8. Aanbod en toepassing cursus leer- en gedragsproblemen 9. Opstellen en gebruik van handelingsplan voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte (i.s.m. intern begeleider of zorgcoordinator) 10. Plan van Aanpak voor en voortgang van invoering praktijk onderwijs voor VO 11. SVP is omgevormd tot SKJ *Aantrekkelijk beroepsonderwijs* 12. Versterken van de kwaliteit en imago van het beroepsonderwijs 13. Aanbieden van MBO-1 op St, Eustatius en Saba 14. Identificatie van mogelijkheden voor MBO-2 op Sint Eustatius en Saba 15. Meer samenwerking met Aruba, Curacao en St. Maarten voor meer keuzemogelijkheden *Randvoorwaarden op orde* 16. Tijdige informatieverschaffing 17. Uitvoering van het plan voor onderwijshuisvestiging 18. Heldere afspraken over beleidsontwikkeling en wetswijzigingen 19. Steun aan schoolbesturen van het administratiekantoor *Meer specifiek zullen de sub-indicatoren uit de Onderwijsagenda pagina 5 tot 12*	11. Ecorys, De arbeidsmarkt in Caribisch Nederland 2013; docs ROA CN; promotiecampagne beroepsonderwijs door RCN OCW, verslag (nog te ontvangen) 12. verslag 2013 13. lijst beschikkingen opleidingsplannen, RCN OCW 14. 6 eilanden bij elkaar geweest in 2 bijeenkomsten, verslagen; verslagen vierlandenconferenties 15. Geen (rapportage commissie Spies) 16. Plan onderwijshuisvestiging Saba, Sint Eustatius en Bonaire, inclusief financiële onderbouwing Aanpassing Wet Studiefinanciering BES betreffende onderwijshuisvesting 17. Rapportage commissie Spies, verslagen Interviews met belanghebbenden Verslagen vierlandenconferenties over afspraken keuze- en doorstroommogelijkheden (nog te ontvangen) 15. 1x p.m. 'What's new', communicatie vanuit RCN OCW 16. 2x per jaar onderwijsplatforms, verslagen rapportage RVB

	worden gehanteerd	
(ii) Is de rolverdeling en communicatie tussen de stakeholders onderling en met de betrokken externe partijen effectief gebleken tijdens de uitvoering van de Onderwijsagenda? *Waar relevant uitsplitsing per instrument, eiland en onderwijssector*	Triangulatie van oordelen van belanghebbenden over rolverdeling en communicatie	Interviews met belanghebbenden
Vooruitblik		
(iii) Welke (nieuwe) vormen van ondersteuning en samenwerking passen bij de relatie tussen OCW, de scholen, de openbare lichamen en andere verantwoordelijke partijen gezien de fase – en bijbehorende beperktere financiële ruimte binnen OCW – die we nu ingaan? *Waar relevant uitsplitsing per eiland en onderwijssector*	Uitkomst E.V. 1.3.1 Triangulatie van oordelen van belanghebbenden Oordeel van schoolbesturen en OCW over mate waarin schoolbesturen taken zelfstandig kunnen uitvoeren Voorbeelden van constructieve en effectieve /efficiënte vormen van samenwerking	Databronnen E.V. 1.3.1 Interviews met belanghebbenden
(iv) Wat zou hierbij de rol en toegevoegde waarde zijn van RCN/OCW, de PO-Raad, VO-Raad en MBO-raad en eventuele andere spelers? *Waar relevant uitsplitsing per eiland en onderwijssector*	Triangulatie van oordelen van belanghebbenden Wat kunnen scholen nog niet zelf? Welke expertise moeten zij nog opbouwen? Welke organisaties/experts zijn het beste in staat om hen daarbij te ondersteunen? Op welke manier kan deze ondersteuning het beste worden gegeven?	Interviews met belanghebbenden

(v) Welke vormen van ondersteuning en samenwerking passen bij de situatie op Saba en Sint Eustatius, gezien hun onderwijstaal en onderwijssytematiek (denk bijvoorbeeld aan de keuze van toetsen/leerlingvolgsysteem). *Waar relevant uitsplitsing per onderwijssector*	Triangulatie van oordelen van belanghebbenden	Startdocument mbo, dec 2015 (Monica) Interviews met belanghebbenden
(vi) Welke verbeteringen zijn er mogelijk in de rolverdeling en communicatie tussen de stakeholders onderling en met de betrokken externe partijen? Hoe zou dit er concreet uit kunnen zien?	Uitkomst E.V. 1.3.2 Triangulatie van oordelen van belanghebbenden	Interviews met belanghebbenden
Efficiëntie	**E.V. 2.1** **In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?**	
Sub-vragen	***Indicatoren***	***Databronnen***
(i) Welke activiteiten en vormen van samenwerking en ondersteuning binnen het kader van de onderwijsagenda blijken het meest efficiënt? *Waar relevant uitsplitsing relatieve kosten per instrument*	Indicatoren van E.V. 1.3.1 Waar relevant werkelijk vs. geplande kosten per instrument Welke vormen van samenwerking en ondersteuning zijn soepel verlopen, en welke niet? En waarom niet? Welke vormen van samenwerking en ondersteuning zijn daadwerkelijk gebruikt? Of in geval van trainingen goed bezocht? Worden producten van externe partijen gebruikt? (denk bijv. aan FPI) Triangulatie van oordelen van belanghebbenden over de samenwerking, nakomen van afspraken, realisatie van planningen e.d.	Financiële rapportages Eindadvies bekostiging en financial governance CN-onderwijs Databronnen uit E.V. 1.3.1

Duurzaamheid	E.V. 3.1 In hoeverre kan worden verwacht dat de resultaten van de uitgevoerde activiteiten duurzaam zijn?	
Sub-vragen	***Indicatoren***	***Databronnen***
Terugblik		
) In hoeverre heeft er binnen de scholen, binnen OCW en andere betrokken organisaties in kwalitatieve zin (structurele) capaciteitsopbouw plaatsgevonden? Welke factoren vormen hierbij een belemmering (zoals personeelsverloop) en hoe kunnen de belemmeringen worden tegengegaan? Welke factoren werken bevorderend en wat zijn daarbij overdraagbare lessen? *Waar relevant uitsplitsing per eiland/ onderwijssector*	Bereik van acties onder schoolbestuurders, schoolleiders, onderwijspersoneel, OCW-ambtenaren, RCN-ambtenaren Ook capaciteitsopbouw in netwerken, structurele overleggen Triangulatie van oordelen van belanghebbenden over de mate waarin schoolbesturen en schoolleiders in staat zijn om op eigen kracht uitvoering te geven aan de verdere benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs.	Interviews met belanghebbenden

(ii) In hoeverre is de benodigde externe expertise, benodigd voor de uitvoering van de Onderwijsagenda, op de betreffende eilanden of in de regio structureel georganiseerd? Op welke wijze kunnen bereikte resultaten worden geborgd? *Waar relevant uitsplitsing per eiland/ onderwijssector*	Beschikbaarheid en toegankelijkheid van regionale structuren voor ondersteuning Beschikbare budgetten voor inhuur externe expertise Aanwezigheid van structuren binnen de scholen (bijv. voor kwaliteitsborging, P&O-cyclus) en tussen de scholen (bijv. directeurenoverleg) die stabiliteit bieden ondanks personele wisselingen Verduurzaming; opgebouwde expertise om collega's te trainen Aanwezigheid van netwerken binnen de eilanden en tussen de eilanden waar onderwijsprofessionals op kunnen terugvallen	Interviews met belanghebbenden
Vooruitblik		
(iii) Wat is er nodig om de scholen (leraren, schoolleiders en schoolbesturen) structureel te versterken? Welke stappen kunnen de schoolbesturen en schoolleiders hiervoor ondernemen? En welke informatiekanalen richting leraren, schoolleiders en schoolbesturen kunnen hierbij behulpzaam zijn, zoals relevante, Nederlandse en regionale, onderwijsbladen, websites, netwerken? *Waar relevant uitsplitsing per eiland/ onderwijssector*	Uitkomst E.V. 3.1.1 Triangulatie van oordelen van belanghebbenden Welke vormen van structurele versterking/kennisoverdracht kunnen binnen de scholen worden georganiseerd? Wat kan er tussen de scholen en in samenwerking met de andere instellingen (EOZ) worden georganiseerd om capaciteit te behouden en verder te versterken?	Interviews met belanghebbenden

(iv) Op welke manier kan de benodigde externe expertise op de betreffende eilanden of in de regio structureel worden georganiseerd? Welke concrete stappen kunnen hiervoor worden gezet, en door wie? Welke samenwerkingsverbanden kunnen daarbij effectief worden ingezet? *Waar relevant uitsplitsing per eiland/ onderwijssector*	Uitkomst E.V. 3.1.2 Triangulatie van oordelen van belanghebbenden	Interviews met belanghebbenden

Annex 3. Geraadpleegde documenten

Documentenlijst OCW

Basisdocumenten: wet- en regelgeving

Wet primair onderwijs BES + brochure

- http://wetten.overheid.nl/BWBR0030280/geldigheidsdatum_10-11-2015
- https://www.rijksdienstcn.com/rijksdienstcn.com/up1/ZuubdtuIiJ_03-0_De_Wet_Primair_Onderwijs_BES_NED.pdf
- https://www.rijksdienstcn.com/rijksdienstcn.com/up1/ZuubdtuIkJ_03-1_De_Wet_Primair_Onderwijs_BES_NED.pdf

Wet voortgezet onderwijs BES + brochure

- http://wetten.overheid.nl/BWBR0030284/geldigheidsdatum_10-11-2015
- https://www.rijksdienstcn.com/rijksdienstcn.com/up1/ZuubdtuImJ_04-0_De_Wet_Voortgezet_Onderwijs_BES_NED.pdf
- https://www.rijksdienstcn.com/rijksdienstcn.com/up1/ZuubdtuIoJ_04-1_De_Wet_Voortgezet_Onderwijs_BES_NED.pdf
- https://www.rijksdienstcn.com/rijksdienstcn.com/up1/ZuubdtuIqJ_04-2_De_Wet_Voortgezet_Onderwijs_BES_NED.pdf

Wet educatie en beroepsonderwijs BES + brochure

- http://wetten.overheid.nl/BWBR0028395/geldigheidsdatum_10-11-2015
- https://www.rijksdienstcn.com/rijksdienstcn.com/up1/ZuubdtuIsJ_05-0_De_Wet_Educatie_en_Beroepsonderwijs_BES__WEB_BES__ENG.pdf
- https://www.rijksdienstcn.com/rijksdienstcn.com/up1/ZuubdtuIuJ_05-1_De_Wet_Educatie_en_Beroepsonderwijs_BES__WEB_BES__NED.pdf

Wet Sociale Kanstrajecten Jongeren + brochure

- http://wetten.overheid.nl/BWBR0028506/geldigheidsdatum_10-11-2015
- https://www.rijksdienstcn.com/rijksdienstcn.com/up1/ZuubdtuIwJ_06_Sociale_Kanstrajecten_Jongeren__SKJ__in_Caribisch_Nederland_NED.pdf

Leerplichtwet BES + brochure

- http://wetten.overheid.nl/BWBR0030281/geldigheidsdatum_10-11-2015
- https://www.rijksdienstcn.com/rijksdienstcn.com/up1/ZuubdtuIgJ_02_Leerplichtwet_BES_NED.pdf

Tijdelijk besluit Saba Comprehensive School

- http://wetten.overheid.nl/BWBR0033722/geldigheidsdatum_10-11-2015

Onderwijsagenda: overkoepelend

Onderwijsagenda Caribisch Nederland + aanbiedingsbrief aan Kamer (2011)

- https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2011/04/13/onderwijsagenda-voor-caribisch-nederland

Brief aan Kamer Evaluatie Onderwijsagenda CN (2012)

- https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2012/05/16/kamerbrief-over-evaluatie-onderwijsagenda-voor-caribisch-nederland

Brief aan Kamer Evaluatie Onderwijsagenda voor CN 2012/2013 (2013)

- https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/11/29/kamerbrief-evaluatie-onderwijsagenda-voor-caribisch-nederland-2012-2013

Brief aan Kamer over voortgang Onderwijsagenda CN (2014)

- https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/03/03/kamerbrief-over-voortgang-van-de-onderwijsagenda-caribisch-nederland

Bestedingsplannen Caribisch Nederland, ministerie van OCW
Verslagen van onderwijsplatforms Saba en Sint Eustatius, 25 november 2015
RCN Nieuwsbrief What's new (nummers 3 t/m 5)
Procedure consultatie wetgeving

Prioriteit 1: Kwaliteit omhoog

Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2008)

- http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2008/Het+onderwijs+BES-eilanden.pdf

De basiskwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland (2011)

- http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2011/basiskwaliteit-po-en-vo-brochure.pdf

De basiskwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs en de sociale kanstrajecten in Caribisch Nederland (2011)

- http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2011/basiskwaliteit-mbo-en-skj-brochure.pdf

Basiskwaliteit zorg in Caribisch Nederland (2011)

- http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2011/basiskwaliteit-zorg-in-caribisch-nederland-brochure.pdf

Schoolverbeterplannen
Inspectierapporten n.a.v. schoolbezoeken (2011 t/m 2015)

- http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/caribisch-nederland/rapporten-scholen-en-instellingen-op-sint-eustatius

Rapporten van de Inspectie Rekenschap
Themarapportage Onderwijsverbetering in Caribisch Nederland (2014)

- http://www.onderwijsinspectie.nl/publicaties/2014/06/onderwijsverbetering-in-caribisch-nederland.html

Advies Nederlandse Taalunie + aanbiedingsbrief aan Kamer (2014)

- https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/12/18/kamerbrief-over-uitvoering-toezeggingen-kwaliteit-onderwijs-in-caribisch-nederland

Kamerbrief n.a.v. bevindingen taal Bonaire
Language of Instruction in Sint Eustatius, Haalbaarheidsonderzoek instructietaal Sint Eustatius + aanbiedingsbrief aan Kamer (2014)

- https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/06/19/kamerbrief-over-instructietaal-onderwijs-sint-eustatius

Brief aan Kamer Instructietaal Sint Eustatius (2014)

- https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/10/08/kamerbrief-instructietaal-sint-eustatius

Plan van aanpak instructietaal Sint Eustatius (2015) + voortgangsrapportage juni 2015
Leerplichtrapportages

Prioriteit 2: Versterken van de kwaliteit van leraren, schoolleiding en schoolbesturen

Plan Maestro Kompas en rapportages Maestro Kompas

- http://maestrokompas.org/

Rapportage 2014 – 2015 Medezeggenschap op de Caribische School van CAOP
Klachtenregeling Caribisch Nederland + besluit inwerkingtreding
Reglement klachtencommissie
Klachtenformulier
Benoemingsbesluit leden Klachtencommissie
Overzicht bevoegdhedensituatie

Prioriteit 3: Onderwijszorg op maat

Jaarplannen en rapportages Sociale Kanstrajecten Jongeren
Eilandelijke zorgplannen
Kind op Bonaire, Kind op Sint Eustatius, Kind op Saba, Unicef

- http://www.unicef.nl/wat-doet-unicef/kinderrechten-in-nl/koninkrijkskinderen/

Rapporten integrale aanpak (2014 en 2015)

Prioriteit 4: Aantrekkelijk beroepsonderwijs

De arbeidsmarkt in Caribisch Nederland, Ecorys (2013)
Overzicht verleende tewerkstellingsvergunningen CN, sept. 2014-sept. 2015
Uitkomsten conferentie 'Studeren in de regio'
Verslag 4-landenoverleg november 2015 (o.a. over studeren in de regio)
Afsprakenlijst Mini-conferentie beroepsonderwijs CN, november 2013
Overzicht erkende mbo-opleidingen in Caribisch Nederland
Imagoverbetering beroepsonderwijs Bonaire
Basisdocument CVQ
Verslag Werkbezoek Jamaica inzake beroepsgericht onderwijs Saba en Sint Eustatius, maart 2015
Verslag Werkbezoek Barbados inzake VO en beroepsonderwijs Saba en Sint Eustatius, januari 2015
Schoolgids Gwendoline van Putten 2014-2015
Schoolgids Gwendoline van Putten 2015-2016

- http://www.gvpschool.com/nl/bibliotheek/schoolgids.pdf

Prioriteit 5: Randvoorwaarden op orde

Huisvestingsplannen
Overeenkomsten Harmonisatie en verbetering salarisstructuur en onderwijzend personeel Caribisch Nederland Bonaire & Saba (2012)

Context

Rapport Evaluatiecommissie o.l.v. BZK

- http://www.evaluatiecaribischnederland.nl

Belevingsonderzoek ouders en leerlingen in Caribisch Nederland, Curconsult (2011)

- http://www.rijksdienstcn.com/onderwijs/onderzoeken

"Samen verder bouwen", Tweemeting Belevingsonderzoek Caribisch Nederland, Curconsult (2013)

- https://www.rijksdienstcn.com/rijksdienstcn.com/up1/ZwxyzuzIC_Belevingsonderzoek_CN_2013_FINAL_02012014.pdf

Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018 (2015)

- http://www.rijksdienstcn.com/publicaties/overig/het-meerjarenprogramma-caribisch-nederland-2015-2018-bonaire-saba

Voortgangsrapportages Rijksvertegenwoordiger

- http://www.rijksdienstcn.com/publicaties

Overige (Scholengemeenschap Bonaire)

Brief OCW aan Tweede Kamer d.d. 19 september 2014 betreffende VWO examens Scholengemeenschap Bonaire
Brief OCW aan Tweede Kamer d.d. 19 maart 2015 betreffende Inspectierapport Scholengemeenschap Bonaire
Brief OCW aan Tweede Kamer d.d. 22 mei 2015 betreffende conclusies adviescommissie Scholengemeenschap Bonaire
Brief OCW aan Tweede Kamer d.d. 2 november 2015 betreffende Scholengemeenschap Bonaire

Additionele geraadpleegde documenten

- A two day overview: Praktijkonderwijs Conferentie November 2015, Bonaire
- Aanpassingswet studiefinanciering BES, Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015)
- Aansluiting MBO onderwijs – arbeidsmarkt Bonaire, Ian Vermeulen, ROA CN (2015)
- Addendum bij rapport Second opinion Maestro Kompas HUblleeromgeving, Jocelyn Manderveld (2015)
- Begroting 2015 Bonaire, Openbaar Lichaam Bonaire
- Begroting 2015 Sint Eustatius, Openbaar Lichaam Sint Eustatius
- Caribisch Nederland: waar staan de eilanden en de scholen in hun verbeterproces?, presentatie PO-raad (2013)
- Eindadvies bekostiging en financial governance CN-onderwijs, Algemene Bestuursdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014)
- Input coaches voor PO focus 2015-2016 & Onderwijsagenda, PO-raad (2015)
- Jaarstukken 2013 Sint Eustatius, Openbaar Lichaam Sint Eustatius
- Jaarverslag en Jaarrekening 2012, Openbaar Lichaam Saba
- Jaarverslag en Jaarrekening 2014, Openbaar Lichaam Bonaire
- Literatuuronderzoek ten behoeve van Caribisch Nederland: Push- en pullfactoren bij werving, selectie en behoud van leraren in afgelegen gebieden, Marloes de Hoorn & Frank Cörvers, ROA Technical Report (2016)
- Maestro Kompas: verschoven panelen
- New Educational structure on Saba & St Eustatius, OCW (2015)
- Omdat ieder kind telt: Bevindingen van de orientatiefase, 23 maart – 16 april 2011 in relatie tot de onderwijsagenda Caribisch Nederland, René Koelink en Martin van den Oetelaar, PO-raad (2011)
- Onderzoek twinning programma BES-eilanden, Derby Whitton (2013)
- Ontwikkelingen Caribisch Nederland: Geïntegreerde rapportage van schoolcoach en bestuurscoach, PO-raad, augustus-december 2015
- Ontwikkelingen Caribisch Nederland: Geïntegreerde rapportage van schoolcoach en bestuurscoach, PO-raad, januari-juli 2015
- Ontwikkelingen Caribisch Nederland: Rapportage Schoolcoach, PO-raad, Sint Eustatius & Saba December 2014
- Programma Lerarenbeleid CN ‘E viahe di e maestro’: Samen met lokale betrokkenen komen tot een nieuw, innovatief en duurzaam onderwijsmodel voor Caribisch en Europees Nederland, Maestro Kompas (2011)
- Second opinion Maestro Kompas HUbl leeromgeving, Open Universiteit (2014)
- Status voortgang bestuurscapaciteit, PO-raad, januari-juli 2015
- Uitgaven Caribisch Nederland 2011-2015 Projecteenheid Caribisch Nederland
- UniCarib – Maestro Kompas Studiereis: Verslag, Maestro Kompas (2015)
- UniCarib technische infrastructuur: Randvoorwaarden, overwegingen en opties, Maestro Kompas (2014)
- Vijf jaar Caribisch Nederland: de werking van wetgeving, Pro facto (2015)
- Vijf jaar Caribisch Nederland: Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur, Dr. O. Nauta, DSP-groep (2015)
- Vooronderzoek: Onderwijsarbeidsmarkt en lerarenopleidingen op Caribisch Nederland, Frank Cörvers, Jos Calessen en Erik Kluijfhout, ROA Technical Report (2015)

Annex 4. Interviewlijst

Interviews Europees Nederland

Naam	Functie	Organisatie
Ameling Algra	Projectmanager centrale toetsing en leerlingen met een beperking/examens Caribisch Nederland	CVTE
Hanneke de Bekker	Analist primair onderwijs Caribisch Nederland	Inspectie van het Onderwijs
Jan Berkvens	Curriculumontwikkelaar en adviseur onderwijshervorming	SLO
Hellmuth van Berlo	Senior projectleider	NTU
Daniella Bernadina-Sambo	Auditor	Inspectie van het Onderwijs
Aafke Bouwman	Consultant	CPS
Saskia Brand-Gruwel	Dean Faculty Psychology and Educational Sciences	Open Universiteit (Maestro Kompas)
Johan Breure	Senior beleidsmedewerker	Projectleider Caribisch Nederland, Ministerie van SZW
Nienke Deelstra	Schoolcoach primair onderwijs	PO-raad
Wim Didderen	Projectleider	Open Universiteit (Maestro Kompas)
Rinaldo Hassell	Voorzitter	Stichting BESST
Ineke Heukels	Senior proces- en proudctdeskundige	DUO, Ministerie van OCW
Vincent Holslag	Inspecteur Voortgezet onderwijs, mbo en SKJ Caribisch Nederland	Inspectie van het Onderwijs
Anna Kitselaar	Bestuurscoach	Zelfstandige (via PO-raad)
Ad Knijff	Penningmeester	Stichting BESST
Hans Kuilder	Voormalig hoofd	RCN/oCW
Fleur Lagcher	Voormalig hoofd	RCN/OCW
Anneke van der Linde	Projectleider	PO-raad
Wim Littooij	Bestuurscoach	VO-raad
Henk Logtenberg	Consultant	CPS
Peter Lourens	Accountmanager en plaatsvervangend hoofd afdeling Stelsel	Directie MBO, Ministerie van OCW
Gérard Maas	Projectdirecteur / plaatsvervangend directeur	Projectdirectie Caribisch Nederland / Directie Internationaal Beleid; Ministerie van OCW
Jan Willem Maijvis	Coördinator toezicht Caribisch Nederland en inspecteur Primair onderwijs Caribisch Nederland	Inspectie van het Onderwijs
Serge Mientjes	Juridisch Beleidsadviseur Caribisch Gebied	DUO, Ministerie van OCW
Martin van den Oetelaar	Bestuurscoach primair onderwijs	PO-raad
Guus Perry	Trainer	APS

Naam	Functie	Organisatie
Rob Sardeman	Projectdirecteur Caribisch Nederland	Ministerie van SZW
Marco Sikkel	Projectleider medezeggenschap CARIB	CAOP
Lydia Telgt	Senior beleidsmedewerker	Projecteenheid Caribisch Nederland, Ministerie van OCW
Monique Turkenburg	Senior Wetenschappelijk Medewerker	SCP
Lisette Vels	Senior Wet- en Regelgevingsdeskundige	DUO, Ministerie van OCW
Bianca Versteeg	Projectleider Nederlands als vreemde taal	NTU
Mariëlle Visser	Senior beleidsmedewerker	Directie Voortgezet Onderwijs, Ministerie van OCW
Jorien Vlaanderen	Beleidsmedewerker Koninkrijksrelaties	Ministerie van BZK
Johannes de Vlugt	Schoolcoach primair onderwijs	PO-raad/Zelfstandig
Selma van Westen	Senior beleidsmedewerker (verantwoordelijk voor bestedingsplan Caribisch Nederland)	Directie MBO, Ministerie van OCW
Frederik van Winkelen	Senior beleidsmedewerker	Directie Voortgezet Onderwijs, Ministerie van OCW
Chiara Wooning	Projectsecretaris Caribisch Nederland / Senior beleidsmedewerker	Projectdirectie Caribisch Nederland / Directie Internationaal Beleid; Ministerie van OCW
Dick de Wolff	Voorzitter stuurgroep	Hogeschool Utrecht (Maestro Kompas)
Adriaan Zeillemaker	Hoofd besturing en stelsel	Directie Primair Onderwijs, Ministerie van OCW

Interviews Bonaire

Naam	Functie	Organisatie
Patricia Angela	Directeur	Kolegio Papa Cornès
Jubella Balentin	Locatieleider	Kolegio Strea Briante
Inge Berben	Directeur	Forma
Wilma Böhm	Onderwijsconsultant	Zelfstandige
Coraline Christiaan	Locatieleider	Kolegio San Bernardo
Eveliene Coenen	Algemeen Directeur	Kolegio Strea Briante en Kolegio Raya di Solo (Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire)
Jeanine Cozijns-Isenia	Unitdirecteur vmbo	Scholengemeenschap Bonaire
Lianne Dam	MBO-coordinator	Forma
Angela Dekker	Transitiecoordinator Sint Eustatius	Zelfstandige
Benito Dirksz	Gedeputeerde van Onderwijs	Openbaar Lichaam Bonaire
Renata Domacasse	Orthopedagoog	Expertisecentrum Onderwijszorg Bonaire
Enigma Giskus	Locatieleider	Kolegio Raya di Solo
Natasha van den Heuvel	Directeur	Expertisecentrum Onderwijszorg Bonaire
Rosa Hoes	Senior beleidsmedewerker / plv. hoofd	RCN/OCW
Juraima Josephu	Adjunct directeur	Kolegio Kristu Bon Wardado

Naam	Functie	Organisatie
Scolastica Koeks	Locatieleider	Kolegio San Luis Bertran
Jane Lo-A-Njoe	Directeur	Kolegio San Bernardo & Kolegio San Luis Bertran
Dianne Lucassen	Coordinator SKJ	Forma
Sofianka Merenciana	Coordiantor MBO	Forma
Nolly Oleana	Hoofd	RCN/OCW
Elyane Paul	Directeur	ROA CN
Ethsel Pieternella	Adviseur Gedeputeerde van Onderwijs	Openbaar Lichaam Bonaire
Rollando de Pourier	Voorzitter Raad van Toezicht	Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire
Lars van Ravenhorst	Directeur bestuurder	Basisschool de Pelikaan
Riet Sealy	Bestuurslid	Scholengemeenschap Bonaire
Wahieda Sedney	Unitdirecteur Liseo Boneriano	Scholengemeenschap Bonaire
Maritsa Silberie	Senior Beleidsmederwerker	RCN/OCW
Timoteo Silberie	Vertegenwoordiger Directie Educatie en Welzijn	Openbaar Lichaam Bonaire
Melvin Statia	Unitdirecteur mbo	Scholengemeenschap Bonaire
Karel Visser	Bestuursvoorzitter	Scholengemeenschap Bonaire
Nilva Wout	Voorzitter	Rooms-Katholiek Schoolbestuur
Meerdere personen	MR-leden	po-scholen Bonaire
Meerdere personen	Teamleiders vmbo	Scholengemeenschap Bonaire
Meerdere personen	GMR-leden	Scholengemeenschap Bonaire

Interviews Saba

Naam	Functie	Organisatie
La-Toya Charles	Directeur	FSWS (SKJ)
Frederic Charue	Unitmanager MBO	Saba Comprehensive School (SCS)
Constance Clement	Waarnemend directeur	Saba Comprehensive School (SCS)
Nadine Granger	Ondersteuner voor het vak Nederlands	Saba Comprehensive School (SCS)
Hilton B. Hassell	Penningmeester schoolbestuur	Sacred Heart School (SHS)
Henriëtte van Heijnsbergen	Directeur	Expertisecentrum voor Onderwijszorg (EOZ)
Anton Hermans	Directeur	Saba Comprehensive School (SCS)
Chris Johnson	Gedeputeerde van onderwijs	Openbaar Lichaam Saba
Lynn Johnson	Voorzitter schoolbestuur	Sacred Heart School (SHS)
Giet Mommers	Penningmeester schoolbestuur	Saba Comprehensive School (SCS)
Diane Wilson	Directeur	Sacred Heart School (SHS)
Franklin Wilson	Voorzitter schoolbestuur	Saba Comprehensive School (SCS)
Tracy Zagers	Unitmanager VO	Saba Comprehensive School (SCS)
Cerissa Steele	Adviseur	ROA Saba
Meerdere personen	MR-leden	Saba Comprehensive School (SCS)
Natalia Peterson Donovan Johnson	Leerlingenraad	Saba Comprehensive School (SCS)

Interviews Sint Eustatius

Naam	Functie	Organisatie
Camelia Berkel	Directeur	Expertise Centre Education Care Sint Eustatius (ECE)
Angela Dekker (via VC)	Transitiecoordinator Sint Eustatius	Zelfstandige
Violet Duggins-Gumbs	ROA Sint Eustatius	ROA CN
Siem Dijkshoorn	Penningmeester schoolbestuur	Gwendoline van Puttenschool
Lois Duiveman	Unitmanager MBO	Gwendoline van Puttenschool
Rosalie Edelstein-Lopes	Directeur	Gwendoline van Puttenschool
Jacintha Lopes	Directeur	Gwendoline van Puttenschool
Hans Odijk	Staffunctionaris schoolbestuur	Gwendoline van Puttenschool
Tamara Richardson	Vicevoorzitter MR	Gwendoline van Puttenschool
Jos Slotema	Voorzitter MR	Gwendoline van Puttenschool
Nathalie Weeling	Unitmanager VO	Gwendoline van Puttenschool
Christine Woodley-Charles	Voorzitter schoolbestuur:	Gwendoline van Puttenschool
Rene Reehuis Gene Herbert Mystika Hassell Cindy Lopez	Waarnemend Directeur Student Councellor Social Worker Personal Assistant	New Challenges Foundation
Reginald Zaandam	Gedeputeerde van onderwijs	Openbaar Lichaam Sint Eustatius
Mariëtte Zuijdgeest (via VC)	Docentcoach VO Sint Eustatius en Saba	Maestro Kompas
Elaine Marchena Elvin Henriquez	Beleidsmedewerkers	RCN/OCW
Evert Meijer	Directeur	Golden Rock School
Ingrid Withfield Violet Bustej	Schoolbestuur	Golden Rock School
Eline Ortega	Directeur	Governor de Graaff School
Olga Schats	Voorzitter schoolbestuur	Governor de Graaff School
Ellis Woodley	Directeur	Lynch Plantation SDA Primary School
Edris Bennett-Merkman	Schoolbestuur	Lynch Plantation SDA Primary School
Laverne David	Directeur	Bethel Methodist School
Ernie Simmons, Ymia Celetine Lois Wever-Timber	Schoolbestuur	Bethel Methodist School

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas