Andersson Elffers Felix

Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma

Onderzoeksrapportage Midterm Evaluatie OJSP 2008 - 2012 Curaçao en Sint Maarten

18 maart 2011

GB123/003/Onderzoeksrapportage

Maliebaan 16 | postbus 85198 | 3508 AD Utrecht | telefoon 030 236 3030 | telefax 030 236 3070 | kvk 30096560 |mail@aef.nl

Inhoud

1 Inleiding & Aanpak 8
1.1 Achtergrond 8
1.2 Doel en vraagstelling evaluatie 8
1.3 Een nieuw staatkundig bestel 9
1.4 Onderzoeksmethodiek 9
1.4.1 Uitgangspunten 9
1.4.2 Toetsingskader 9
1.4.3 Deskstudie 11
1.4.4 Veldstudie 11
1.4.5 Opdrachtgever en Begeleidingscommissie Evaluatie 12
1.4.6 Eindrapportage 12
1.4.7 Beperkingen in de evaluatie 12
1.5 Leeswijzer 13

2 Onderwijsvernieuwing Nederlandse Antillen 14
2.1 Aanleiding 14
2.2 Stappen naar een betere toekomst 14
2.3 Opzet en invulling Samenwerkingsprogramma 2002 – 2006 15
2.4 Evaluatie eerste programma 17
2.5 Overgangsperiode 19
2.6 Sociale Vormingsplicht 19
2.7 Evaluatie Sociale Vormingsplicht 20

3 OJSP 2008 – 2012 op papier 21
3.1 Integratie Jongeren en Onderwijs 21
3.2 Opzet OJSP 21
3.2.1 Inhoudelijk 21
3.2.2 Rollen en verantwoordelijkheden 24
3.3 Financiën 27
3.3.1 Begroting Curaçao 28
3.3.2 Begroting Sint Maarten 29
3.3.3 Financieel beheer USONA 30
3.4 Aanbevelingen en lessen evaluatie eerste samenwerkingsprogramma 32

4 De deelprogramma's 34
4.1 Funderend Onderwijs 34
4.2 Beroepsonderwijs 35
4.3 Institutionele & Organisatorische Versterking 36
4.4 Sociale vormingsplicht 36
4.5 Leerplicht 37
4.6 Leeswijzer vervolg rapport 38

Uitvoering Eilandprogramma Sint Maarten 40
Het speelveld 40
Vervolg 42

5 Funderend Onderwijs 43
5.1 Doelstelling FO 43
5.2 2002 - 2007 43
5.3 Kernverbeteringen 43
5.3.1 Schoolmodel 44
5.3.2 Organisatie van het onderwijs 45
5.3.3 Kerndoelen en basiscurriculum 47
5.3.4 Competentieontwikkeling 48
5.3.5 Leermiddelenontwikkeling 50
5.3.6 Leerlingzorgsysteem 52
5.3.7 Kwaliteitszorg 53
5.3.8 Taalonderwijs 54
5.3.9 ICT 56
5.3.10 Schoolinfrastructuur 57
5.3.11 Vroegkinderlijke zorg en ontwikkeling 59
5.3.12 Opvoedingsondersteuning 61
5.3.13 Communicatie 62
5.3.14 Onderwijsfinanciën 63
5.4 Complementariteit 64
5.5 Financiën 64
5.6 Conclusies 65
5.7 Aanbevelingen 67

6 Beroepsonderwijs 71
6.1 Doelstelling BO 71
6.2 2002 - 2007 72
6.3 Kernverbeteringen 72
6.3.1 Opbrengsten 73
6.3.2 Onderwijsleerproces 75
6.3.3 Curriculum 77
6.3.4 Faciliteiten en middelen 78
6.3.5 Leerlingzorg 80
6.3.6 Management, beleid en leiderschap 81
6.3.7 Wisselwerking school en omgeving 82
6.4 Complementariteit 84
6.5 Financiën 84
6.6 Conclusies: oordelen op elementen 86
6.7 Aanbevelingen 87

7 Youth Development Program 89
7.1 Doelstelling 89
7.2 2005 - 2007 89
7.3 Werkvelden 90
7.3.1 Implementatie YDP 90
7.3.2 Ontwikkeling jongeren 92
7.3.3 Samenwerking werkgevers 93
7.3.4 Maatwerk 94
7.3.5 Opvoedingsondersteuning 95
7.4 Complementariteit 96
7.5 Financiën 96
7.6 Conclusies 97

7.7 Aanbevelingen 99

8 Leerplicht 100
8.1 Doelstelling 100
8.2 Kernverbeteringen 100
8.2.1 Leerplichtambtenaren 100
8.2.2 Richtlijnen en training 102
8.2.3 Verordening 103
8.2.4 Onderzoek en implementatieplan 104
8.2.5 Projectcoördinator 106
8.3 Complementariteit 107
8.4 Financiën 107
8.5 Conclusies 108
8.6 Aanbevelingen 109

9 Institutionele en Organisatorische Versterking 110
9.1 Doel 110
9.2 2002 – 2007 110
9.3 Kernverbeteringen 111
9.3.1 Infrastructuur 111
9.3.2 Kwalificatie 112
9.3.3 Samenwerking intern 113
9.3.4 Samenwerking extern 115
9.3.5 Assessment 116
9.3.6 Communicatie 117
9.3.7 Onderwijs Management Informatie Systeem (OMIS) 118
9.3.8 Normkostenstelsel 119
9.4 Complementariteit 119
9.5 Financiën 119
9.6 Conclusies 120
9.7 Aanbevelingen 121

Uitvoering Eilandprogramma Curaçao 123
Het speelveld 123
Speelveld verandert: Het Sint Jorisakkoord 126
Vervolg 127

10 Funderend Onderwijs 128
10.1 Doelstelling 128
10.2 2002 – 2007 128
10.3 Kernverbeteringen 129
10.3.1 Management en organisatie 129
10.3.2 Kerndoelen 130
10.3.3 Competentieontwikkeling 131
10.3.4 Leermiddelen en inventaris 134
10.3.5 Leerlingvolgsysteem en leerlingzorg 137
10.3.6 Kwaliteitszorg 139
10.3.7 Taalonderwijs 140
10.3.8 Infrastructuur en meubilair 142
10.3.9 Ouderparticipatie 143
10.3.10 Vroegkinderlijke zorg & ontwikkeling 145

10.4 Complementariteit 146
10.5 Financiën 147
10.6 Conclusies 148
10.7 Aanbevelingen 150

11 Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs 153
11.1 Doelstelling 153
11.2 2002 – 2007 153
11.3 Kernverbeteringen 153
11.3.1 Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt 154
11.3.2 Eindtermen en vakleerplannen 155
11.3.3 Taalbeleid 157
11.3.4 Kwaliteitszorg 158
11.3.5 Competentieontwikkeling 159
11.3.6 Leermiddelen en inventaris 159
11.3.7 Leerlingzorg 160
11.3.8 Infrastructuur 162
11.4 Complementariteit 163
11.5 Financiën 164
11.6 Conclusies 164
11.7 Aanbevelingen 165

12 Secundair Beroepsonderwijs 167
12.1 Doelstelling 167
12.2 2002 – 2007 167
12.3 Kernverbeteringen 168
12.3.1 Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt 168
12.3.2 Eindtermen en curriculum 169
12.3.3 Taalbeleid 170
12.3.4 Kwaliteitszorg 171
12.3.5 Management en organisatie 172
12.3.6 Leermiddelen en inventaris 173
12.3.7 Leerlingzorg en leerlingvolgsysteem 174
12.3.8 Infrastructuur 175
12.4 Complementariteit 176
12.5 Financiën 177
12.6 Conclusies: oordelen op elementen 177
12.7 Aanbevelingen 179

13 Sociale Vormingsplicht 180
13.1 Doelstelling 180
13.2 2005 – 2007 180
13.3 Werkvelden 180
13.3.1 Organisatorische versterking 180
13.3.2 Afstemming van onderwijs en beleid/uitvoering 182
13.3.3 Kanstrajecten 183
13.3.4 Aansluiting arbeidsmarkt 184
13.3.5 Zorg 185
13.3.6 Opvoedingsondersteuning 186
13.4 Complementariteit 187
13.5 Financiën 187

13.6 Conclusies 188
13.7 Aanbevelingen 189

14 Institutionele en Organisatorische Versterking 190
14.1 Doelstelling 190
14.2 2002 – 2007 190
14.3 Kernverbeteringen 190
14.3.1 Institutionele versterking 191
14.3.2 Organisatorische versterking 192
Versterking uitvoerende organisaties 193
14.4 Complementariteit 194
14.5 Financiën 195
14.6 Conclusies 196
14.7 Aanbevelingen 197

15 OJSP 2008 – 2012 in de praktijk 198
15.1 Inleiding 198
15.2 Context OJSP 198
15.3 Opzet OJSP 199
15.3.1 Inhoudelijk 199
15.4 Relatie operationele doelstellingen & speerpunten 202
15.5 Integratie onderwijs en Jongeren 204
15.6 Rollen en verantwoordelijkheden 205
15.6.1 Samenvattend overzicht rollen & verantwoordelijkheden 207
15.7 Financiën 209
15.8 Monitoring 216

16 Conclusies: oordelen per element 218
16.1 Bereikte doelen op programmaniveau 218
16.2 Bereikte doelen op niveau van kernverbeteringen/werkvelden 220
16.3 Efficiëntie 220
16.4 Complementariteit 222
16.5 Duurzaamheid 223
16.6 Organisatorisch & Institutioneel 224
16.7 Proces 226
16.8 USONA 228
16.9 Oordelen eerste samenwerkingsprogramma 229

17 Aanbevelingen 231
17.1 Inleiding 231
17.2 Toekomst van het onderwijs: aanbevelingen 231
17.2.1 Prioriteren is de opgave 231
17.2.2 Prioriteiten algemeen 232
17.2.3 Prioriteiten Curaçao 234
17.2.4 Prioriteiten Sint Maarten 235
17.3 Aanbevelingen ten aanzien van randvoorwaarden 236
17.3.1 Structuurverandering voorwaarde voor kwaliteitsverbetering 236
17.3.2 Toelichting uitgangspunten organisatie 237
17.3.3 Organisatie Curaçao 239
17.3.4 Organisatie Sint Maarten 239

1 Inleiding & Aanpak

1.1 Achtergrond

In 2002 is de Nederlands-Antilliaanse regering, in samenwerking met Nederland, gestart met de invoering van een onderwijsvernieuwingsprogramma (2002 – 2006), met name gericht op het realiseren van vernieuwingen binnen het Funderend Onderwijs en het Beroepsonderwijs. Dit programma had als doel om alle kinderen op de Nederlandse Antillen op gelijke en efficiënte wijze toegang te bieden tot kwalitatief goed onderwijs, zodat alle Antilliaanse inwoners gelijke mogelijkheden krijgen om zich economisch en maatschappelijk te ontwikkelen.

Gaandeweg de uitvoering van het samenwerkingsprogramma groeide de overtuiging dat voor een bepaalde groep (kwetsbare) jongeren meer inzet nodig was om hen een toekomstperspectief te kunnen bieden. In 2005 is daarom op de Nederlandse Antillen gestart met het programma 'Sociale Vormingsplicht (SVP)'. Het SVP biedt kwetsbare jongeren (16 tot 24 jaar) die voortijdig het onderwijs hebben verlaten, een tweede kans om zich alsnog te kwalificeren voor de arbeidsmarkt. In 2006 is sociale vorming voor deze groep jongeren wettelijk verplicht geworden.

In 2006 kwam aan het eerste samenwerkingsprogramma een einde[1]. Begin 2008 is het onderwijsprogramma samen met het SVP voortgezet in een nieuw samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren 2008 – 2012 (OJSP). Waar het samenwerkingsprogramma 2002 – 2006 vooral gericht was op het realiseren van de onderwijsvernieuwingen in het Funderend Onderwijs en het Beroepsonderwijs, staat in het OJSP de verbetering van de kwaliteit van het Funderend en Beroepsonderwijs centraal.

Beide onderwijssamenwerkingsprogramma's en de samenwerking op het terrein van de SVP zijn onderdeel van het overkoepelende samenwerkingsbeleid tussen Nederland en de (voormalige) Nederlandse Antillen. Naast onderwijs vindt in dit kader ook samenwerking plaats op het terrein van institutionele versterking en bestuurlijke ontwikkeling, sociaal-economische ontwikkeling en veiligheid. Uitgangspunt van het beleid is dat de samenwerking plaatsvindt op basis van een programma waarin de inhoudelijke en financiële kaders op hoofdlijnen gezamenlijk worden vastgesteld. Nederland treedt op als donor en sinds 2008 is er sprake van cofinanciering. Het Land Nederlandse Antillen - en sinds 2008 de eilandgebieden (nu landen) - zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de programma's.

1.2 Doel en vraagstelling evaluatie

De uitvoering van het OJSP bevindt zich nu (begin 2011) net iets over de helft van de looptijd van het programma. Om inzicht te krijgen in de activiteiten, processen en resultaten van de samenwerkingsprogramma's op Curaçao en Sint Maarten tot nu toe, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) organisatieadviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een
midterm evaluatie uit te voeren naar het Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma op Curaçao en Sint Maarten. Met nog iets minder dan twee jaar te gaan, moet de evaluatie leiden tot een duidelijk beeld van de feitelijke stand van zaken in de uitvoering van de programma's om op basis daarvan een oordeel te geven over de behaalde resultaten in relatie tot de gepleegde investeringen.

[1] Het samenwerkingsprogramma 2002-2006 is tot en met 2007 uitgevoerd met resterende budgetten.

Dat oordeel vormt de basis voor de aanbevelingen over de manier waarop het programma in de laatste 22 maanden van haar looptijd een vervolg krijgt. In de aanbevelingen wordt ook ingegaan op voorwaarden voor het bestendigen van onderwijs- en jongerenbeleid na afloop van het samenwerkingsprogramma in 2012.

De evaluatie is ook bedoeld om verantwoording af te kunnen leggen over de besteding van middelen. In dat kader spelen begrippen als effectiviteit en doelmatigheid een rol in deze evaluatie.

1.3 Een nieuw staatkundig bestel

Bij de start van het OJSP in 2008 had het programma betrekking op alle eilandgebieden die onderdeel uitmaakten van het land Nederlandse Antillen (Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten). Samen met Nederland en Aruba vormen zij het Koninkrijk der Nederlanden. Per 10 oktober 2010 zijn Curaçao en Sint Maarten zelfstandige landen geworden binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Bonaire, Saba en Sint Eustatius (de BES-eilanden) hebben een status als bijzondere gemeente van Nederland gekregen. Daarmee zijn zij een officieel openbaar lichaam van Nederland geworden.

Met deze staatkundige vernieuwingen is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het OJSP voor de BES-eilanden overgedragen aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is nog steeds donor van het OJSP op Curaçao en Sint Maarten. Deze evaluatie, die wordt uitgevoerd in opdracht van BZK, is alleen gericht op de uitvoering van het OJSP op Curaçao en Sint Maarten.

1.4 Onderzoeksmethodiek

1.4.1 Uitgangspunten

Met de midterm evaluatie is inzicht verkregen in de activiteiten, processen en resultaten van het samenwerkingsprogramma op het terrein van onderwijs en sociale vormingsplicht op Curaçao en Sint Maarten tot nu toe. Bij het bepalen van de onderzoeksmethodiek, zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het onderzoek bestond in eerste instantie uit een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. De feitelijke uitvoering betreft een kwalitatieve evaluatie.
- Voor het onderzoek zijn twee analysekaders gemaakt: algemeen en eilandspecifiek.
- Het terugkijken naar activiteiten en projecten uit de periode 2002 – 2006 was ondersteunend aan de midterm evaluatie.
- Voor Sint Maarten en Curaçao zijn aparte evaluatie onderzoeken uitgevoerd.
- Het oordeel over het effect van het programma is geduid in een bredere context.
- Voor het duiden van die context en ter toetsing is op een aantal momenten in het onderzoek een expert-duo ingeschakeld.

1.4.2 Toetsingskader

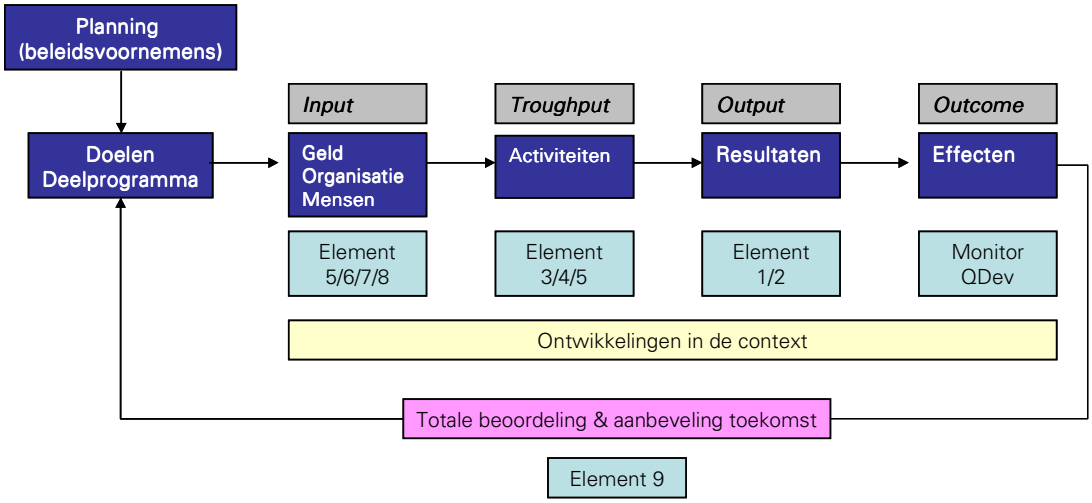
Bij het beschrijven van de voortgang van de verschillende deelprogramma's, is gebruik gemaakt van een aantal elementen (zie onderstaand kader). Alle deelprogramma's in het kader van OJSP zijn uitgewerkt aan de hand van deze elementen. Dit betekent dat per deelprogramma antwoord is gegeven op de vraag in hoeverre beoogde doelstellingen van het OJSP zijn bereikt, in hoeverre de resultaten van uitgevoerde activiteiten duurzaam zijn, in hoeverre sprake is van synergie tussen de verschillende kernverbeteringen, et cetera.

Elementen toetsingskader

1. **Bereikte doelen op (deel)programmaniveau**: in hoeverre zijn de beoogde doelstellingen van het Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren en van de deelprogramma's tot nu toe bereikt?
2. **Bereikte doelen op het niveau van kernverbeteringen/werkvelden**: in hoeverre zijn de doelstellingen van de verschillende kernverbeteringen en werkvelden (sociale vormingsplicht) binnen de deelprogramma's bereikt?
3. **Efficiëntie**: hebben de activiteiten die zijn uitgevoerd op een efficiënte en effectieve wijze bijgedragen aan het behalen van de beoogde doelen?
4. **Complementariteit**: in hoeverre wordt er synergie bereikt tussen de verschillende kernverbeteringen en met name tussen de vernieuwingen/verbeteringen in het onderwijs en de sociale vormingsplicht?
5. **Duurzaamheid**: in hoeverre kan worden verwacht dat de resultaten van de uitgevoerde activiteiten duurzaam zijn?
6. **Organisatorisch en institutioneel**: in hoeverre voldoen de programmaopzet en de betrokken instituties om het Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren op een efficiënte/effectieve manier uit te voeren? In hoeverre dragen de huidige werkwijzen en procedures op zowel programma- als projectniveau bij aan een efficiënte/effectieve uitvoering van de programma's?
7. **Proces**: verloopt het proces van de onderwijsinnovaties op micro-, meso- en macroniveau op een efficiënte en effectieve manier?
8. **USONA**: hoe functioneert de Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (USONA) met betrekking tot het Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren?
9. **Aanbevelingen**: welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de laatste periode van het Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren?

Het toetsingskader is opgebouwd aan de hand van een aantal uitgangspunten:

- *Deelprogramma's vormen de basis*. Per eiland, per deelprogramma is gekeken hoe het gaat met de uitvoering, welke resultaten reeds behaald zijn, hoe dat zich verhoudt tot de vooraf geformuleerde beleidsvoornemen, hoe we doorgaan in de toekomst et cetera.
- *De analyse in de evaluatie richt zich op input (mensen, middelen, organisatie), throughput (activiteiten en processen) en output (resultaten). Daarnaast bestaat de zogenaamde QDev-monitor.* Analyse van de monitor wijst uit dat deze zich vooral richt op de outcome (effecten), terwijl de midterm evaluatie betrekking heeft op het in kaart brengen van input, throughput en output. Waar mogelijk is de verbinding gemaakt met de outcome, inclusief de uitkomsten van de QDev-monitor.
- *Ontwikkelingen in de context*. Naast de organisatorische opzet en uitvoering van het programma, zijn er ook ontwikkelingen in de context van invloed geweest op de uitvoering en de resultaten en effecten van de programma's. Deze ontwikkelingen zijn voor zover mogelijk in kaart gebracht en meegenomen in het eindoordeel.
- *Eindoordeel met aanbevelingen voor verdere sturing van het programma*. Op basis van bovenstaande uitgangspunten, is per deelprogramma een beoordeling over het verloop van de uitvoering tot nu toe geformuleerd en één of meerdere aanbevelingen voor verdere sturing van het programma als geheel in de toekomst.



1.4.3 Deskstudie

Tijdens de deskstudie zijn alle relevante documenten doorgenomen: documenten die betrekking hebben op deelprogramma's op het terrein van onderwijs en sociale vormingsplicht op Curaçao en Sint Maarten. De focus lag hierbij op het OJSP 2008 – 2012. Daarnaast is teruggekeken naar de periode 2002 – 2006.

Bij de deskstudie is ingegaan op de verschillende elementen uit het toetsingskader. Per element is voor zowel Curaçao als Sint Maarten gekeken wat bestaande documenten hierover zeggen. Tevens zijn documenten over projecten die door het Land De Nederlandse Antillen zijn uitgevoerd ten behoeve van Curaçao en Sint Maarten in het onderzoek betrokken.

1.4.4 Veldstudie

Om daadwerkelijk iets te kunnen zeggen over de wijze waarop het OJSP wordt uitgevoerd (in termen van proces en effecten), zijn betrokken stakeholders uit het onderwijsveld betrokken bij de midterm evaluatie. Door deze inbreng is vanuit de praktijk een beeld ontstaan van de wijze waarop het OJSP tot nu toe wordt uitgevoerd en de resultaten die tot nu toe zijn bereikt (en ook daadwerkelijk merkbaar zijn).
Het veld is op meerdere manieren betrokken bij het project:

- *Interviews.* In de eerste plaats zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van relevante organisaties van ouders, docenten, schoolleiders, schoolfunctionarissen, schoolbesturen, onderwijsstichtingen, onderwijsdiensten, vakbonden en bedrijfsleven. Deze interviews hebben geleid tot een beeld van de wijze waarop door betrokkenen wordt gewerkt aan het realiseren van onderwijsvernieuwingen en hoe dit wordt ervaren. Tijdens de interviews is ingegaan op zowel de punten die goed gaan als de punten die beter kunnen.
- *Groepsgesprekken.* Het doel van de groepsgesprekken was om de informatie uit de individuele gesprekken te verifiëren en aan te vullen. Bovendien heeft de interactie in de groep geleid tot informatie en inzichten die gebruikt zijn om de ervaring/beleving van het OJSP in het veld te duiden.
- *Focusgroepen.* Tijdens het veldonderzoek is per eiland een aantal focusgroepen georganiseerd: op Sint Maarten twee en op Curaçao drie. In deze bijeenkomsten zijn betrokkenen bij de samenwerkingsprogramma's met elkaar in verbinding gebracht. Aan de hand van de tot dan verzamelde informatie per element is nagegaan hoe het samenwerkingsprogramma op Curaçao en Sint Maarten wordt ervaren en waar de prioriteiten liggen voor de toekomst. Voor alle focusgroepen zijn op basis van de tussenrapportage onderwerpen vastgesteld die vooraf getoetst zijn bij de begeleidingscommissie van de evaluatie.

1.4.5 Opdrachtgever en Begeleidingscommissie Evaluatie

De opdrachtgever voor de evaluatie is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De begeleiding van de evaluatie was in handen van een begeleidingscommissie. Voor de samenstelling van de begeleidingscommissie, zie bijlage 1.

Met de begeleidingscommissie is de opzet en inrichting en de voortgang van de evaluatie besproken. Daarnaast zijn de te interviewen personen, te bestuderen documenten en de opzet van de verschillende groepsgesprekken met de begeleidingscommissie afgestemd. Daarnaast zijn tussen-producten voorgelegd waar de begeleidingscommissie intensief op gereageerd heeft.

1.4.6 Eindrapportage

Het onderzoek heeft geleid tot voorliggende eindrapportage. Deze eindrapportage zal in maart 2011 aangeboden worden aan de betreffende ministers op de beide eilanden. Ook zal de rapportage, via de opdrachtgever, voorgelegd worden aan de Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen zijn eind februari in twee werkconferenties (één op Curaçao en één op Sint Maarten) besproken met een brede vertegenwoordiging uit het veld. In de bijeenkomst met het veld is allereerst stilgestaan bij de bevindingen. Deze werden op beide eilanden voor elk van de deelprogramma's afzonderlijk herkend en gedeeld. In het tweede deel is met de deelnemers gesproken over de geformuleerde aanbevelingen. De input die daarop is binnengekomen, is verwerkt in de rapportage.

Deze rapportage is, net als het onderwijsvernieuwingsprogramma, omvangrijk. Toch zal de evaluatie ook nog veel vragen oproepen.

- Een evaluatie roept altijd vragen op die extra onderzoek behoeven maar buiten de scope van de evaluatie vallen. Omwille van de tijd en omvang van de evaluatie zullen daar altijd grenzen in aangebracht moeten worden. Wij hebben getracht flexibel om te gaan met extra informatiebehoefte gedurende het onderzoek maar hebben ook grenzen aan moeten brengen.
- Elke kernverbetering, elk domein of elk werkveld binnen een deelprogramma zou een evaluatie op zichzelf waard zijn. Hetzelfde geldt voor de verschillende betrokken organisaties. Om in de diepte een beeld te krijgen van zowel context, proces als uitkomsten en resultaten van iedere kernverbetering, is een veel diepgaander onderzoek nodig dan met deze evaluatie beoogd is. Deze evaluatie geeft een richting, een eerste beeld van de stand van zaken. Op verschillende terreinen is nader onderzoek gewenst.

1.4.7 Beperkingen in de evaluatie

De midterm evaluatie had betrekking op twee landen, Curaçao en Sint Maarten. Beide landen kennen overeenkomsten, maar ook verschillen ten aanzien van (de organisatie van) onderwijs en jongeren vraagstukken. Die overeenkomsten en verschillen zijn ook bepalend voor het verloop van de uitvoering van het OJSP. In de evaluatie is daar zoveel mogelijk rekening mee gehouden en is dit indien relevant ook expliciet benoemd. Het doen van meer algemene, generieke uitspraken over het programma in haar totaliteit is door die diversiteit soms ook beperkt.

De staatkundige veranderingen zijn op 10 oktober 2010 officieel van kracht geworden. Dat wil niet zeggen dat alle rollen, taken en verantwoordelijkheden vanaf dat moment helemaal duidelijk waren.

Tot slot is het belangrijk om te vermelden dat, zoals voor elk evaluatieonderzoek geldt, AEF in het onderzoek afhankelijk is geweest van beschikbare en aangeleverde informatie. Zowel informatie op papier als informatie in gesprekken en bijeenkomsten. In dit onderzoek hebben we de informatiebronnen zo breed en divers mogelijk geselecteerd en ingezet.

1.5 Leeswijzer

In het kort
Dit document bevat de onderzoeksrapportage van de midterm evaluatie naar het OJSP 2008 – 2012 op Curaçao en Sint Maarten. Het rapport volgt een opbouw van een beschrijving van de context, naar een uiteenzetting van het OJSP, een omschrijving van de stand van zaken in de uitvoering op de beide eilanden, een beschouwing over het functioneren van het OJSP in de praktijk en tot slot conclusies en aanbevelingen voor de toekomst. In de kernrapportage zijn de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen weergegeven. Deze onderzoeksrapportage vormt de achtergrond bij dat kernrapport.

Opbouw onderzoeksrapport
In hoofdstuk 2 wordt de historische context van de onderwijsvernieuwingen en van het SVP geschetst. Hoofdstuk 3 beschrijft de inhoud van het OJSP zoals dit op papier overeengekomen is tussen betrokken partijen. Dat wil zeggen een weergave van de inhoud en opbouw van het programma. De afgesproken rollen en verantwoordelijkheden en het in het OJSP overeengekomen financiële kader. Vanaf hoofdstuk 4 wordt de stap gemaakt naar de uitvoering, via deelprogramma's op de eilanden. Hoofdstuk 4 start met een beschrijving van de onderwijskundige visie/filosofie achter de verschillende deelprogramma's. In de hoofdstukken 5 tot en met 9 volgt voor het eiland Sint Maarten een evaluatie per deelprogramma. De hoofdstukken 10 tot en met 14 betreffen een evaluatie van de deelprogramma's op Curaçao. In deze hoofdstukken geven we per deelprogramma, per kernverbetering een schets van de activiteiten die sinds 2008 zijn uitgevoerd en de huidige stand van zaken daarin. In die stand van zaken wordt apart ingegaan op de beleving in het veld. Aan het eind van elk van deze hoofdstukken wordt een oordeel gegeven op een paar van de onderzoekselementen. Ook wordt een financieel inzicht gegeven in het deelprogramma. De deelprogramma hoofdstukken worden afgesloten met een aantal conclusies op onderzoekselementen en een aantal aanbevelingen voor de toekomst.

Het hoofdstuk 'OJSP in de praktijk' beschrijft vervolgens hoe de praktische uitvoering van het OJSP verloopt. Dit gebeurt aan de hand van een aantal constateringen. In hoofdstuk 16 'Conclusies': oordelen per element ' volgt per element een beschouwing over de feitelijke uitvoering van het OJSP in de praktijk en een oordeel/conclusie per element. Dit afgezet tegen de afspraken zoals die oorspronkelijk, op papier zijn gemaakt. In hoofdstuk 17 zijn deze conclusies uitgewerkt in aanbevelingen voor de toekomst.

Bronnen
In de hele evaluatie is gebruik gemaakt van verschillende bronnen (documenten, interviews, focusgroepen et cetera). Niet bij elke passage en niet bij elke redenering is melding gemaakt van welke bron gebruikt is. Eén van de redenen hiervoor is het behoud van privacy van de personen die wij voor dit onderzoek geïnterviewd hebben en de openhartigheid waarmee zij AEF verslag hebben gedaan van hun ervaringen met het OJSP. De informatie zoals beschreven onder de kopjes 'Beleving in het veld', zijn gebaseerd op opvattingen die betrokkenen naar voren brachten tijdens de interviews, groepsgesprekken en focusgroepen. Vervolgens heeft AEF deze meningen geïnterpreteerd en naar eigen oordeel verwerkt in het rapport.

De duiding en oordelen die in het rapport vermeld staan, zijn tot stand gekomen na weging van alle informatie. De inhoud ervan komt geheel voor rekening van de onderzoekers van AEF.

In het bijlagenboek is een totaaloverzicht opgenomen van alle bestudeerde documenten en een lijst van alle gesprekspartners uit het onderzoek.

2 Onderwijsvernieuwing Nederlandse Antillen

Het proces van onderwijsvernieuwingen op de Nederlandse Antillen kent een lange voorgeschiedenis. In dit hoofdstuk wordt allereerst de historische context geschetst waarin het plan voor fundamentele systeemveranderingen in FO en VSBO is ontstaan. Vervolgens staat in dit hoofdstuk beschreven hoe het eerste samenwerkingsprogramma (2002 – 2006) is opgezet om aan de invoering van de onderwijsvernieuwingen vorm te geven en wordt ingegaan op de uitkomsten van de evaluatie van dat programma in 2006. Tot slot volgt een beschrijving van de invoering van de sociale vormingsplicht in 2005 en een eerste evaluatie van het verloop daarvan. Het betreft hier weliswaar geen onderwijsvernieuwing, maar met de integratie van onderwijs in jongeren in het nieuwe samenwerkingsprogramma, is enige context en achtergrondinformatie bij de SVP belangrijk.

2.1 Aanleiding

Een verouderd onderwijssysteem
Het onderwijs op de voormalige Nederlandse Antillen raakte aan het eind van de vorige eeuw steeds verder achterop. Een systeem dat niet meegroeide met de ontwikkelingen van de samenleving en het gebruik van sterk verouderde (Nederlandse) lesmethoden had tot gevolg dat Antilliaanse kinderen steeds minder goed voorbereid werden op de lokale, regionale en internationale arbeidsmarkt.

Voorgeschiedenis
In december 1978 gaf de toenmalige Minister van Onderwijs opdracht tot het opstellen van een beleidsplan met als doel een fundamentele herstructurering van het onderwijs. Het beleidsplan moest bestaan uit drie onderdelen:
- een lange termijn, macro visie op het onderwijs (a)
- opsomming van de voorwaarden voor een nieuw onderwijsstelsel (b)
- voorstellen voor verbetering op de korte termijn (c).

In december 1981 was een eerste versie van het beleidsplan (uitwerking van de onderdelen a en b) gereed. Deze versie is verspreid onder onderwijsinstanties en sociale partners. Pas in 1988 waren alle commentaren binnen en is begonnen met het schrijven van het feitelijke onderwijsbeleidsplan. In 1989 verscheen uiteindelijk 'Ensenansa pa Un i Tur' (Education for one and all). In dit beleidsplan werden de eerste voornemens voor een integraal Antilliaanse onderwijsbeleid uiteengezet. Het plan vormde de basis voor het rapport 'Stappen naar een betere toekomst' uit 1995. Dit stuk bevat een uitwerking van het voornemen het FO als vernieuwing van het Antilliaanse onderwijs in te voeren.

2.2 Stappen naar een betere toekomst

Het rapport 'Stappen naar een betere toekomst' kan kortom gezien worden als het begin van de invoering van het Funderend Onderwijs.

De belangrijkste inhoudelijke knelpunten die noopten tot een fundamentele stelselwijziging waren:
- de drop out problematiek: groot aantal leerlingen dat vroegtijdig het onderwijs verliet
- groot aantal zittenblijvers in het basisonderwijs
- groot aantal leerlingen in het speciaal onderwijs (mede vanwege een snelle doorverwijzing naar het speciaal onderwijs in plaats van begeleiding in het regulier onderwijs)
- relatief beperkte doorstroom van leerlingen naar het Algemeen Vormend Onderwijs (AVO)
- stijging percentages jeugdwerklozen
- onvoldoende aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

De overtuiging leefde dat alleen een fundamenteel ander onderwijssysteem, dat wil zeggen losgekoppeld van het Nederlandse onderwijs en speciaal toegespitst op de situatie op de Nederlandse Antillen, een oplossing kon bieden voor deze problematiek. Funderend Onderwijs, waarin de leerwensen van individuele kinderen centraal staan en waarin het traditionele klassikale systeem (ook wel het leerstofjaarklassensysteem genoemd) wordt vervangen door groepsgewijs en ontwikkelingsgericht onderwijs, moet het beste uit kinderen naar boven halen en ze zodoende optimaal voorbereiden op hun bijdrage aan de samenleving.

In de discussies en beleidsstukken gaat het in eerste instantie over een onderwijsvernieuwing in het primair onderwijs. Daar wordt de basis gelegd voor de verdere schoolcarrière. Tegelijkertijd is men van mening dat een verandering in het voortgezet onderwijs, in het bijzonder het beroepsonderwijs van groot belang is om Antilliaanse kinderen ook echt meer perspectief te bieden. Gelijktijdig met de ontwikkeling van het FO wordt daarom een nieuw beroepsonderwijs vormgegeven. Kern is het samengaan van BVO en de MAVO in het voorbereidend secundair beroepsonderwijs (VSBO). Dit VSBO moet, volgens de eerste plannen, direct aansluiten op de derde cyclus van het FO en leerlingen diploma- en arbeidsmarktgericht onderwijs bieden.

Uitgangspunten invoering vernieuwingen
Voor de invoering van de omvangrijke onderwijsvernieuwing beschrijft 'Stappen naar een betere toekomst' een aantal uitgangspunten:

- Het innovatieproces wordt in drie fasen opgezet:
  . Adoptiefase (1995 – 2001): acceptatie & starten voorbereidingen vernieuwingen
  . Implementatiefase (1998 – 2005): invoering per cyclus.
  . Incorporatiefase (2005 – 2010): verankeren vernieuwing in schoolprogramma en schoolcultuur.
- Het invoeringsplan op landelijk niveau vormt het kader, invulling gebeurt op de eilanden en meer in het bijzonder op de scholen.
- Het grootschalige project wordt opgeknipt in een aantal kleinschalige projecten.
- Na een aantal voorbereidende werkzaamheden in de adoptiefase wordt het ontwikkelde materiaal uitgeprobeerd op een aantal proefscholen, pas daarna vindt volledige invoering plaats.

Feitelijke gang van zaken start innovaties
De feitelijke invoering van de onderwijsvernieuwingen is op onderdelen echt anders gelopen dan de uitgangspunten uit 'Stappen naar een betere toekomst' omschreven. Zo zijn de drie fasen losgelaten en heeft invoering van de vernieuwingen in één keer plaatsgevonden. Je zou kunnen zeggen dat drie fases (adoptie, implementatie en incorporatie) in één keer zijn uitgerold. De insteek van de drie fases is weliswaar (herkenbaar) overeind gebleven, invoering heeft echter gelijktijdig plaatsgevonden. Een aantal scholen heeft wel als voorloper gefungeerd, maar de invoering is in feite vanaf 2000 in één keer doorgevoerd op alle scholen in het basis en voortgezet onderwijs. In de projectplannen wordt sinds 2000 uitgegaan van een invoeringsperiode van 12 jaar. Daarmee zou in 2012, volgens planning, de invoering van de onderwijsvernieuwingen feitelijk moeten zijn afgerond. Dit evaluatieonderzoek is uitgevoerd twee jaar voor het einde van die twaalfjarige periode.

2.3 Opzet en invulling Samenwerkingsprogramma 2002 – 2006

De invoering van de onderwijsvernieuwingen in het Funderend Onderwijs en het Beroepsonderwijs waren en zijn inhoudelijk en organisatorisch een enorme opgave voor Curaçao en Sint Maarten. Daarnaast vereisten de vernieuwingen een financiële investering waarvoor de middelen op dat moment niet toereikend waren.

Nederland en de toenmalige Nederlandse Antillen zijn daarom in 2001[2] een meerjarige onderwijssamenwerking aangegaan met als doel een vernieuwing van het onderwijs op de Nederlandse Antillen. Dat heeft geresulteerd in het samenwerkingsprogramma onderwijsvernieuwing Nederlandse Antillen 2002 – 2006 (verder in dit document 'het eerste programma' genoemd). In het vervolg van deze paragraaf staat, langs een aantal onderwerpen beschreven hoe het eerste samenwerkingsprogramma op papier was vormgegeven. In de volgende paragraaf komt aan de orde (op basis van de in 2006 uitgevoerde evaluatie) in hoeverre die opzet ook in de praktijk tot uitdrukking is gekomen.

Deelprogramma's middel voor samenhang
Het programma bestaat uit drie afzonderlijke deelprogramma's waarbij de samenhang georganiseerd moest worden in de uitvoering.

De drie deelprogramma's zijn:
- Funderend Onderwijs (FO)
- Beroepsonderwijs (BO)
- Institutionele en Organisatorische Versterking (IOV).

De deelprogramma's voor FO en BO moesten invulling geven aan de invoering van de onderwijsvernieuwing. Daarvoor was per programma een lijst van kernverbeteringen opgesteld. Afzonderlijke thematische domeinen die kleine stukjes van de vernieuwing omvatten. Het totaal aan veranderingen op die kernverbeteringen moest bijdragen aan de totale onderwijsvernieuwing in respectievelijk het funderend- en het beroepsonderwijs.

Het programma IOV was bedoeld om de organisatorische capaciteit op de eilanden te versterken. Enerzijds om feitelijk uitvoering te kunnen geven aan de omvangrijke vernieuwingen. Anderzijds om in termen van beleidsontwikkeling, (statistische) gegevensverzameling en informatievoorziening en kwaliteitsbewaking de eilanden te versterken. Centraal stond namelijk de gedachte dat een gestructureerd monitorings- en evaluatiesysteem opgezet moest worden om de vernieuwingen te volgen en indien nodig bij te sturen. De samenhang moet gevonden worden in de manier waarop de onderwijsvernieuwingen worden uitgevoerd en de sturing en monitoring op die uitvoering.

Uitgangspunt werkwijze eerste programma: bottom-up
Het effect van het onderwijssamenwerkingsprogramma moet op school- en nog specifieker op klasniveau bereikt worden. Het samenwerkingsprogramma heeft daarom in haar opzet bewust gekozen voor een bottom-up benadering die begint bij de scholen. Kern van deze benadering is de gedachte dat iedere school een eigen schoolontwikkelingsplan schrijft (SOP). Het SOP beschrijft op welke manier de school invulling geeft aan de invoering van de onderwijsvernieuwingen. Op basis van het SOP stellen scholen jaarlijks jaarplannen op, inclusief een begroting. Het totaal aan schoolplannen is de input voor het eilandelijk jaarplan (inclusief begroting). De eilandelijke jaarplannen vormen de basis voor de eilandspecifieke invoering van de onderwijsvernieuwingen. Taskmanagers van de onderwijsdiensten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de jaarplannen. Het is aan de eilanden zelf om al dan niet een informele begeleidingscommissie in te stellen. De eilandelijke jaarplannen worden op landsniveau samengevoegd tot een landelijk plan voor de uitvoering van de programma's FO en BO. Dit plan wordt ter goedkeuring aan Nederland aangeboden.

Schoolbestuurders, schoolleiders en leraren zijn verantwoordelijk voor het rapporteren (volgens een vast format) over de voortgang van de onderwijssamenwerking aan de eilandelijke onderwijsdiensten.

[2] Protocol van afspraken van 19 januari 2001

Programmasturing
Op landsniveau wordt een 'Programma Bestuurscommissie' ingesteld. Deze commissie besluit over de goedkeuring van het landelijke jaarplan dat bij de Nederlandse overheid wordt ingediend. Verder wordt er een programmabureau opgericht dat actief op verschillende niveaus in het onderwijssysteem zorg draagt voor ondersteuning bij het opstellen van plannen en zorg draagt voor de monitoring van de uitvoering. Dit programmabureau is het Bureau Procesmanagement Onderwijsvernieuwingen (BPO).

Monitoring en evaluatie moeten plaatsvinden op basis van een programmacyclus (ontwikkeling en voorbereiding, uitvoering en monitoring en evaluatie van de uitvoering) zodat jaarplannen elkaar steeds logisch opvolgen en aanvullen. Voor het realiseren van deze aanpak wordt in de opzet van een Onderwijsmanagement Informatie Systeem (OMIS[3]) voorzien. Dit systeem levert informatie over de uitvoering van deelprogramma's, biedt diensten de mogelijkheid de ontwikkelingen te volgen en aanpassingen in bestaand of nieuw beleid te realiseren. OMIS heeft kortom tot doel de opbouw van up-to-date, eenduidig statistisch materiaal over onderwijsresultaten, leerprestaties en rendement.

2.4 Evaluatie eerste programma

In 2006 is het eerste samenwerkingsprogramma geëvalueerd. Die evaluatie betrof een midterm evaluatie van de deelprogramma's Funderend Onderwijs en Beroepsonderwijs[4]. Ook is gekeken naar de overall organisatie van het samenwerkingsprogramma[5].

In deze paragraaf zijn de belangrijkste conclusies uit die evaluatie uiteengezet. In hoofdstuk 3 waarin de opzet van het OJSP beschreven wordt, wordt ook een oordeel gegeven over de manier waarop de aanbevelingen uit de evaluatie al dan niet zijn overgenomen.

Conclusies FO en BO
Ten aanzien van de stand van zaken in de uitvoering van de deelprogramma's FO en BO wordt geconcludeerd dat, met uitzondering van de invoering van cyclus I, geen enkel onderdeel van de vernieuwingen tot dan toe volledig bevredigend is ingevoerd.

Een belangrijke reden die daarvoor wordt aangedragen is het gebrek aan draagvlak onder en betrokkenheid van ouders bij het onderwijs. Verder wordt de uitvoering belemmerd door de voortdurende taaldiscussie (met name op Curaçao). In principe is als uitgangspunt gehanteerd dat de moedertaal ook de instructietaal in het onderwijs is. Enerzijds kan dit principe niet in de praktijk worden gebracht omdat de daarvoor benodigde leermiddelen ontbreken. Anderzijds bestaan zorgen over de vraag of het Nederlands (als doeltaal) nog wel voldoende aandacht krijgt. Tot slot wordt geconcludeerd dat de fysieke voorzieningen nog onvoldoende zijn toegerust om conform de principes van FO en VSBO les te kunnen geven.

Conclusies aansturing & monitoring
De belangrijkste conclusie ten aanzien van de organisatie van het programma betreft het ontbreken van duidelijke en richtinggevende programmasturing. In de eerste plaats als gevolg van het ontbreken van een overkoepelend en samenhangend monitoringssysteem.

[3] Op Sint Maarten wordt in dit kader gesproken van EMIS. De Engelse term voor OMIS.

[4] In 2003 is er al een midterm evaluatie uitgevoerd naar het deelprogramma Institutionele en organisatorische versterking door DMC.

[5] Edburgh consultants, midterm evaluatie van de deelprogramma's Funderend Onderwijs en Beroepsonderwijs in de Nederlandse Antillen

Het eerste samenwerkingsprogramma had als nadrukkelijke doelstelling de voortgang van de uitvoering structureel te monitoren (volgens een vast format) zodat een eenduidig beeld zou ontstaan over samenhang, verloop en bestede middelen. Daarnaast was het de bedoeling dat er een OMIS-systeem geïmplementeerd zou worden voor de registratie van leerlinggegevens. Het ontbreken van die monitor en het uitblijven van OMIS heeft ertoe geleid dat gerichte sturing op de uitvoering eigenlijk niet mogelijk was. Een andere belangrijke reden voor het ontbreken van gerichte sturing was het feit dat Nederland als donor en als medeprogramma-eigenaar onvoldoende zichtbaar was. Tot slot ontbrak het op de eilanden aan richtinggevend en duidelijk leiderschap op programmaniveau, dat duurzaam op politieke steun vanuit alle niveaus kon rekenen. Het samenwerkingsprogramma is feitelijk onvoldoende organisatorisch ingericht. Het kader is neergezet, maar het ontbrak aan duidelijke regels en sturing.

OMIS
De vormgeving en inrichting van een duidelijke systeem voor monitoring was één van de kernzaken binnen het eerste samenwerkingsprogramma. De ontwikkeling van een overkoepelend OMIS was daarvoor cruciaal. De evaluatie van het samenwerkingsprogramma in 2006 toont aan dat de doelstelling van het ontwikkelen en implementeren van OMIS niet gerealiseerd is. In het samenwerkingsprogramma was in eerste instantie een flink bedrag begroot voor de ontwikkeling van OMIS (ongeveer NAF 2 miljoen). Van dit bedrag moest ook de reorganisatie van de directie Onderwijs gefinancierd worden. De start van het OMIS traject was de uitvoering van een vooronderzoek naar ‘build or buy’ van een systeem. Dit onderzoek leidde tot een omvangrijk, technisch rapport. De keuzes die op basis van het vooronderzoek voorlagen betekenden allen een flinke investering bij aanvang en hoge administratie- en onderhoudskosten op de lange termijn. Feitelijk leidde het onderzoek tot de conclusie dat voor de aanschaf en het van het OMIS een investering van NAF 20 miljoen nodig was, daarbovenop kwamen nog hoge, jaarlijkse onderhoudskosten. De eilanden en het land Nederlandse Antillen beschikten over onvoldoende financiële middelen om tot de aanschaf van OMIS over te gaan. Toen duidelijk werd dat er geen aanvullende middelen beschikbaar kwamen, is het project, onafgerond en met restbudget afgesloten.

Al met al kan gesteld worden dat het uitblijven van een OMIS in het eerste samenwerkingsprogramma twee belangrijke oorzaken kent. Enerzijds was de bestuurlijk aansturing onvoldoende. Anderzijds waren de omvang van de startinvestering en de onderhoudskosten dusdanig dat financiering uit de eigen begroting niet realistisch was.

Aanvullende observatie
Hoewel niet als aparte conclusie opgenomen in de eindrapportage van de midterm evaluatie uit 2006 is het belangrijk om aan te geven dat uit het rapport wel kan worden opgemaakt dat de vooraf geplande bottom-up benadering als uitgangspunt in de werkwijze eigenlijk niet is gerealiseerd. De vernieuwing en planvorming daarover is met name bij overheidsdiensten vormgegeven. Hier en daar waren schoolbesturen wel betrokken. Echter de gedachte dat het totaal van SOP de basis vormden voor het eilandelijke (jaar)plan heeft geen of in elk geval door het veld niet als zodanig ervaren, vorm gekregen. Het SBO op Curaçao is hierop een uitzondering. Daar wordt sinds 2002 ‘schoolbased’ gewerkt. Het SBO herkent en waardeert die manier van werken.

Overigens is het goed hierbij op te merken dat het nog maar zeer de vraag is of deze bottom-up benadering, bij aanvang van zo’n omvangrijke verandering, realistisch is geweest. Het onderwijs stond voor een inhoudelijke veranderingsopgave om daaraan gekoppeld ook al zo’n grote organisatorische verandering door te voeren is eigenlijk te ambitieus geweest.

2.5 Overgangsperiode

De formele looptijd van het eerste samenwerkingsprogramma was de periode 2002 – 2006. Aan de invoering van de onderwijsvernieuwingen kwam geen eind in 2006, in tegendeel. In de planvorming van de invoering van vernieuwingen in het Funderend onderwijs is altijd uitgegaan van een invoeringsperiode van 10 jaar, 2002 – 2012, in het Beroepsonderwijs van een invoeringsperiode van 6 jaar, van 2002 – 2008.

Het OJSP loopt sinds begin 2008. Voor de periode januari 2007 tot en met december 2007 is tussen Nederland en de Nederlandse Antillen overeengekomen om de samenwerking (en financiering) voort te zetten op basis van het inhoudelijke kader van het eerste programma. Dit stelde de eilanden in staat door te werken op basis van bestaande projectplannen en met resterende budgetten uit het eerste programma. Dat wil zeggen dat projectplannen waarvoor vóór afloop van het samenwerkingsprogramma goedkeuring was verleend, gewoon doorgang konden vinden.

2.6 Sociale Vormingsplicht

Aanleiding
Verschillende onderzoeken aan het begin van de 21ste eeuw laten zien dat zich op de Nederlandse Antillen een aanzienlijke groep kwetsbare jongeren bevindt. Onder deze groep jongeren is de schooluitval hoog, zijn de arbeidsmarktperspectieven laag en is vaak sprake van criminaliteit en drugsgebruik. Veel van deze jongeren vertrekken naar Nederland in de hoop daar een opleiding te kunnen volgen of een baan te kunnen vinden. De realiteit wees echter uit dat, in het bijzonder voor de laagopgeleiden, ook in Nederland voor deze jongeren geen kansrijk toekomstperspectief bestond.

De problemen waar deze jongeren mee te kampen hebben, staan niet op zichzelf. Voor een groot deel zijn deze bepaald door de sociale omgeving waarin deze jongeren zijn opgegroeid. Vaak in gezinnen waar geen vader aanwezig was en (tiener)moeders alleen voor de opvoeding van in veel gevallen meerdere kinderen stonden. Dit gecombineerd met een stevig en omvangrijk armoedeprobleem maakt de situatie waarin veel kinderen opgroeien niet optimaal en de kans op onder andere schooluitval en verslavingsproblematiek aanzienlijk.

Sociale vormingsplicht als oplossing
Om deze groep kansarme jongeren een beter toekomstperspectief op de Nederlandse Antillen te bieden is de Antilliaanse overheid in 2005 gestart met een pilot gericht op de sociale vorming van kansarme jongeren. In maart 2006 is de Landsverordening Sociale vormingsplicht (SVP) ingevoerd en daarmee werd de SVP wettelijk verplicht voor jongeren (16 tot 24 jaar) die het onderwijs zonder startkwalificatie (SBO niveau 1) hebben verlaten. Mede in het kader van de aanpak van het probleemgedrag van een groep jongeren van Nederlands Antilliaanse afkomst in Nederland, heeft de Nederlandse regering in 2006 geld ter beschikking gesteld (€ 19 miljoen extra tot 2006) om jongeren op de Nederlandse Antillen de kans te bieden een toekomst op te bouwen in hun eigen land[6]. Nederland heeft kortom een financiële bijdrage geleverd aan de ontwikkeling en uitvoering van de SVP in de eerste fase van zijn bestaan. De aanpak in Nederland was erop gericht om jongeren van Nederlands Antililaanse afkomst in Nederland, die regelmatig overlast plegen of strafbare feiten plegen, in staat te stellen hun eigen leven op een positievere manier vorm te geven en een duurzaam positieve bijdrage te leveren aan de samenleving.[7] Door de integrale, meerjarige vorm van deze aanpak werd ook ingezet op de basis van het probleem, namelijk de schooluitval op de Nederlandse Antillen.

[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26283, nr 42 Migratie Antilliaanse jongeren

[7] Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26283, nr 31 Migratie Antilliaanse jongeren

Begin 2008 is besloten de SVP en het programma Onderwijsvernieuwing samen te voegen in het OJSP, voor een betere aansluiting tussen het reguliere onderwijs en de SVP.

Doel SVP
SVP biedt een tweede kans aan jongeren om alsnog een beroepsniveau te halen of opnieuw in het onderwijs in te stromen.

De SVP besteedt daarnaast aandacht aan brede, sociale vorming van de jongeren met als doel hun verdere ontwikkeling weer in evenwicht te brengen. Het SVP is er kortom op gericht jongeren weer een toekomstperspectief te bieden.

Organisatie SVP
De organisatie van de SVP is bij aanvang verdeeld over het land Nederlandse Antillen en de verschillende eilanden. De directie Jeugd- en Jongerenontwikkeling (DJJO) had namens het land de regie over de beleidsontwikkeling, voorbereiding en organisatie van de SVP. De uitvoering op de eilanden was ondergebracht bij projectbureaus die op hun beurt onderdeel uitmaakten van een van de eilandelijke diensten. Op Curaçao is het projectbureau bij de start van het SVP ondergebracht bij DCE. Op Sint Maarten was er voor de projectleider SVP een werkrelatie met het voormalig Departement van Arbeid georganiseerd, echter geen formeel ingericht projectbureau. Het projectbureau op Curaçao en de projectleider op Sint Maarten kregen de verantwoordelijkheid voor de *organisatie* van de uitvoering van de SVP. De feitelijke uitvoering van SVP trajecten was in handen van uitvoeringsorganisaties.

2.7 Evaluatie Sociale Vormingsplicht

In 2007 is een interim evaluatie uitgevoerd naar de uitvoering van de SVP. Die evaluatie heeft laten zien dat de SVP een relevant beleidsinstrument is dat aansluit bij de problematiek van een grote groep jongeren op de Nederlandse Antillen. Over de effectiviteit van de trajecten kon op dat moment nog niet veel gezegd worden, omdat de looptijd nog maar kort en het aantal jongeren dat een traject had afgerond nog (relatief)beperkt was. Toch wordt geconcludeerd dat de kwaliteit van de invulling van kanstrajecten verbetering behoeft. Het gaat dan om de volgende punten:

- verbetering van de zorgstructuur (inbedden in aanpalende vormen van ondersteuning: huisvesting, maatschappelijk werk en medische ondersteuning)
- meer aandacht voor het aspect van sociale vorming in de trajecten en betere aansluiting tussen voor en hoofdtraject
- verbetering van de kwaliteit van docenten (gaat om mix van kwaliteiten: pedagogische kennis, vakinhoudelijke kennis en affiniteit met de doelgroep)
- betere aansluiting op de arbeidsmarkt en betere afstemming over de inhoud van trajecten met werkgevers
- versteviging van de projectorganisaties voor de uitvoering op Curaçao en Sint Maarten.

Tijdens de interim evaluatie SVP was het Jongerenregister nog niet operationeel. De verwachting was dat die doelstelling wel gerealiseerd zou worden.

3 OJSP 2008 – 2012 op papier

In januari 2008 is het OJSP formeel vastgesteld. In dit hoofdstuk staat beschreven welke afspraken er op papier gemaakt zijn. In hoofdstuk 15 staat beschreven in hoeverre de op papier gemaakte afspraken ook in de praktijk hun beslag hebben gekregen.

3.1 Integratie Jongeren en Onderwijs

In de voorbereidingen van een vervolg op het eerste samenwerkingsprogramma gericht op onderwijsvernieuwingen op de Antillen is besloten de thema's onderwijs & jongeren samen te brengen in één programma. Dat wil zeggen het integreren van het onderwijsvernieuwingsproces en de Sociale Vormingsplicht. Motor achter deze integratie was het zogenaamde Deltaplan (samenwerkingsprogramma Onderwijs).

Met dit in 2006 verschenen Deltaplan heeft de toenmalige Nederlands-Antilliaanse minister van Onderwijs, mevrouw Omayra Leeflang, de visie op de ontwikkeling van Antilliaanse jongeren beschreven en de manier waarop het onderwijs- en jeugdbeleid daaraan een bijdrage zouden moeten leveren. Uitgangspunt van het Deltaplan was de gedachte dat alleen een integrale aanpak van leerplicht, sociale vorming, onderwijs, leerlingenzorg en begeleiding naar werk voor alle Antilliaanse jongeren zou leiden tot een toekomstperspectief.

Naast het Deltaplan, vormden de aanbevelingen van de midterm evaluatie van het eerste samenwerkingsprogramma een belangrijke basis voor het opstellen van de inhoudelijke kaders van het OJSP.

3.2 Opzet OJSP

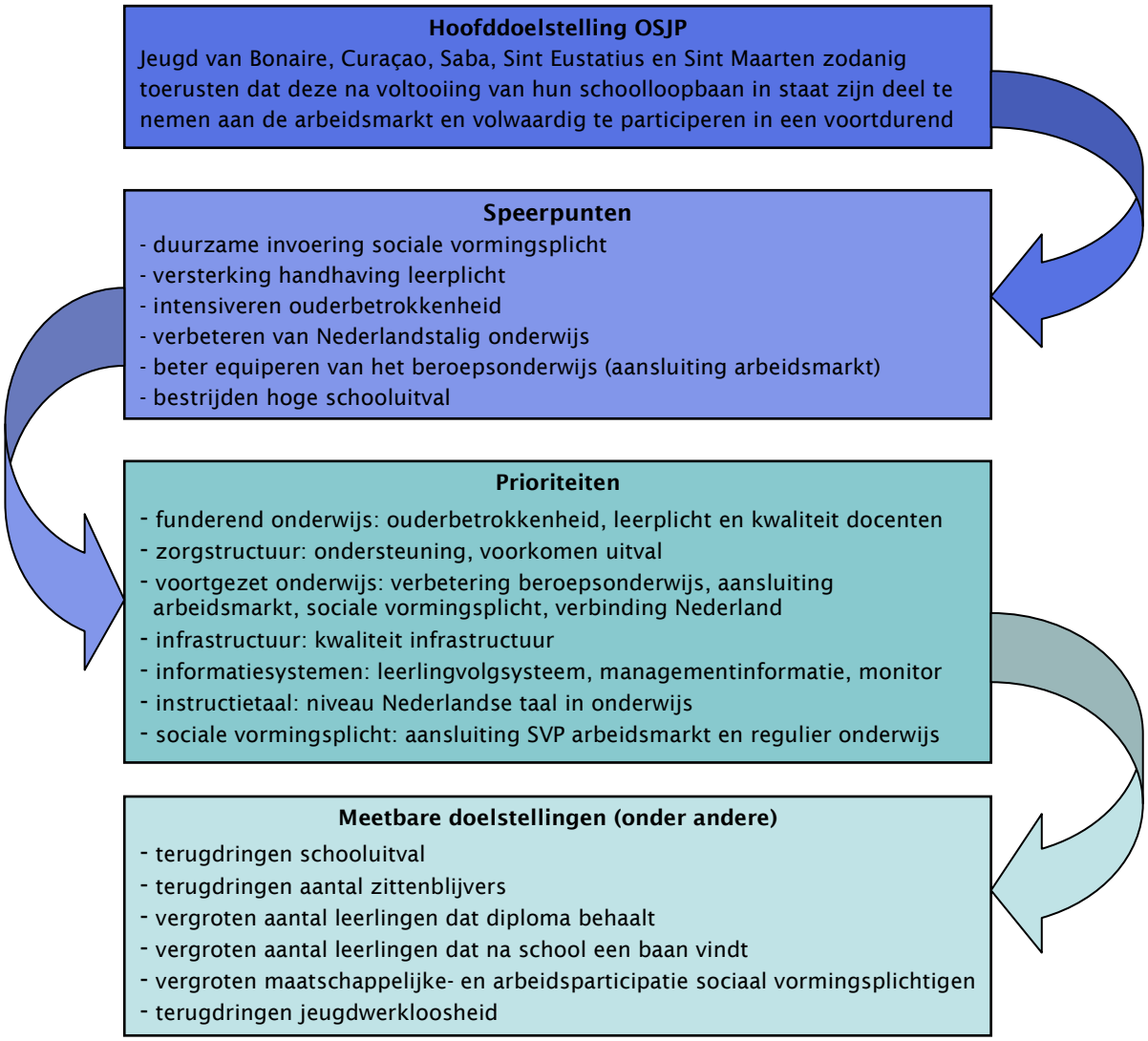
3.2.1 Inhoudelijk

Het samenwerkingsprogramma richt zich op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en (daarmee) op het vergroten van kansen voor jongeren om zich te ontwikkelen tot volwaardige burgers op de Nederlandse Antillen. Dit is in het kort de ontwikkelingsdoelstelling van het OJSP. Die doelstelling wordt via speerpunten, prioriteiten en operationele doelstellingen verder uitgewerkt.

De speerpunten en operationele doelstellingen zijn gebaseerd op de evaluaties van respectievelijk het eerste samenwerkingsprogramma en de Sociale Vormingsplicht. Conclusies die in die evaluaties zijn getrokken, zijn gebruikt om in het OJSP inhoudelijk meer focus aan te brengen.

In het schema hieronder is de inhoudelijke opzet van hoofddoelstelling tot operationele doelstellingen uiteengezet[8]. Deze afbeelding is een schematische vertaling van AEF, gebaseerd op de inhoud van het samenwerkingsprogramma van januari 2008.

[8] Nederlandse Antillen-Nederland, *Samenwerkingsprogramma Onderwijs en jongeren 2008-2012*, 25 januari 2008



Het OJSP kent in de uitvoering eilandprogramma's. De eilandprogramma's geven uitvoering aan het OJSP door middel van deelprogramma's. Uitgangspunt bij het vormgeven van de eilandprogramma's is het inhoudelijke kader zoals hierboven geschetst: hoofddoelstelling, speerpunten en operationele doelstellingen.

Opbouw Eilandprogramma Curaçao

Doelstellingen

Het eilandprogramma Curaçao handhaaft in het OJSP de ontwikkelingsdoelstelling uit het eerste programma:

'Het nationale onderwijsbeleid is gericht op de algemene vorming van de Antilliaanse mens in de Antilliaanse maatschappij, Caribische regio en de wereld. Het beleid sluit aan op het ontwikkelingsbeleid door zich te richten op het inhalen van achterstanden en verhogen van het algemene scholingsniveau (human resource development). Het bieden van gelijke toegang tot kwalitatief goed onderwijs zal moeten leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie van de Nederlandse Antillen en meer oriëntatie op de regio en de Verenigde Staten'.

Vervolgens worden in het programma de operationele doelstellingen uit het OJSP-kader genoemd als operationele doelen op programmaniveau.

Deelprogramma's
Op Curaçao is het OJSP uitgewerkt in de vijf deelprogramma's. Ieder van de deelprogramma's kent zijn eigen overkoepelende doelstelling. Vervolgens zijn de deelprogramma's opgedeeld in kernverbeteringen (FO, VSBO, SBO) en domeinen (SVP) met ieder hun eigen doelstellingen en activiteiten.

De deelprogramma's op Curaçao zijn:
- Funderend onderwijs (FO)
- Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs (VSBO)
- Secundair Beroepsonderwijs (SBO)
- Institutionele en organisatorische versterking (IOV)
- Sociale Vormingsplicht (SVP).

Opbouw Eilandprogramma Sint Maarten
Doelstellingen:
Het eilandprogramma Sint Maarten hanteert als algemene programmadoelstelling:

'*Het nationale onderwijsbeleid is gericht op de algemene vorming van de Antilliaanse mens in de Antilliaanse maatschappij, Caribische regio en de wereld. Het beleid sluit aan op het ontwikkelingsbeleid door zich te richten op het inhalen van achterstanden en verhogen van het algemene scholingsniveau (human resource development). Het bieden van gelijke toegang tot kwalitatief goed onderwijs zal moeten leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie van de Nederlandse Antillen en meer oriëntatie op de regio en de Verenigde Staten'.*

Vanuit die programmadoelstelling benoemt het programma de operationele doelstellingen zoals die ook in het algemeen kader van het OJSP genoemd staan.

Vervolgens spitst het programma de ontwikkelingsdoelstelling nader toe op:
- gelijke ontplooiingskansen voor kinderen vanaf 3 jaar, ongeacht hun achtergrond
- brede vorming op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en spiritueel gebied
- minimum niveau aan kennis en vaardigheden om doorstroom naar het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt te verbeteren.

Deelprogramma's
Op Sint Maarten is het OJSP uitgewerkt in de vijf deelprogramma's. Ieder van de deelprogramma's kent zijn eigen overkoepelende doelstelling. Vervolgens zijn de deelprogramma's opgedeeld in kernverbeteringen (FO, IOV, Leerplicht) en domeinen (VSBO/SBO en YDP) met bijbehorende doelstellingen en activiteiten.

De deelprogramma's op Sint Maarten zijn:
- Funderend onderwijs (FO)
- Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs & Secundair Beroepsonderwijs (VSBO& SBO)
- Institutionele en organisatorische versterking (IOV)
- Youth Development Program (YDP)
- Leerplicht.

3.2.2 Rollen en verantwoordelijkheden

De opbouw van bovengenoemde eilandelijke programma's en onderstaande rollen en verantwoordelijkheden zijn afkomstig uit het OJSP9 en uit de eilandelijke programma's10. Het gaat hier om de rollen en verantwoordelijkheden zoals deze, bij het opstellen van het programma schriftelijk zijn vastgelegd. In hoofdstuk 16.6 wordt verder ingegaan op het feitelijk functioneren van deze rolverdeling in de praktijk.

Het OJSP is geschreven vanuit de staatkundige situatie zoals die bestond in 2008. Op dat moment maakten Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten onderdeel uit van het land Nederlandse Antillen. Per 10 oktober 2010 zijn Curaçao en Sint Maarten zelfstandige landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

In onderstaande beschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden wordt uitgegaan van de schriftelijke afspraken in 2008. De staatkundige veranderingen die onlangs hebben plaatsgevonden, zijn hierin niet meegenomen. In hoofdstuk 16 is beschreven wat de invloed van die veranderingen is geweest op de uitvoering van het OJSP in de dagelijkse praktijk.

Aansturing en eigenaarschap

De eilandgebieden[11] Curaçao en Sint Maarten zijn projecteigenaar en budgethouder van het OJSP, elk van hun eigen eilandprogramma. Het indienen van projectvoorstellen bij USONA, uitvoering van die projectplannen en verantwoording over de uitvoering aan de donateur (Nederland) is zodoende de verantwoordelijkheid van de (voormalige) Bestuurscolleges van de eilandgebieden.

De voortgang van de programma's wordt twee keer per jaar op elk van de eilanden met Nederland besproken, afwisselend op ambtelijk- en op bestuurlijk niveau. In het voortgangoverleg kunnen besluiten genomen worden over de verdeling van middelen tussen de programma's en over het inhoudelijk bijsturen van programma's.

Uitvoering

Als projecteigenaar hebben de eilanden een eigen verantwoordelijkheid in het vormgeven van de uitvoering. Op Curaçao is vanaf 2002 een Programmabureau Onderwijssamenwerking opgezet waarin regie, coördinatie en (aansturen van de) uitvoering zijn ondergebracht. Dat wil zeggen dat de coördinerende taak over de uitvoering van het programma en de voorbereiding van projectplannen voor de verschillende deelprogramma's belegd is bij Servisio pa Asuntunan die Enseñansa (SAE). In de praktijk betekent dat, dat er één medewerker is aangesteld voor de overall coördinatie van de uitvoering van het gehele samenwerkingsprogramma. SAE bereidt projectplannen voor de deelprogramma's voor en legt deze ter goedkeuring, via het Bestuurscollege (tegenwoordig via de minister), voor aan USONA. Na goedkeuring van het projectplan door USONA verloopt de coördinatie van de uitvoering van activiteiten en de toedeling van budgetten aan schoolbesturen ook via SAE. Bij SAE zijn voor ieder deelprogramma taskmanagers werkzaam. De taskmanagers zijn verantwoordelijk voor het opstellen van projectplannen voor hun deelprogramma en voor de vertaling van die plannen naar concrete activiteiten.

[9] Nederlandse Antillen-Nederland, *Samenwerkingsprogramma Onderwijs en jongeren 2008-2012*, 25 januari 2008

[10] Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren Nederland - Curaçao 2008-2012, december 2007 en Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren Sint Maarten 2008-2012, januari 2008

[11] Sinds 10-10-2010 zijn Sint Maarten en Curaçao geen eilanden meer, maar zijn het nieuwe landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden geworden.

Vanuit SAE wordt de uitvoering van het gehele OJSP (met uitzondering van de SVP en tot aan de ondertekening van het Sint Jorisakkoord) georganiseerd en gecoördineerd. Sinds de ondertekening van het Sint Jorisakkoord is de organisatie van de uitvoering veranderd, voor een beschrijving hiervan wordt verwezen naar de inleiding van het deel 'Uitvoering Eilandprogramma Curaçao'.

Op Sint Maarten wordt de invoering van de onderwijsvernieuwingen gecoördineerd vanuit het programmabureau Department of Education, Research, Planning and Innovation (DERPI). DERPI is een onder het Ministerie van Onderwijs ressorterende dienst die sinds 2002 de taak heeft uitvoering te geven aan de onderwijsvernieuwingen op het eiland. Binnen DERPI is een innovatiemanager aangesteld voor de overall coördinatie van de uitvoering van het eilandprogramma OJSP. De innovatiemanager is tevens verantwoordelijk voor het opstellen van de projectplannen en het, via de ministerraad indienen van deze plannen bij USONA. Voor ieder van de deelprogramma's is een projectleider aangesteld, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de projectplannen en neemt deel aan de ambtelijke voortgangsoverleggen over het OJSP.

Financieel
Het OJSP is een samenwerkingsprogramma tussen Nederland en de Nederlandse Antillen waarbij Nederland als donor optreedt. Voor die financiering dienen de gemaakte afspraken in het protocol als basis. Tot en met 2007 liep de financiering via het land Nederlandse Antillen. Bij aanvang van het OJSP is ervoor gekozen om, vooruitlopend op de staatkundige vernieuwingen, de eilandgebieden aan te wijzen als programma-eigenaar en budgethouder. Voor een overzicht van de afgesproken verdeling van middelen zie paragraaf 3.3.

Het financieel beheer van het OJSP is de taak van USONA. Dat betekent dat USONA verantwoordelijk is voor het beoordelen, goedkeuren en financieren van projectvoorstellen. Na goedkeuring is USONA tevens verantwoordelijk voor het beheer van de goedgekeurde projecten en de informatievoorziening over de voortgang. In paragraaf 3.3.3 is een uitgebreide beschrijving opgenomen van de inrichting van het financieel proces bij USONA.

Afstemming en samenwerking
Het samenwerkingsprogramma heeft een algemeen, overkoepelend deel en kent uitvoeringsprogramma's per eiland. In die eilandprogramma's worden inhoudelijk verschillende accenten gelegd. Tegelijkertijd streven de programma's hetzelfde doel na en bevatten de programma's gelijke, cruciale onderwerpen. Om op die onderwerpen de afstemming te organiseren zodat een succesvolle uitvoering van het OJSP kan plaatsvinden, is, op basis van de lessen uit het eerste samenwerkingsprogramma, een begeleidingscommissie ingesteld. De begeleidingscommissie is primair een advieslichaam, welke zorg moet dragen voor:

- afstemming van alle initiatieven die nodig zijn om een succesvolle afwikkeling van het programma te doen plaatsvinden
- borgen van samenhang tussen de eilanden en afstemming van de initiatieven met gemeenschappelijke kenmerken (LVS, rolverdeling ten aanzien van inspectie, ETE)
- ondersteunen van de efficiëntie van het programma, zorg dragen voor uitwisseling van goede voorbeelden en 'lessons learned', het fungeren als communicatieplatform en inhoudelijke vraagbaak
- monitoren van de voortgang van het programma en waar mogelijk uitwerken van verbeter- of versnellingsmaatregelen (adviseren verantwoordelijke bestuurders over opzetten monitor)
- adviseren over de voortgang en eventuele bijsturing van het programma.

De begeleidingscommissie bestaat uit vertegenwoordigers van de afzonderlijke eilanden en van Nederland. De leden van de begeleidingscommissie worden aangesteld door de verantwoordelijke diensten van de eilanden en andere betrokken partijen. De begeleidingscommissie wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter, die met instemming van de betrokken bestuurders wordt aangesteld door de minister van BZK.

Rapportage en monitoring
Rapportage en monitoring vindt op verschillende niveaus plaats binnen het programma. Overkoepelende monitoring van de voortgang van het programma gebeurt zoals gezegd door de begeleidingscommissie van het OJSP. Tweemaal per jaar worden de eilandelijke programma's besproken met Nederland[12]. De hiervoor gebruikte gegevens zijn afkomstig van USONA, die verantwoordelijk is voor de informatievoorziening over de voortgang van de programma's. De coördinerende en uitvoerende diensten (SAE, DCE, CCB en DERPI) leveren hiervoor halfjaarlijks rapportages aan bij USONA, per deelprogramma. QDev voert daarnaast nog jaarlijks scans uit, om de voortgang op de operationele doelstellingen en speerpunten van het programma te monitoren.

Zowel Nederland, Curaçao als Sint Maarten zijn verantwoordelijk voor het OJSP. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid krijgt vorm in diverse afspraken die in het protocol en latere brieven zijn vastgelegd: gezamenlijke financiering, voortgangsoverleggen, deelname in begeleidingscommissie, gezamenlijke goedkeuring van herprioriteringen, et cetera. Sinds de ondertekening van het Sint Jorsiakkoord (SJA) zijn op Curaçao ook twee schoolbesturen formeel verantwoordelijk voor de uitvoering van het OJSP. Voor een verdere toelichting op het SJA wordt verwezen naar het inleidende hoofdstuk op het eilandprogramma Curaçao.

Onderstaande tabel bevat een samenvattend overzicht van alle actoren binnen het OJSP en hun formele verantwoordelijkheden[13].

Actor	Formele verantwoordelijkheden
Voormalig land Nederlandse Antillen Toenmalig Minister van Onderwijs en Cultuur	- Vaststellen inhoudelijke kaders OJSP - Waarborgen van efficiëntie en onderlinge samenhang (door middel van begeleidingscommissie).
Nederland Staatssecretaris/ minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (in casu de Vertegenwoordiging te Willemstad)	- Vaststellen inhoudelijke kaders OJSP - Hoofdfinancier/donateur OJSP - Bewaken voortgang (Bestuurscollege, nu minister) - Vaststellen van (wijzigingen in het) programma - Inhoudelijk bijsturen programma's (voortgangsoverleg) - Waarborgen van efficiëntie en onderlinge samenhang (door middel van begeleidingscommissie).
Voormalig eilandgebied Curaçao/Sint Maarten Toenmalig gedeputeerde voor Onderwijs, nu minister van Onderwijs	*Bestuurlijke verantwoordelijkheden* - Projecteigenaar en budgethouder OJSP - Indienen eilandelijke projectvoorstellen in bij USONA - Verantwoordelijk voor uitvoering eilandelijke programma - Verantwoordelijk voor inrichting uitvoeringsstructuur - Beschikking over goedgekeurde budgetten - Financiële verantwoording naar donateur - Co-financierder OJSP. - Contact onderhouden met Nederlandse vertegenwoordiging over voortgang en eventuele bijsturing

[12] Nederlandse Antillen-Nederland, *Samenwerkingsprogramma Onderwijs en jongeren 2008-2012*, 25 januari 2008, p.4

[13] Nederlandse Antillen-Nederland, *Samenwerkingsprogramma Onderwijs en jongeren 2008-2012*, 25 januari 200

Actor	Formele verantwoordelijkheden
Uitvoerende organisaties Schoolbesturen, onderwijsstichtingen en uitvoeringsorganisaties	*Ambtelijke verantwoordelijkheden (uitvoeringsstructuur)* - Voorbereiden eilandelijke projectvoorstellen - Aangaan financiële verplichtingen met uitvoerders - In kaart brengen en beheersen van potentiële risico's (risico inventarisatie in verantwoordingsrapportages) - Voorbereiden financiële verantwoording. - Uitvoering activiteiten per op deelprogramma en kernverbeteringniveau Daarnaast hebben twee schoolbesturen op Curaçao een expliciete verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het OJSP. Dit wordt in de inleiding op de beschrijving van de deelprogramma's Curaçao verder toegelicht.
USONA (Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen)	- Behandeling projectplannen/financieringsvoorstellen OJSP (beoordeling, goedkeuring en financiering) - Beoordeling met oog voor meetbaarheid & realisme uitvoering - Beheer goedgekeurde projecten - Informatievoorziening over voortgang (halfjaarlijkse rapportage aan de bewindspersoon voor Koninkrijksrelaties).
Begeleidingscommissie OJSP (Advieslichaam met vertegenwoordigers uit NL, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Saba en Sint Eustatius)	Begeleidingscommissie is advieslichaam, linking pin Doel Begeleidingscommissie is het verzorgen van afstemming tussen alle initiatieven om succesvol verloop/afwikkeling van het programma te borgen. Aandachtsvelden: - Borgen samenhang tussen eilanden en zorgen voor afstemming van gemeenschappelijke initiatieven (LVS, Inspectie, examens et cetera). - Ondersteunen efficiëntie programma (uitwisselen lessons learned en fungeren als communicatieplatform en inhoudelijke vraagbaak OJSP) - Monitoren voortgang en eventueel uitwerking van verbeter of versnellingsmogelijkheden. Dit houdt in het adviseren van bestuurders over het opzetten van een monitor/systeem waarmee gegevens over voortgang beschikbaar komen. - Advisering over voortgang en bijsturing.

3.3 Financiën

Het OJSP is een samenwerkingsprogramma tussen Nederland en de voormalige Nederlandse Antillen waarbij Nederland als donor optreedt. Dat wil zeggen dat de Nederlandse overheid middelen ter beschikking stelt voor de financiering van de uitvoering van het samenwerkingsprogramma. In het OJSP is aan ieder van de eilanden een totaal budget voor de periode 2008 – 2012 toegekend. Die verdeling, zoals opgenomen in het OJSP, is in onderstaande tabel weergegeven.

Verdeling middelen per eiland	
Curaçao	119.208.000,00
Sint Maarten	35.280.000,00
Bonaire	5.472.000,00
Statia	1.104.000,00
Saba	1.104.000,00
Totaal NAF	**162.168.000,00**

Bron: S*amenwerkingsprogramma Onderwijs en jongeren 2008-2012*, 25 januari 2008

De in het programma genoemde bedragen in euro's zijn hier omgerekend naar NAF, tegen een koers van 2.4

Correctie op totaal beschikbare budget Curaçao
Van het totaal budget voor Curaçao is nog een bedrag van NAF 7.794.000 afgegaan. Het betrof hier een bedrag aan lopende verplichtingen uit het eerste programma. Daarmee kwam het totaal beschikbare budget voor het OJSP Curaçao uit op NAF 111.414.000[14].

Correctie op totaal beschikbaar budget Sint Maarten
Aan het totaal beschikbare bedrag voor Sint Maarten is NAF 2.100.000 toegevoegd. Het betreft hier zogenaamde 'quick wins' middelen. Middelen die in het kader van de staatkundige veranderingen door Nederland beschikbaar zijn gesteld. Sint Maarten heeft er voor gekozen die middelen toe te voegen aan het OJSP. Het totaal beschikbare bedrag komt daarmee uit op NAF 37.281.000.

Opmerking ten aanzien van budgetten BES - eilanden
Voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius was alleen voor 2008 budget beschikbaar in het kader van het OJSP. Vanaf 2009 zijn de middelen overgedragen aan het Ministerie van OCW en ingezet in het kader van een integraal verbeterplan onderwijs.

Verdeling middelen onderwijs & jongeren
Voor de verdeling van de beschikbare bijdragen over de thema's onderwijs en jongeren is een 80-20 verdeling afgesproken. Dat wil zeggen dat 80% van het beschikbare budget beschikbaar is voor onderwijs en 20% voor jongeren. Deze afspraak geldt op beide eilanden.

[14] Dit totaalbedrag is gebaseerd op door USONA verstrekte gegevens over de financiën OJSP Curaçao

3.3.1 Begroting Curaçao

In het eilandprogramma is een begroting opgenomen voor de totale uitvoering van het programma. Die totaal begroting is ook nog uitgesplitst naar begrotingen per kernverbetering. Hieronder is alleen de totaal begroting opgenomen.

Begroting Curaçao (conform Eilandprogramma 2008)	
IOV	8.673.220,00
FO	97.380.150,00
VSBO	20.001.350,00
SBO	18.792.440,00
SVP	51.000.000,00
Totaal NAF	**195.847.160,00**

Bron: Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren Nederland - Curaçao 2008-2012, december 2007

Het door Curaçao totaal begrote bedrag ligt flink hoger dan de door Nederland aan Curaçao toegekende middelen. In het eilandprogramma wordt daarover gezegd dat in het eerstvolgende voortgangsoverleg zal worden bezien hoe de geraamde kosten en de beschikbare bijdrage beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

3.3.2 Begroting Sint Maarten

In het eilandprogramma is een begroting opgenomen voor de totale uitvoering van het programma. Voor een uitsplitsing naar begrotingen op activiteitenniveau wordt verwezen naar de projectplannen voor de afzonderlijke deelprogramma's. In het overzicht hieronder is de totaal begroting zoals opgenomen in het eilandprogramma inzichtelijk gemaakt.

Begroting Sint Maarten (conform Eilandprogramma 2008)			
	2008	**2008 – 2012**	**Totaal**
IOV	7.134.598,00	18.267.019,00	25.401.616,00
FO	1.211.610,00	3.179.609,00	4.391.219,00
BO	5.063.544,00	17.616.784,00	22.680.328,00
Leerplicht *	643.028,00	20.000.000,00	20.643.028,00
SVP	1.500.000,00	13.500.000,00	15.000.000,00
Totaal NAF	**15.552.780,00**	**72.563.412,00**	**88.116.192,00**

Bron: Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren Sint Maarten 2008-2012, januari 2008

* De middelen zoals begroot in het OJSP voor het deelprogramma Leerplicht worden op Sint Maarten niet als zodanig herkend. Aangezien dit de begroting is, zoals opgenomen in het OJSP is ervoor gekozen deze integraal over te nemen in deze onderzoeksrapportage.

Ook het door Sint Maarten totaal begrote bedrag ligt flink hoger dan de door Nederland aan Sint Maarten toegekende middelen. In het eilandprogramma wordt daarover gezegd dat in het eerstvolgende voortgangsoverleg zal worden bezien hoe de geraamde kosten en de beschikbare bijdrage beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

3.3.3 Financieel beheer USONA

Verantwoordelijkheid USONA
USONA is verantwoordelijk voor een rechtmatig en doelmatig beheer van de gelden die donoren beschikbaar stellen aan Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Saba en Sint Eustatius voor ontwikkelingsprojecten. Binnen het OJSP is USONA belast met het financieel beheer. Dat betekent dat USONA verantwoordelijk is voor het beoordelen, goedkeuren en financieren van projectplannen. Na goedkeuring doet USONA de monitoring van de projecten, dat wil zeggen houdt de voortgang en de resultaten in de gaten en rapporteert hierover aan BZK.

Werkproces: algemeen
Het indienen en beoordelen van projectplannen loopt volgens een aantal vaste stappen[15].

1 Programmaleiders/projectcoördinatoren stellen een projectplan op en dienen dit voorheen via het Bestuurscollege, nu via de minister in bij USONA.
2 USONA gaat over tot registratie en ontvankelijkheidstoets van de ontvangen projectvoorstellen. Termijn: 5 werkdagen
3 USONA controleert of de aanvraag ontvankelijk is: is aan alle voorwaarden voldaan, is het projectplan voorzien van alle informatie. Termijn: 5 dagen. Binnen 2 weken na indienen projectvoorstel volgt een uitspraak over de ontvankelijkheid.
4 Indien de aanvraag ontvankelijk wordt verklaard start USONA de inhoudelijke beoordeling van het projectplan. Wordt de aanvraag niet ontvankelijk verklaard dan wordt of extra informatie opgevraagd en wanneer dat niet mogelijk is wordt het plan teruggestuurd naar de indiener.
5 De beoordeling van de aanvraag gebeurt op basis van een vast format met algemene criteria. Termijn: 2 maanden.

De ontvankelijkheidtoets[16]
De ontvankelijkheidtoets is een meer procedurele toetsing van het ingediende voorstel. Op basis van een vast format wordt gecheckt of het ingediende projectplan voldoet aan alle 'vorm' criteria en inhoudelijk in elk geval de volgende elementen bevat:

- ingediend door de bevoegde instantie (Ministers/BC)
- volgens het format ingevuld financieringsverzoek (of in ieder geval de informatie die in het format genoemd wordt)
- tijdsplanning voor de uitvoering van het projectplan
- planning voor de voortgangscontrole en monitoring
- begroting van kosten voor de uitvoering van het projectplan.

Tevens wordt in de toets gekeken naar:

- beschikbaar budget
- gevraagd budget.

Met andere woorden er wordt gekeken of er voldoende budget beschikbaar is voor het projectplan (sinds het Sint Jorisakkoord wordt ook gecheckt of de aanvraag conform die afspraken is).

[15] USONA, http://www.usona.an/indienen_projecten/.

[16] USONA, *Bijlage 3 Ontvankelijkheidtoets, 2009*, www.USONA.an /indienen_projecten)

Beoordelingstoets[17]
Nadat een projectplan ontvankelijk is verklaard volgt de beoordelingstoets. Deze toets kijkt naar de inhoud van het projectplan. De beoordeling gebeurt op basis van een vast format en aan de hand van een vaste set criteria. De criteria en bijbehorende controlevragen staan in onderstaande tabel uitgeschreven.

Criterium	Controlevraag
Relevantie	- Is er een direct verband tussen het voorstel en de doelstellingen en prioriteiten gemeld in het samenwerkingsprogramma?
Probleemanalyse	Bevat het voorstel een goede analyse van oorzaken van het probleem? Samenhang met andere activiteiten? Beantwoorden de projectresultaten aan problemen van doelgroepen?
Doelstelling & Resultaten	- Hoe zijn de projectdoelen afgeleid van de aan te pakken problemen? - Zijn er ten aanzien van de doelen en resultaten objectief verifieerbare indicatoren? - Sluiten de voorgestelde activiteiten aan bij doelen en resultaten?
Uitvoeringscapaciteit & uitvoeringswijze	- Is de participatie van betrokken partijen voldoende uitgewerkt? - Is er voldoende management- en uitvoeringscapaciteit aanwezig? - Is de uitvoeringsorganisatie voldoende flexibel, slagvaardig en daadkrachtig?
Risicoanalyse	- Hoe zijn de aangegeven externe factoren en mogelijke externe gebeurtenissen en voorwaarden geïdentificeerd en worden zij effectief gemonitord? - Zijn er voldoende mechanismen ingebouwd ter verlaging van risico's en/of ter stimulering van de positieve effecten?
Voortgangbewaking	- Hoe zijn voortgangscontrole en resultaatgerichte monitoring in het projectvoorstel voorzien?
Duurzaamheid	- Zijn de verwachte resultaten van het project duurzaam? . Financieel: financiering na afronding project? . Institutioneel en management: capaciteit na afronding project? . Beleid: bestuurlijk en in de beleidsondersteuning? . Sociaal-economisch-sociaal-cultureel: draagvlak en afstemming op beleidsterreinen sociaal, cultureel, economisch en ecologisch.
Verdere informatie	- Sluiten de activiteiten aan op tijdsplanning? Is die duidelijk en haalbaar? - Is de projectorganisatie duidelijk en effectief opgezet? - Is de begroting compleet en logisch opgebouwd?

Bron: USONA, *Bijlage 4: Beoordelingstoets projectvoorstel*, 2009 (www.USONA.an /indienen_projecten)

Projectvoorstellen worden op ieder van de criteria gescoord en krijgen in de beoordeling een cijfer tussen de 1 en de 5. Waarbij een 1 voor onacceptabel staat en een 5 voor zeer goed.
Een projectvoorstel moet op alle aspecten acceptabel (3) scoren om in aanmerking te komen voor goedkeuring. Bovendien moet het projectvoorstel minimaal goed (4) scoren op de drie aspecten uitvoeringscapaciteit, financiële duurzaamheid en institutionele duurzaamheid. Een projectvoorstel mag vier keer een onvoldoende (2) behalen op een aspect. In dat geval krijgt de indiener de mogelijkheid binnen een maand een verbeterd projectvoorstel in te dienen. De beoordelaar geeft aan op welke punten aanvulling nodig is.

[17] USONA, *Bijlage 4: Beoordelingstoets projectvoorstel*, 2009 (www.USONA.an /indienen_projecten)

Zo nodig kan USONA de projectindiener uitnodigen voor een gesprek hierover. Voor het herziene projectvoorstel gelden dezelfde eisen als hierboven genoemd. Zo niet dan volgt alsnog afwijzing[18].

Binnen 2 maanden na de ontvankelijkheidverklaring volgt de inhoudelijke beoordeling en daarmee de goed- of afkeuring van het projectplan. Tussendoor kunnen op verzoek van USONA, nog wijzigingen worden aangebracht.

De tijd die, die aanpassingen kosten is niet meegenomen in de termijn van 2 maanden. In geval van afkeuring moet een geheel nieuw projectplan worden ingediend. In geval van goedkeuring wordt overgegaan tot het sluiten van een financieringsovereenkomst. In die overeenkomst wordt ook de duur/looptijd van het project vastgelegd[19].

Uitvoering
Tijdens de uitvoering van het projectplan gaat de projecteigenaar verplichtingen aan met uitvoerders. USONA moet die verplichtingenaanvraag wel accorderen. Strikt genomen wordt met dat akkoord toestemming verleend aan de projecteigenaar (SAE, DERPI) om een verbintenis met overeenkomst aan te gaan. Het betreft hier altijd verbintenissen in het kader van een door USONA goedgekeurd projectplan. De projecteigenaar tekent de contracten met de uitvoerders en is juridisch gezien de opdrachtgever. USONA is kortom geen opdrachtgever, maar toezichthouder en uiteindelijk verantwoordelijk voor betaling van de aangegane verplichting aan de betreffende leveranciers/uitvoerders.

Rapportage
De projecteigenaren rapporteren halfjaarlijks aan USONA over de voortgang van het project. USONA rapporteert halfjaarlijks en in het jaarverslag over de voortgang van onder andere de OJSP-projecten aan het Ministerie van BZK.

3.4 Aanbevelingen en lessen evaluatie eerste samenwerkingsprogramma

De evaluatie van het eerste samenwerkingsprogramma heeft geleid tot een aantal aanbevelingen. Aanbevelingen die de inhoud en de organisatie van een mogelijk nieuw samenwerkingsprogramma raken. Hieronder staan die aanbevelingen genoemd. Vervolgens is aangegeven of de aanbeveling wel of niet in het OJSP (dat wil zeggen op papier) is overgenomen.

Aanbevelingen onderwijs
- Objectief verifieerbaar maken van de doelstellingen (SMART) en de ontwikkeling van een monitor
- Monitor ontwikkelen waarmee de voortgang van de initiatieven goed te volgen is
- De sturingsrelatie (governance) dient deugdelijk te zijn
- Het houden van reviews door extern deskundigen
- Het uitvoeren van programma evaluaties
- Projectorganisatie zodanig inrichten dat dichtbij gestuurd kan worden.

Verwerking aanbeveling onderwijs in OJSP
In het OJSP zijn speerpunten en operationele doelstellingen benoemd. Voor zowel de speerpunten als deze doelstellingen is afgesproken dat deze SMART geformuleerd worden. Het SMART maken van de doelstellingen moet gerealiseerd worden met behulp van de ontwikkeling van een monitor. Zo staat beschreven in het OJSP. De inrichting van de projectorganisatie en de sturingsrelaties in het OJSP zijn opgenomen in het programma.

[18] USONA, *Bijlage 4: Beoordelingstoets projectvoorstel*, 2009 (www.USONA.an /indienen_projecten)

[19] USONA, http://www.usona.an/indienen_projecten/.

Echter niet dermate concreet en gebaseerd op bovenstaande aanbevelingen dat gesteld kan worden dat deze helemaal zijn overgenomen. Dit staat nog los van de vraag in hoeverre die aanbevelingen in de uitvoering van het OJSP tot hun recht zijn gekomen. Dat staat beschreven in hoofdstuk 15 'OJSP in de praktijk'. De aanbevelingen tot het houden van reviews door deskundigen en het uitvoeren van programma evaluaties zijn niet als zodanig terug te vinden in de tekst van het OJSP.

Aanbevelingen Sociale vormingsplicht (aanbevelingen op basis van monitoringsmissie, juni 2007):

- Kwaliteit raamplannen verbeteren
- Er moet beter zorg gedragen worden voor kwalificatie van docenten, de beoogde kwalificatie van docenten, de beoogde eindkwalificatie van de SVP en de erkenning van toetsen en certificering
- Het grote gebrek aan onderwijsbevoegde cq gekwalificeerde docenten opheffen
- De uitvoeringscapaciteit van uitvoeringsorganisaties moet beter worden benut
- Het stage- en banenplan moet worden verbeterd opdat er meer vorderingen worden gerealiseerd
- Bedrijven met stageplaatsen beschikken niet over alle benodigde leermeesters
- Projectbureaus zijn veelal qua bemensing en huisvesting nog niet definitief
- Nazorg(traject) is nodig.

Verwerking aanbeveling jongeren in OJSP

Het type aanbevelingen dat ten aanzien van het jongerendeel gedaan is, is van andere aard dan de aanbevelingen voor onderwijs. Dat is ook logisch aangezien de jongeren aanbevelingen gebaseerd zijn op een monitor. De SVP monitor is pas later uitgevoerd. Bovengenoemde aanbevelingen zijn te gedetailleerd voor het programmakader OJSP en zijn daarom ook niet terug te vinden in de tekst van het OJSP. Het betreft hier aanbevelingen die een plek moeten krijgen in het projectplan SVP/ YDP.

Lessen

Naast deze aanbevelingen die zijn overgenomen in de tekst van het OJSP is in het evaluatierapport ook een aantal bevindingen, constateringen te lezen dat samen heeft geleid tot 'lessen' uit het eerste programma. Die lessen hebben hun effect gehad op de opzet van het OJSP. Namelijk:

- *De daadwerkelijke samenwerking tussen de eilanden en Nederland* opdat het programma een samenwerkingsprogramma zou zijn moest verstevigd worden. In dat kader is de begeleidingscommissie ingesteld. Deze is onder andere belast met het toezien op de realisatie van de speerpunten die Nederland en de eilanden samen vastgesteld hebben voor de onderwijsvernieuwing.
- *De verschillende context op Sint Maarten en Curaçao.* In het nieuwe programma is meer dan bij het eerste programma rekening gehouden met de verschillen tussen de eilanden. Beide eilanden hebben een eilandelijk uitvoeringsprogramma opgesteld. Hierdoor is meer ruimte gekomen voor een andere aanpak en bijbehorende organisatievorm in Sint Maarten en Curaçao. De begeleidingscommissie zou daarin als verbindende schakel op kunnen treden.
- *Verbinding tussen de verschillende doelstellingen en deelprogramma's* en de *hoofddoelstelling*. Het programma 2002 – 2006 was opgebouwd langs de lijn van deelprogramma's, kernverbeteringen, doelstellingen en activiteiten. Deze opzet is in het OJSP gehandhaafd. Om meer synergie en sturing op het geheel mogelijk te maken zijn daaroverheen speerpunten en daarbij horende operationele doelstellingen benoemd. Hier is ook een monitor aan gekoppeld (Q-Dev).
- *Professionaliseren van financiële sturing op het programma*. In 2004 is USONA opgericht met als doel het beheer van de samenwerkingsgelden. Voor het OJSP is USONA belast met de toekenning van de benodigde middelen en de monitoring van de projecten.

4 De deelprogramma's

De eilandprogramma's Curaçao en Sint Maarten bestaan ieder uit vijf deelprogramma's. Het totaal van die deelprogramma's moet bijdragen aan het realiseren van de hoofddoelstelling en de operationele doelstellingen uit het OJSP.

Achter elk van de deelprogramma's zit een stevige, inhoudelijke en onderwijskundige filosofie. Die filosofie is voor de beide eilanden gelijk. In dit hoofdstuk staat de filosofie van/visie achter de deelprogramma's beschreven. Daar waar het relevant is onderscheid te maken naar de eilanden wordt dat uiteraard gedaan.

4.1 Funderend Onderwijs

Doel
Het Funderend Onderwijs (FO) legt de basis voor kwalitatief goed onderwijs voor kinderen van vier tot en met 12 jaar in één onderbroken leerweg. Die leerweg bestaat uit twee cycli (4 tot 8 en 8 tot 12 jaar) met als doel:

- gelijke ontplooiingskansen bieden aan alle leerlingen
- minimum niveau aan kennis en vaardigheden garanderen zodat optimale doorstroom wordt gerealiseerd.

Visie
Het FO is een onderwijssysteem waarin ruimte is voor verschillen in aanleg en in interesse. Het onderwijsaanbod wordt gedifferentieerd naar leertempo, leerinhoud en belangstelling. In het FO gaat het niet alleen om intellectuele vorming. Sociale, emotionele, motorische, artistieke en morele vorming zijn minstens zo belangrijk. Door te differentiëren naar leertempo, leerinhoud en leerlingenzorg is het de bedoeling dat kinderen minder snel in het speciaal onderwijs terecht komen.

Belangrijkste kenmerken FO

- ontwikkelingsgericht, selectievrij onderwijs langs 3 cycli
- onderwijs in de moedertaal
- individuele behoefte van het kind vormt de basis door differentiatie naar leertempo en -inhoud
- zoveel mogelijk een gemeenschappelijk curriculum passend bij de Antilliaanse context
- geïntegreerd en continue zorgsysteem voor kinderen die dat nodig hebben
- goede aansluiting op vervolgonderwijs met verschillende doorstroommogelijkheden
- eigen verantwoordelijkheid en bijdrage van scholen bij schoolontwikkeling
- groepsgericht werken waarbij zelfstandig, samenwerkend en onderzoekend leren centraal staan
- variatie in instructie- en leertijd
- grote mate van ouderbetrokkenheid bij de school en bij de ontwikkeling van kinderen.

Aanloop tot 2002
In het rapport 'Stappen naar een betere toekomst' (1995) is de basis van het FO voor de Nederlandse Antillen uitgewerkt. Dit rapport volgde op een beleidsplan uit 1989, 'Ensenansa pa Un i Tur' (Education for one and all). In 1989 is actief werk gemaakt van het opzetten van integraal onderwijsbeleid op de Nederlandse Antillen.

Vervallen cyclus III
In eerste instantie was de gedachte van het Funderend Onderwijs een systeem te maken dat bestond uit drie cycli. De derde cyclus was bedoeld voor kinderen van 12 tot 15 jaar en zou de bestaande basisvorming moeten vervangen. Gedachte achter de uitbreiding van het funderend onderwijs met een derde cyclus was om kinderen zo lang mogelijk en eigenlijk gedurende hun gehele ontwikkeling tot jong volwassenen binnen de uitgangspunten van het funderend onderwijs op te leiden. Daarmee werd een keuze voor een richting of toetsing voor vervolgonderwijs op een bepaald niveau zo lang mogelijk uitgesteld. In 2006 is besloten af te zien van de invoering van de derde cyclus.

4.2 Beroepsonderwijs

Doel
Een beroepsonderwijs vormgeven dat jongeren op Sint Maarten en Curaçao optimaal voorbereidt op deelname aan de arbeidsmarkt. Het beroepsonderwijs moet jongeren zodanig opleiden dat zij voldoende en juist gekwalificeerd zijn om te gaan werken op de plaatselijke arbeidsmarkt. Het gaat kortom om het vormgeven van een beroepsonderwijs waar drie elementen centraal staan:
- persoonlijke ontplooiing van individuen
- kwalificeren voor de arbeidsmarkt en de beroepspraktijk
- leggen van een basis voor verder leren in het kader van 'lifelong learning'.

Het beroepsonderwijs wordt vormgegeven langs drie componenten:
- voorbereidend secundair beroepsonderwijs (VSBO)
- secundair beroepsonderwijs (SBO)
- arbeidsgericht Onderwijs (AGO).

Visie
Het beroepsonderwijs is een combinatie van beroepsvorming en algemene vorming.
Het VSBO en het SBO gaan verder in op de pedagogisch didactische manier en werkwijzen die binnen het FO zijn ontwikkeld. Met competentiegericht leren binnen een aantal educatiegebieden en 'werkend leren' als uitgangspunt. Ook in het beroepsonderwijs wordt rekening gehouden met de verschillen in capaciteiten en behoeften tussen leerlingen.

Belangrijkste kenmerken BO
- toetsing gebeurt op basis van een portfolio
- het beroepsonderwijs wordt ondersteund door een stevige zorgstructuur (inclusief leerlingvolgsysteem).

Belangrijkste kenmerken VSBO
- het VSBO volgt op de basisvorming en krijgt vorm in drie tweejarige leerwegen:
  . theoretisch kadergerichte leerweg (TKL)
  . praktisch kadergerichte leerweg (PKL)
  . praktisch basisgerichte leerweg (PBL).

Belangrijkste kenmerken SBO
- SBO is vervolgonderwijs voor leerlingen met een VSBO-diploma
- SBO biedt opleidingen aan op vier verschillende kwalificatieniveaus en in verschillende sectoren.

Belangrijkste kenmerken AGO
- aparte pilaar binnen het VSBO, opgericht voor zorgleerlingen (met een handicap of leerachterstand) die hier instromen na de tweede cyclus FO (vergelijkbaar met de Nederlandse Praktijkscholen)
- met het niet-diplomagerichte Arbeids Gericht Onderwijs (AGO) wordt geprobeerd om zoveel mogelijk zorgleerlingen door te laten stromen naar het PBL.

Voor aanvang van de onderwijsvernieuwingen was op Curaçao al sprake van voorbereidend beroepsonderwijs. Op Sint Maarten was hier nog nauwelijks sprake van. Sinds 2002 is het beroepsonderwijs op Sint Maarten volop in beweging. Toen is allereerst een ingrijpende onderwijsvernieuwingsbeweging in het voorbereidende secundair beroepsonderwijs in gang gezet. Die vernieuwing betreft het samengaan van het algemene beroepsgerichte onderwijs en de MAVO in het VSBO.

In eerste instantie was de gedachte dat het VSBO aansluitend op de derde cyclus van het FO plaats zou vinden. De derde cyclus (12 tot 15 jaar) is echter nooit van de grond gekomen en in 2006 zelfs officieel komen te vervallen. In het voortgezet onderwijs beginnen leerlingen dus allemaal in de basisvorming, daarna volgt een opleiding in één van de drie leerwegen binnen het VSBO.

SBO
Het SBO is bedoeld als onderwijssoort waarnaar leerlingen vanuit het VSBO doorstromen. Of anders gezegd het VSBO bereidt voor op het SBO. In het SBO worden leerlingen opgeleid met als doel doorstroming naar de arbeidsmarkt. Op Curaçao bestaat het SBO al geruime tijd. De onderwijsvernieuwingen betekenden op Curaçao voor het SBO in de eerste plaats een omvorming van bestaande MTS en MBO. Binnen de MTS en het MBO werden destijds 3 en 4 jarigen opleidingen aangeboden. Met het SBO komt daar verandering in en worden er opleidingen aangeboden op 4 niveaus en in 2 leerwegen. Daarnaast betekent de vernieuwing van het SBO de veel nauwere relatie die gelegd moet worden met het VSBO. Op Sint Maarten is men in 2008 gestart met de opzet en ontwikkeling van een regulier SBO.

4.3 Institutionele & Organisatorische Versterking

Achtergrond
In het eerste samenwerkingsprogramma was het deelprogramma IOV met name gericht op het opzetten van de programma-/innovatiebureaus die de uitvoering van de deelprogramma's op de afzonderlijke eilanden moesten faciliteren. Tijdens de evaluatie in 2006 bleek dat de oorspronkelijk ingeschatte capaciteit van de programmabureaus onvoldoende was om alle vernieuwingen uit te kunnen voeren.

Doel
Het deelprogramma IOV heeft als doel om ervoor te zorgen dat er voldoende capaciteit en middelen aanwezig zijn om de overige deelprogramma's uit te kunnen voeren. IOV is een overkoepelend programma over alle andere deelprogramma's heen, gericht op de beleidsondersteuning en de uitvoering van het OJSP.

De twee eilanden gebruiken voor IOV andere kernverbeteringen, maar de nadruk bij beide deelprogramma's ligt op het versterken van het programmabureau om de implementatie van het onderwijsvernieuwingbeleid effectief en efficiënt aan te sturen door middel van begeleiden, monitoren, evalueren en bijsturen van het onderwijsveld.

Naast aandacht voor de ontwikkeling (training) van de medewerkers van de innovatiebureaus, wordt er ook ingezet op het professionaliseren van de uitvoeringsorganisaties en op intensieve samenwerking en communicatie met betrokkenen.

4.4 Sociale vormingsplicht

De achtergrond en doelstelling van de SVP staan in het eerste hoofdstuk uitgebreid beschreven. De SVP, vormgegeven in aparte deelprogramma's, belichaamt in het OJSP het jongerendeel uit de programmanaam.

4.5 Leerplicht

Dit deelprogramma geldt alleen voor Sint Maarten.

Aanloop tot 2008
In het verleden werd Leerplicht gezien als een immigratieprobleem; de overheid wilde geen educatie bieden aan ongedocumenteerde kinderen. Hierdoor zijn veel non-reguliere scholen ontstaan[20].

In 1991 keurde de regering van de Nederlandse Antillen een nieuwe wet goed, die educatie verplicht maakte voor alle kinderen van 6 tot 15 jaar. Niet alle eilanden hebben deze wet direct geïmplementeerd; pas in 1998 werd een conceptverordening gemaakt voor Leerplicht op SXM. Door wettelijke technische fouten werd de verordening op dat moment niet goedgekeurd[21] en duurde het nog tot 2007 voordat de federale wet op de Nederlandse Antillen werd uitgebreid naar 4 tot 18-jarigen. Deze wet werd pas in 2009 van kracht in Sint Maarten[22].
Leerplicht is een deelprogramma dat eigenlijk op alle deelprogramma's van invloed is en als een rode draad daardoorheen loopt. Zo heeft het consequenties voor het reguliere onderwijs, zowel in het FO, als voor het aanbod op SBO niveau (leerplicht voor jongeren van 16 -18 jaar).

Opname Leerplicht in OJSP
Met dit deelprogramma geeft Sint Maarten invulling aan de specifiek voor Sint Maarten benoemde prioriteit iets te doen aan de 'illegalenproblematiek' op het eiland. In het onderwijs betekent dat de toegang tot onderwijs voor alle ongedocumenteerde kinderen op het eiland. Met leerplicht als onderdeel van het OJSP is het als onderwijsvernieuwing organisatorisch ondergebracht bij DERPI[23]. Eigenlijk zou DERPI het deelprogramma tot september 2010 coördineren, maar om een betere start te kunnen maken met de implementatie van het programma, is het project door USONA verlengd tot en met februari 2011. Na februari 2011 neemt het Ministerie van Onderwijs het programma over. Op dat moment is de 'innovatie' gepleegd en gaat het erom leerplicht onder te brengen in het reguliere proces.

Doel
Leerplicht zorgt ervoor dat alle kinderen op Sint Maarten in de leeftijd van 4 tot en met 18 jaar toegelaten worden tot het reguliere, van overheidswege gefinancierde en geïnspecteerde, onderwijs (indien ze nog geen diploma hebben behaald). Het doel van Leerplicht is om jongeren te kwalificeren met vaardigheden en kennis zodat zij onafhankelijk kunnen participeren in de samenleving.

[20] DERPI, *Roadmap Compulsory Education on SXM*, May 2010., p.10

[21] DERPI, *Project proposal Program Education and Youth 2008-2012. Compulsory Education Phase 1, Sint Maarten.* September 2008. p. 8.,

[22] DERPI, *Roadmap Compulsory Education on SXM*, May 2010. p. 10.

[23] Concept-brief BC-SXM Leerplicht

Visie
Met het instellen van de Leerplichtwet wil Sint Maarten een oplossing bieden voor de problematiek van ongedocumenteerde leerplichtigen die ofwel geen opleiding volgen, of een niet-reguliere opleiding. Daarnaast wordt de leerplicht ingezet om onreglementair verzuim in het regulier onderwijs aan te pakken.

Kenmerken leerplichtproblematiek
- Er is een groep leerlingen tussen de 4 en 16 jaar die 'illegaal' onderwijs volgen (niet door de overheid gereguleerd) en leerlingen die helemaal niet naar school gaan (vaak kinderen uit immigrantengezinnen).
- Kinderen uit immigrantengezinnen hebben enerzijds veelal onvoldoende geld om naar school te gaan, anderzijds hebben zij vaak geen verblijfsvergunning, wat noodzakelijk is voor inschrijving bij een school.
- Daarnaast zijn er leerlingen van het reguliere voortgezet onderwijs die regelmatig niet naar school gaan. Dit leidt, op termijn, vaak tot schooluitval en geldt vooral voor kinderen tussen de 16 en 18 jaar die tot nu toe onvoldoende konden doorstromen naar een SBO-opleiding.

Bereik
- Tot 2008 was Sint Maarten niet in staat om de leerplicht te introduceren voor kinderen in de leeftijd van 6 tot 15 jaar. Momenteel moet de leerplicht gehandhaafd worden voor kinderen van 4 tot 18 jaar.
- In het huidige schooljaar (2010/2011) is de leerplicht ingevoerd tot en met 9-jarigen. De overige leeftijden worden per cohort, gefaseerd ingevoerd tot en met 2013/2014 (zie ook 8.2.1).

4.6 Leeswijzer vervolg rapport

In de komende hoofdstukken staan de verschillende deelprogramma's centraal. In de hoofdstukken 5 t/m 9 worden de deelprogramma's van Sint Maarten besproken. Daarna komen, in de hoofdstukken 10 tot en met 14 de deelprogramma's uit Curaçao aan bod. We zullen steeds volgens dezelfde systematiek de verschillende deelprogramma's beschouwen, analyseren en beoordelen. Na een beoordeling van de afzonderlijke kernverbeteringen, gaan we in op het element complementariteit, de financiën van het deelprogramma en de elementen behalen van doelstellingen, efficiëntie en duurzaamheid. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen.

Na de bespreking van alle deelprogramma's volgt het hoofdstuk OJSP in de praktijk. In dat hoofdstuk volgt een aantal constateringen over het feitelijk functioneren van het programma in de praktijk. In hoofdstuk 16 volgen de oordelen op de verschillende onderzoekselementen en in hoofdstuk 17 ten slotte de aanbevelingen.

Doelstellingen en bronnen
In de deelprogramma hoofdstukken wordt regelmatig verwezen naar doelstellingen. De doelstellingen waaraan hier gerefereerd worden zijn steeds de doelstellingen van de overkoepelende deelprogramma's en/of de doelstellingen van de kernverbeteringen. Het gaat hier niet over de operationele doelstellingen van de QDev-monitor. Bij de start van elk deelprogramma hoofdstuk is een kader opgenomen waarin de doelstelling van het deelprogramma is opgenomen. Deze doelstellingen zijn afkomstig uit de eilandelijke samenwerkingsprogramma's van december 2007 (voor Curaçao) en januari 2008 (voor Sint Maarten). De genoemde doelstellingen van de kernverbeteringen zijn afkomstig uit de projectplannen per deelprogramma (de versies van begin 2008). Indien wordt afgeweken van deze doelstelling in latere projectplannen, dan is dit aangegeven met 'tussentijds toegevoegd' en is de bron opgenomen waarin deze doelstelling is aangepast.

Legenda
Aan het einde van elke kernverbeteringsparagraaf wordt het oordeel voor de betreffende kernverbetering samenvattend weergegeven in een tabel. In deze tabel wordt een oordeel gegeven op de elementen 2 (bereikte doelen), 3 (efficiëntie) en 5 (duurzaamheid)[24].

Voor element 2 betekent dit dat met een kleur is aangegeven hoe de uitvoering er voor staat en wat dit betekent voor het al dan niet realiseren van de in het programma geformuleerde doelstellingen. Dit is gedaan door aan de kernverbeteringen de code groen, oranje of rood toe te kennen. Die kleuren hebben de volgende betekenis:

- **Groen**. Uitvoering is reeds afgerond en het resultaat is behaald of de uitvoering is hard op weg om op tijd, dus voor het afgesproken ijkmoment, te worden afgerond.
- **Oranje**. Uitvoering is vertraagd en/of het realiseren van het resultaat is in het geding. Met extra inzet of gerichte bijsturing is het nog mogelijk de beschreven doelstelling te realiseren binnen de programmaperiode.
- **Rood**. Uitvoering is nog niet gestart of loopt ernstig achter op schema waardoor het heel lastig wordt om de afgesproken doelstelling binnen de afgesproken termijn te behalen. Alleen met veel extra inzet, het eventueel bijstellen van de doelstelling, en strikte sturing is het nog mogelijk de doelstelling te realiseren.

Tevens is per kernverbetering aangegeven of de ingezette activiteiten efficiënt geweest zijn (op een efficiënte wijze hebben bijgedragen aan het realiseren van de gestelde doelen). Het betreft hier een oordeel over element 3. Daarvoor is ook een codering gebruikt.

- **Groen**. Activiteiten zijn efficiënt en dragen op een efficiënte wijze bij aan het realiseren van gestelde doelen.
- **Oranje**. Activiteiten zijn maar beperkt efficiënt en dragen nauwelijks bij aan het realiseren van gestelde doelen.
- **Rood**. Activiteiten zijn inefficiënt en dragen niet bij aan het realiseren van gestelde doelen.

Tot slot is per kernverbetering met een kleur aangegeven in hoeverre er sprake is van een duurzame situatie. Ook hiervoor zijn de kleuren groen, oranje, rood gebruikt.

- **Groen**. Ingezette activiteiten en tot nu bereikte resultaten bieden een duurzame basis voor de toekomst.
- **Oranje**. Ingezette activiteiten en tot nu bereikte resultaten zijn nog onvoldoende om van een duurzame basis voor de toekomst te spreken. Extra aandacht en gerichte inzet kunnen die duurzaamheid nog wel verstevigen.
- **Rood**. Ingezette activiteiten en tot nu bereikte resultaten zorgen nog niet voor duurzaamheid. Zonder expliciete keuzes/beslissingen is duurzaamheid voor de toekomst in gevaar.

De codering is een ‘simpele’ weergave van het oordeel dat AEF heeft geformuleerd op de elementen 2, 3 en 5. Dat oordeel is gebaseerd op activiteiten en stand van zaken zoals geformuleerd in voortgangsrapportages én op belevingen en ervaringen uit het veld. Dat betekent bijvoorbeeld dat activiteiten die op papier efficiënt lijken, maar in de uitvoering niet hebben geleid tot, of een efficiënte bijdrage hebben geleverd aan het realiseren van de doelstellingen toch een oranje of rode code hebben gekregen. Datzelfde kan natuurlijk ook andersom gelden.

Aparte zijn voor ieder van de deelprogramma’s factsheets gemaakt. Het factsheet geeft een overzicht van de doelen per kernverbetering, de uitgevoerde activiteiten en de stand van zaken op dit moment.

[24] Het betreft hier de elementen uit het toetsingskader, zoals opgenomen in de Terms of Reference van deze evaluatie en zoals opgenomen op pagina 39 van deze onderzoeksrapportage.

Uitvoering Eilandprogramma Sint Maarten

Het speelveld

Uitvoeringsorganisatie
Het OJSP wordt op Sint Maarten worden uitgevoerd door een speelveld waarop overheid, schoolbesturen en stichtingen actief zijn. Verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma Sint Maarten is DERPI (voorheen BERPPI (Bureau for Educational Research Policy, Planning, and Innovations)). Voor een uitgebreide beschrijving van de rol van DERPI (zie 3.2.2)..

Funderend Onderwijs
Sint Maarten kent momenteel 17 scholen voor Funderend Onderwijs. In onderstaand overzicht (aantal scholen en leerlingen per schoolbestuur, september 2009) van QDev ontbreekt één FO school van het Openbaar schoolbestuur. Het betreft hier een FO school die in het schooljaar 2009/2010 is gestart met onderwijs geven aan ongedocumenteerde leerlingen die onder de leerplicht vallen. Op de16 scholen opgenomen in de QDev-monitor wordt in totaal aan ongeveer 4500 leerlingen lesgegeven[25]. De scholen vallen onder 5 schoolbesturen, waarvan de Stichting Katholiek onderwijs Sint Maarten (SKOS) en het Openbaar Onderwijs de grootste zijn. Zij hebben ieder 6 scholen. De Stichting Protestants Onderwijs en de Foundation 7th Day Adventist (SDA) beschikken ieder over één school. De Methodist Agogic Centre (MAC) heeft er twee.

Funderend Onderwijs		
Schoolbestuur	*Aantal scholen*	*Aantal leerlingen*
Stichting Katholiek Onderwijs SXM (SKOS)	6	1.360
Openbaar Onderwijs	6	1.394
Stichting Protestants Onderwijs	1	528
Methodist Agogic Centre (MAC)	2	852
Foundation 7th Day Adventist (SDA)	1	285
Totaal	**16**	**4.419**

Bron: Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP scan 3: schooljaar 2009/2010, november 2010*

Beroepsonderwijs
Het beroepsonderwijs op Sint Maarten bestaat uit het voorbereidend secundair beroepsonderwijs (VSBO) en het secundair beroepsonderwijs (SBO). Het SBO wordt sinds 2008 opgericht op Sint Maarten en wordt voor een deel uitgevoerd binnen scholen voor VSBO. Schoolbestuur SVOBE, waaronder twee scholen vallen, biedt zowel VSBO als SBO aan. FAVE biedt VSBO onderwijs en via hun in 2010 opgerichte Sint Maarten Academy ook SBO. De Sint Maarten Vocational Training School (VTS) is in 2010 gestart met het aanbieden van AGO onderwijs en heeft daarvoor een voorlopige VSBO-erkenning. De intentie is om in 2011 ook VSBO-PBL onderwijs aan te bieden. De VSBO scholen geven samen les aan een kleine 2000 leerlingen. SBO wordt gevolgd door ongeveer 74 studenten[26].

[25] Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP scan 3: schooljaar 2009/2010,* november 2010
[26] idem

In dit aantal zijn de studenten van de Sint Maarten Academy niet meegenomen, omdat eerdergenoemde cijfers gebaseerd zijn op gegevens van september 2009 terwijl de Academy pas in het schooljaar 2010/2011 gestart is/start met 2 SBO-opleidingen. Momenteel volgen 12 studenten de opleiding Bookkeeping/Secretary en in maart start de opleiding Computer Repair met circa 25 studenten.

Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs		
Schoolbestuur	*Aantal scholen*	*Aantal leerlingen*
SVOBE	2	1.152
FAVE	1	533
Sint Maarten Vocational Training School (VTS)[27]		
Totaal	**3**	**1.891**

Bron: Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP scan 3: schooljaar 2009/2010, november 2010*

Secundair Beroepsonderwijs		
Schoolbestuur	*Aantal scholen*	*Aantal leerlingen*
SVOBE	2	44
SIFMA	1	30
FAVE[28]		
Totaal	**3**	**74**[29]

Bron: Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP scan 3: schooljaar 2009/2010, november 2010*

Youth Development

De organisatie van het YDP is georganiseerd binnen een projectbureau. Dat projectbureau werkt in en met het SBO Service Centrum samen. Op die manier wordt de integratie van YDP en onderwijs zo veel mogelijk gestimuleerd. De kanstrajecten binnen het YDP worden aangeboden door drie verschillende partijen. Het Caribbean Institute for Social Education Foundation (C.I.F.S.E.F.) biedt zowel het voor- als het hoofdtraject aan. Het Computer Institute of the Caribbean (C.I.C) biedt alleen hoofdtrajecten aan, net als SIFMA.

Youth Development Program	
Onderwijsstichting	*Voor-/ hoofdtraject*
Caribbean Institute for Social Education Foundation (C.I.F.S.E.F.)	Voor- en hoofdtraject
Computer Institute of the Caribbean (C.I.C)	Hoofdtraject
SIFMA	Hoofdtraject

Bron: Sint Maarten Youth Development Program, Informatiefolder' Ýour second chance to a more promising tomorrow'.

[27] De Sint Maarten Vocational Training School (VTS) is in 2010 gestart met het aanbieden van AGO onderwijs en heeft daarvoor een voorlopige VSBO-erkenning. De school heeft de intentie om in 2011 ook VSBO-PBL onderwijs aan te bieden.

[28] De Sint Maarten Academy is in 2010 begonnen met het aanbieden van SBO onderwijs, is dus nog niet meegenomen in deze scan.

[29] Het aantal SBO studenten in deze tabel betreft de instroom in 2010. Op dit moment (schooljaar 2010 - 2011) heeft het SBO 117 deelnemers.

Relatie operationele doelstellingen & speerpunten
In de volgende hoofdstukken volgen beschrijvingen van de uitvoering per deelprogramma. Een van de constateringen van dit onderzoek is dat er in die dagelijkse uitvoering geen zichtbare relatie is gelegd met de operationele doelstellingen & speerpunten. In theorie is de verbinding te maken. In de dagelijkse praktijk niet of onvoldoende duidelijke. In de volgende hoofdstukken komen de operationele doelen & speerpunten daarom ook niet terug. Voor een uitgebreide toelichting op die constatering wordt verwezen naar paragraaf 15.4.

Vervolg

In de volgende hoofdstukken worden de verschillende deelprogramma's geanalyseerd en beschreven. Om een achtergrond te schetsen van waaruit het OJSP in 2008 van start is gegaan, wordt bij elk deelprogramma kort een omschrijving gegeven van de uitvoering van het Onderwijssamenwerkingsprogramma in de periode 2002 – 2007, met een eindstand van eind 2007, dat het begin vormt voor het OJSP 2008 – 2012. Deze achtergrondschets is gemaakt op basis van informatie uit voortgangsrapportages van de betreffende deelprogramma's (FO, BO en IOV), de projectplannen voor 2008 – 2012 en de midterm evaluatie van 2006.

5 Funderend Onderwijs

5.1 Doelstelling FO

Het deelprogramma FO beschrijft op welke manier het FO in de praktijk wordt gebracht. In het eerste samenwerkingsprogramma (2002 – 2006) lag de focus op de invoering van de eerste cyclus FO. In het OJSP (2008 – 2010) ligt de focus op het verder bestendigen van de invoering van die eerste cyclus en op de invoering van de tweede cyclus FO.

De overkoepelende doelstelling voor het deelprogramma Funderend Onderwijs is in het OJSP gelijk aan die in het eerste samenwerkingsprogramma.

Doelstelling

A Gelijke ontplooiingskansen voor alle leerlingen vanaf 3 jaar, ongeacht hun achtergrond
B Brede vorming op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en spiritueel gebied zodat leerlingen optimaal maatschappelijk kunnen participeren
C Minimum niveau aan kennis en vaardigheden zodat alle leerlingen kunnen doorstromen naar één van de mogelijkheden voor vervolgonderwijs of naar de arbeidsmarkt

5.2 2002 - 2007

Focus
Op de invoering van de eerste cyclus van het FO lag de focus. De activiteiten in de periode 2002 – 2006 waren gericht op het creëren van randvoorwaarden voor de daadwerkelijke invoering van het FO en op het voorbereiden van scholen op deze verandering.

In de uitvoering lag de focus in deze periode met name op het bekendmaken van de gemeenschap met het gedachtegoed van het FO, op het nascholen van docenten en op het samenwerken met schoolbesturen om de vernieuwingen doorgang te laten vinden. Het heeft veel moeite gekost om (vooral oudere) docenten te overtuigen van het belang van een nieuw onderwijssysteem en om ze het geleerde te laten toepassen in de praktijk. Daarnaast is er veel tijd besteed aan het bepalen van een uniform schoolmodel. Het Community School Model is uiteindelijk gekozen als gemeenschappelijk schoolmodel.

Stand van zaken eind 2007
Tijdens het Onderwijsprogramma 2002 – 2006 zijn veel activiteiten in gang gezet gericht op invoering van de eerste cyclus van het FO. Zo is eind 2007 een curriculum beschikbaar, zijn er leermiddelen aanwezig, zijn leraren bijna allemaal nageschoold en is een groot deel van de infrastructurele aanpassingen in alle scholen afgerond. Op alle kernverbeteringen zijn de nodige activiteiten ingezet. De geformuleerde doelstellingen zijn niet behaald.
Een uitzondering hierop zijn de infrastructurele aanpassingen. De activiteiten op dit onderdeel zijn allemaal uitgevoerd en afgerond. Opvallend is dat schoolleiders nog niet zijn getraind in het FO, het ontbreken van een leerlingvolgsysteem en een officieel taalbeleid. Het merendeel van de doelstellingen komt onveranderd terug in het nieuwe deelprogramma FO.

5.3 Kernverbeteringen

Voor het in de praktijk brengen van FO zijn in de samenwerkingsprogramma's *kernverbeteringen* geformuleerd. Die kernverbeteringen beslaan ieder een bepaald onderdeel van het onderwijs en moeten gezamenlijk een bijdrage leveren aan de totale onderwijsvernieuwing FO. In de volgende subparagrafen volgt een uitwerking langs alle kernverbeteringen. Dat wil zeggen dat per kernverbetering is aangegeven op welke manier gewerkt wordt aan het realiseren van de geformuleerde doelen hoe de huidige stand van zaken geduid kan worden en tot welk oordeel dat leidt in termen van bereikte doelen, efficiëntie en duurzaamheid.

De inhoud uit deze paragraaf wordt voor zover dat kan samengevat weergegeven in de factsheet FO in de bijlage.

5.3.1 Schoolmodel

Doelstelling Aan het eind van de invoering van de tweede cyclus hebben alle scholen aan de hand van het Integrated/Community School model invulling gegeven aan het Funderend Onderwijs

Achtergrond
Op dit moment zijn 5 van de 17 FO-scholen ingericht als community school (1 school per schoolbestuur). Dat betekent dat deze scholen, na schooltijd, extra aanbod aanbieden voor kinderen die dat nodig hebben. Dit aanbod wordt aangeboden zo dicht mogelijk bij de woon- en leefwereld van kinderen. Namelijk bij hun in de buurt. Vijf van de zestien wil zeggen dat op deze vijf scholen (één school per schoolbestuur) het gekozen schoolmodel is ingevoerd. Het einde van de invoering van fase 2 is voorzien in 2012. In de resterende 2 jaar moeten, om de doelstelling te behalen, nog 12 scholen worden omgevormd tot community schools.

Het aantal community schools blijft achter bij het gestelde doel dat alle scholen straks in 2012 volgens dit schoolmodel moeten zijn georganiseerd. Op alle scholen op Sint Maarten wordt wel gewerkt met het Schoolontwikkelingsplan (SOP). Een plan waarin de school aangeeft op welke manier vorm en inhoud wordt gegeven aan de invoering van het funderend onderwijs. Leraren geven aan dat het hanteren van de schoolontwikkelingsplannen in de klas nog maar heel beperkt op gang komt. In veel gevallen zijn de plannen te abstract en ontbreekt het aan een praktische doorvertaling voor leraren.

Duiding
Proces
Bij de start van de invoering van het Funderend Onderwijs is op Sint Maarten afgesproken dat scholen het FO volgens één, uniform schoolmodel zouden invoeren.
In 2004 is de keuze gemaakt voor het Integrated Community School model. In overleg met de schoolbesturen is dit concept in het eerste programma uitgewerkt en vertaald naar een pilot. De uitvoering van de pilot is gestart op één school begin 2007. Op dit moment wordt op vijf verschillende scholen op Sint Maarten gewerkt volgens het integrated model.

De financiering van de pilot was in eerste instantie geregeld vanuit het eerste samenwerkingsprogramma en later het OJSP. Financiering van dit model, in het bijzonder de overhead die erbij komt kijken (reiskosten leerlingen naar locatie, extra, aanvullende begeleiding bij activiteiten), is niet haalbaar gebleken op alle scholen.
Door middel van de schoolontwikkelingsplannen geven scholen wel invulling aan het funderend onderwijs op basis van de integrated community visie.

Vanuit het OJSP wordt op dit moment niet actief gestuurd op het invoeren van dit schoolmodel op alle scholen. Dat verklaart de achterblijvende invoering van het schoolmodel op alle scholen op Sint Maarten. Overigens wil dit niet zeggen dat er op de resterende 12 scholen niets gebeurt, bijvoorbeeld op het gebied van aanvullend aanbod buiten de reguliere lestijd om. Scholen organiseren de community school gedachte alleen op hun eigen manier. Momenteel wordt de uitvoering en financiering van het schoolmodel overgedragen aan de dienst Jeugd. Vanuit DERPI wordt de dienst Jeugd nog wel onderwijsinhoudelijk ondersteund bij de verdere ontwikkeling van het schoolmodel.

Beleving in het veld
De invoering van het integrated school model wordt maar beperkt ervaren in het veld. Dit hangt rechtstreeks samen met het feit dat er 'slechts' 5 scholen volledig conform dit model zijn ingericht. Desalniettemin wordt eigenlijk in het hele onderwijsveld erkend dat het FO is ingevoerd. Voor het onderwijsveld lijkt die invoering niet rechtstreeks samen te hangen met het genoemde schoolmodel.

Oordeel
Er is destijds gekozen voor een schoolmodel als handvat om de invoering van het FO handen en voeten te geven. Door verschillende omstandigheden, niet in de laatste plaats financiering, is de invoering van dat model niet op het hele eiland van de grond gekomen. Wanneer puur gekeken wordt naar de geformuleerde doelstelling, dan wordt geconstateerd dat het doel niet behaald is, de gepleegde inzet niet efficiënt en de duurzaamheid van de invoering van het FO onvoldoende is. Aangezien partijen de invoering van het FO niet één op één koppelen aan het integrated schoolmodel en er in hun dagelijkse praktijk wel degelijk sprake is van de invoering van het FO is het belangrijk dit oordeel te nuanceren. Invoering van het FO vindt wel degelijk plaats op alle FO scholen op het eiland. Desalniettemin is het voor de duurzaamheid van het schoolmodel en de filosofie die daarbij hoort belangrijk dat scholen niet alleen in het SOP aandacht aan dit model besteden, maar ook in de dagelijkse uitvoering/activiteiten de gedachte van dit model laten doorklinken. De grote uitdaging voor de komende jaren is dan ook om de SOP's betekenis te geven in de individuele ontwikkelplannen van de professionals (docenten, begeleiders) op de scholen en hier ook daadwerkelijk op te sturen. Het SOP is de leidraad of gids voor verdere invoering van het FO voor alle niveaus. Dat betekent voor zowel de schoolleiding, de leerkrachten als het schoolbestuur nog een flinke uitdaging. In de resterende 2 jaar van het programma zou de nadruk niet moeten liggen op het alsnog behalen van de oorspronkelijke doelstelling maar op het daadwerkelijk betekenis geven aan de schoolontwikkelingsplannen in sturing en professionalisering. Het schoolmodel kan daarbij een handvat zijn, maar is altijd een middel en mag nooit een doel op zich worden.

Samenvattend oordeel: Schoolmodel

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	De doelstelling om alle scholen volgens het integrated schoolmodel invulling te laten geven aan het FO aan het eind van de invoering van de tweede cyclus is en wordt niet gehaald.	
Efficiëntie	Voor de start en de uitvoering van de pilot community schools op de 5 pilot scholen is ongeveer NAF 2 ton uitgegeven. Omgerekend ongeveer NAF 40.000 per school. Dat is zo op het oog een vrij efficiënte besteding van middelen, mits de exploitatie op langer termijn geregeld is.	
Duurzaamheid	Het schoolmodel is op 5 scholen duurzaam ingevoerd. Overigens is voor die duurzaamheid duidelijkheid over structurele financiering nog wel een noodzakelijke voorwaarde. Op de andere scholen zal door betekenis te geven aan het SOP duurzaamheid gerealiseerd moeten worden.	

5.3.2 Organisatie van het onderwijs

Doelstelling
Schoolbesturen en schoolleiding hebben de vaardigheden ontwikkeld om de invoering van het FO bestuurlijk en organisatorisch vorm te geven

Achtergrond
Voor de ontwikkeling van de juiste vaardigheden om de invoering van het FO bestuurlijk en organisatorisch vorm te geven is training van schoolbestuurders en schoolleiders belangrijk. Dat was ook de inzet in het eerste samenwerkingsprogramma en in het OJSP. Tot op heden hebben schoolleiders niet deelgenomen aan één erkend opleidingsprogramma. Die basiscursus management & organisatie voor 25 schoolleiders staat voor begin 2011 op het programma. Die opleiding duurt 18 maanden. Wel hebben er voor schoolleiders maandelijkse trainingssessies plaatsgevonden en zijn er losse trainingsmodules aangeboden.

Duiding
Proces
Het organiseren van een management training voor schoolleiders is een grote opgave gebleken. Door de omvang van het eiland Sint Maarten beschikt het eiland niet zelf over een trainingsinstituut om deze groep op te leiden. Daarom is lange tijd gezocht naar een alternatief. Dit alternatief is gevonden in het organiseren van een aantal losse modules op verschillende basisvaardigheden. Op dit moment wordt gewerkt aan het overhevelen van de opleidingstaak naar het benoemings- en handhavingsbeleid van schoolbesturen.

Beleving in het veld
Het uitblijven van de training voor schoolleiders heeft een effectieve invoering van het FO niet bevorderd. Schoolleiders geven aan dat wanneer zij voorafgaand aan of direct na het begin van de invoering van het FO opgeleid en gecertificeerd waren als FO-schoolleiders, ze beter in staat zou zijn geweest leraren te begeleiden en te ondersteunen bij de invoering van het FO. Opvallend is dat schoolleiders op eigen wijze aan de slag zijn gegaan met de invoering van het FO. In de ene school is vooral aandacht besteed aan de vormgeving van ‘multi age’ groepen, in de andere school aan het opstellen van individuele leerplannen. Ook de manier waarop de inhoud van de verschillende educatiegebieden werd benaderd verschilde. Dat heeft soms geleid tot verschillende interpretaties en daarmee verschillende uitwerkingen in de praktijk. Echter op alle FO-scholen is een start gemaakt met het FO.
De basiscursus Management & Organisatie heeft op zich laten wachten. Het is echter niet zo dat schoolleiders geen enkele opleiding hebben gehad. Schoolleiders zijn bijvoorbeeld allemaal intensief begeleid bij het opstellen van schoolontwikkelingsplannen. Die plannen zijn belangrijk geweest in het creëren van een gedeelde, gezamenlijke verantwoordelijkheid bij de invoering van FO. En de ruimte die er was om aan die invoering, weliswaar binnen algemene kaders, schoolspecifiek invulling te geven. Gedurende het proces van de invoering van het FO hebben schoolbesturen gemerkt dat niet alle schoolmanagers even geschikt, capabel zijn om de invoering en later uitvoering van het FO op een effectieve manier handen en voeten te geven. Dit heeft schoolbesturen ertoe aangezet de invulling van schoolmanagement functies kritischer te gaan aanpakken.

Oordeel
De doelstelling van deze kernverbetering gaat in op de ontwikkeling van vaardigheden onder schoolleiders en schoolbesturen om het FO organisatorisch vorm te geven. De aanduiding ontwikkeling suggereert dat daar actief op getraind is. Het, tot op heden, uitblijven van een erkende opleiding van schoolleiders is niet bevorderlijk geweest voor de invoering van het FO.

De ondersteuning die scholen hebben gehad bij het opstellen van hun eerste SOP is nuttig en behulpzaam geweest. Echter een praktische opleiding over hoe in organisatorische termen handen en voeten te geven aan het FO, bij aanvang van de invoering had het proces kunnen bespoedigen. In dat geval hadden schoolleiders veel meer een ambassadeursrol in het FO kunnen spelen. Voor de toekomst is het voor de duurzaamheid van de invoering van het FO van het grootste belang dat zowel schoolleiders als besturen in staat zijn om de schoolplannen ook daadwerkelijk te gebruiken als dagelijks sturings- en ontwikkelingsinstrument.

Samenvattend oordeel: Organisatie van het onderwijs

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Vaardigheden om aan de organisatorische invoering van het FO vorm te geven zijn niet direct ontwikkeld door een erkende opleiding managementvaardigheden.	
Efficiëntie	Schoolleiders zijn tot op heden beperkt getraind. Ze zijn weliswaar ondersteund bij het opstellen van SOP, maar het tot op heden uitblijven van de basiscursus M&O, maakt de ondersteuning in het kader van SOP minder effectief (SOP maken, is nog geen garantie voor toepassing) en daarmee de gedane investering minder efficiënt.	
Duurzaamheid	Het uitblijven van de training zet de duurzaamheid onder druk, omdat zeker nu het aan komt op bestendiging en verduurzaming de rol van schoolleiders cruciaal is.	

5.3.3 Kerndoelen en basiscurriculum

Doelstelling
Er is een raamwerkcurriculum dat aangeeft wat de kinderen moeten kunnen en kennen aan het eind van de tweede cyclus van het FO

Achtergrond
De kerndoelen en het raamwerkcurriculum voor cyclus I en II zijn gereed en bekend onder alle leraren. Voor de verschillende educatiegebieden wordt nog gewerkt aan vakleerplannen.

Duiding
Proces
Het raamwerkcurriculum voor de eerste cyclus is gemaakt en beschikbaar gesteld door het voormalige land Nederlandse Antillen. Dit raamwerk is vervolgens aangepast op de Sint Maartense situatie en kwam in 2005 beschikbaar voor leraren in het FO op Sint Maarten. Toen het curriculum beschikbaar kwam zijn leraren getraind in het gebruik hiervan. Tot die tijd hebben leraren op eigen wijze invulling geven aan het funderend onderwijs, gebruikmakend van het raamwerkcurriculum zoals gemaakt door het land.

Vervolgens is het raamwerkcurriculum voor de tweede cyclus aangepast op de situatie in Sint Maarten en aan het begin van het schooljaar 2010 – 2011 zowel in hardcopy als in digitale vorm verstrekt aan alle leraren. Ook voor het gebruik van dit curriculum zijn de leraren getraind. De eerste lichting leerlingen in de tweede cyclus is reeds in 2007 – 2008 gestart. Ook hier geldt dat leraren gedurende twee schooljaren zelf invulling hebben moeten geven aan het onderwijs. Daarbij hebben zij zich gebaseerd op het raamwerk zoals dat op Curaçao beschikbaar was. Leraren hebben dit raamwerk ieder op hun eigen manier geïnterpreteerd en gebruikt. Met als gevolg een grote variëteit aan de manier waarop FO onderwezen is tussen scholen maar ook binnen dezelfde scholen.

Nu op alle scholen het curriculum beschikbaar is, is het de verwachting dat de variëteit waarmee wordt onderwezen afneemt.

Beleving in het veld
De curricula zijn laat beschikbaar gekomen. Daar komt bij dat de curricula in het Engels zijn opgesteld. Ondanks het feit dat slechts vier scholen op Sint Maarten Nederlandstalig zijn, maakt dit de curricula voor de Nederlandstalige leraren lastig hanteerbaar. De curricula zijn weliswaar beschikbaar, maar door bovengenoemde redenen is de mate waarin ze effectief gebruikt worden beperkt. Nog niet voor alle educatiegebieden bestaan vakleerplannen, wat bovendien maakt dat de vertaling van het curriculum naar de dagelijkse praktijk niet overal even soepel verloopt. Aan de ontwikkeling van vakleerplannen wordt wel doorgewerkt. Het curriculum als zodanig is volgens leraren te abstract om zo te gebruiken in de klas.

Oordeel
Het curriculum voor de beide cycli is gereed en beschikbaar. Aangezien het curriculum voor beide cycli te laat (dat wil zeggen later dan dat de kinderen gestart zijn) beschikbaar kwam, kan gesteld worden dat de eerste lichting kinderen in het FO onvoldoende conform de inhoud en principes van het FO is onderwezen. Voor de toekomst is het curriculum nu voor iedereen beschikbaar, maar er zal nog bekeken moeten worden of het, vanwege de taal, voldoende bruikbaar is. Hieraan zal in de komende periode apart aandacht moeten worden besteed. Daarnaast valt op dat vakleerplannen maar beperkt aanwezig zijn. Dat betekent dat het curriculum niet alleen door de taal lastig te hanteren is, maar ook in de praktische doorvertaling naar een lesprogramma in de klas. Juist dat laatste is essentieel om de doelstelling (filosofie) van het FO impact te laten hebben in de klas.

Samenvattend oordeel: Kerndoelen en basiscurriculum

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Curriculum is gemaakt en beschikbaar.	
Efficiëntie	Het curriculum heeft even op zich laten wachten en is op ieder van de eilanden afzonderlijk gemaakt. Meer afstemming en samenwerking had hier een efficiëntere inzet van middelen tot gevolg gehad.	
Duurzaamheid	Het curriculum is beschikbaar maar in het Engels opgesteld en daardoor niet voor iedereen gemakkelijk te hanteren. Daarnaast maakt het ontbreken van vakleerplannen de praktische toepasbaarheid van de curricula in de klas moeilijk en bestaat het risico dat leraren op eigen wijze verder gaan met het lesgeven conform de FO-principes.	

5.3.4 Competentieontwikkeling

Doelstelling
Leerkrachten en schoolleiding hebben de vaardigheden verworven die nodig zijn om de doelen van het FO te bereiken en om op basis van de FO-visie een onderwijsprogramma in te voeren dat uitvoering geeft aan het Sint Maartens Schoolmodel

Achtergrond
Er is intensief ingezet op het trainen en opleiden van leraren. Alle leraren op Sint Maarten hebben trainingen voor cyclus I doorlopen. De training voor cyclus II bevindt zich op dit moment in een afrondende fase. De trainingen zijn gericht op het overbrengen van de FO filosofie aan leraren en hen in staat te stellen het FO in de klas te laten landen.

Daarvoor is geoefend met kindgericht werken, differentiëren in aanbod en omgaan met verschillende leeftijden in de klas. Leraren die niet geslaagd zijn voor de eerste training wachten nog op een herkansingsmogelijkheid. Deze dient zich zoals het er nu naar uitziet aan begin 2011. De trainingen zijn verzorgd door the University of Sint Maarten (USM) en ASCD (voorheen the Association for Supervision and Curriculum Development).

Lerarenopleiding
Met de introductie van FO kwam er ook een verandering in de opleiding van leraren. Voor het nieuwe programma Leraren Opleiding Funderend Onderwijs (LOFO) kwam 9 miljoen NAF beschikbaar. Het doel was om twee geaccrediteerde lerarenopleidingen voor FO op te zetten bij de University of the Netherlands Antilles (UNA, in Curaçao) en bij de University of Sint Maarten (USM). Het project is gestart in Curaçao met de eerste studenten in schooljaar 2006/2007 en op Sint Maarten in 2007/2008. In 2009 is een midtermevaluatie uitgevoerd naar de resultaten en effecten van LOFO. Op Sint Maarten werd geconcludeerd dat de huidige lerarenopleiding gedeeltelijk de behoefte vervult voor FO-leraren en een stap is in de richting van een professionele lerarenopleiding. De twee bestaande opleidingsprogramma's opereren los van elkaar, met aparte curricula en hebben elk te weinig studenten. Het professionele profiel voor een FO-docent ontbreekt. Bovendien hebben de docenten geen ervaring met FO, waardoor er verschillende manieren van lesgeven ontstaan.

Er is ook een groot tekort aan gekwalificeerde leraren. Toentertijd werd geconcludeerd dat de opleiding vooralsnog niet NVAO geaccrediteerd zou worden[30].

Duiding
Proces
De training van leraren is later op gang gekomen dan gepland. Het was de bedoeling dat er vanuit het Bureau Procesmanagement Onderwijsvernieuwing (BPO) een nascholingsprogramma opgezet zou worden, vanuit Curaçao en voor alle eilanden. Die nascholing liet op zich wachten. Vandaar dat op Sint Maarten gekozen is door DERPI om die training zelf aan te gaan bieden met ingehuurde trainers. Door de vertraging in het opleiden van cyclus I is ook cyclus II vertraagd. Desalniettemin zijn alle docenten getraind voor de eerste cyclus en is de training voor cyclus II ook bijna afgerond.

Het verloop onder leraren op Sint Maarten is groot. Een gevolg hiervan is het feit dat er altijd een groep leraren werkzaam is die (nog) niet getraind zijn.

In het najaar van 2009 heeft de toenmalige minister van Onderwijs van de Nederlandse Antillen (mevrouw Leeflang) aangekondigd dat zij voornemens was alle leraren in het Funderend Onderwijs bevoegd te verklaren. Concreet zou dat betekenen dat alle leraren in het FO, ook zonder het succesvol afronden van de bijscholing, FO bevoegd zouden worden. In april 2010 volgde de officiële bevoegdheidsverklaring. De gedachte hierachter was dat professionalisering van leraren een continue proces is en dat dat niet te vatten is in een reeks van opleidingen. De communicatie over deze achterliggende reden is echter beperkt geweest of heeft in elk geval de leraren op Sint Maarten niet of te beperkt bereikt. Dit heeft tot onrust en onvrede geleid onder leraren. Juist omdat daar vanaf het begin af aan stevig is ingezet op training en nascholing. Leraren op Curaçao waren veel minder getraind en kregen per april 2010 toch dezelfde bevoegdheidsverklaring als de getrainde leraren op Sint Maarten.

30 Netherlands Antilles Center for School Improvement, Midterm evaluation 'Teacher Education Program for Foundation Based Education' Curaçao and Sint Maarten, June 2009

Beleving in het veld
Het verloop onder leraren maakt dat een onderzoek naar het effect van de trainingen op dit moment een vertekend beeld geeft. Veel leraren die destijds zijn getraind, zijn inmiddels vervangen door nieuwe leraren. Leraren die lang niet allemaal een training gevolgd hebben maar wel in het FO lesgeven.

Leraren die de trainingen gevolgd hebben, onderstrepen het nut van deze trainingen voor het aanleren van bepaalde vaardigheden (differentiëren, kindgericht lesgeven). De praktijk in de klas is echter altijd weerbarstiger daarom is toepassing van die vaardigheden niet altijd even gemakkelijk. Tegelijkertijd geven zij aan dat de trainingen voor cyclus II inhoudelijk minder goed zijn doordacht dan de trainingen uit cyclus I. De filosofie bleef heel abstract en de vertaling naar wat FO nu feitelijk betekent voor leerlingen in de tweede cyclus en wat voor manier van lesgeven daarbij hoort, was volgens de leraren beperkt. Als gevolg is volgens de leraren de effectiviteit van de trainingen uit cyclus II minder groot. Schoolleiders onderstrepen dit en erkennen dat de invoering van cyclus II in de klas in feite minder ver is dan de invoering van cyclus I. Schoolleiders benadrukken in het verlengde hiervan dat het verloop binnen hun docentenkorps de invoering in de klas ook bemoeilijkt. FO kennis verdwijnt relatief snel uit de school en wordt vervangen door ongetrainde, met het FO onbekende leraren.

Oordeel
De intensieve inzet op training en opleiding van leraren in de principes van het FO is nuttig geweest. De mening van leraren is in dit oordeel belangrijk. Zij hebben per slot van rekening op basis van deze training het FO in de praktijk moeten brengen. Het hoge verloop onder leraren en het uitblijven van een meer structureel plan gericht op opleiding en training van leraren in de toekomst is een kwetsbaar punt wanneer gekeken wordt naar de duurzaamheid van het geleerde. Of anders gezegd: de mate waarin kennis in het onderwijs blijft en wordt overgedragen op nieuwe collega's is beperkt. Bovendien is ook hier het schoolontwikkelingsplan, vertaald naar een individueel ontwikkelingsplan en de mate waarin leiding en bestuur in staat is hierop te sturen een cruciale factor voor de toekomst.

Samenvattend oordeel: Competentieontwikkeling

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	De trainingen voor cyclus I en (bijna II) zijn afgerond.	
Efficiëntie	Alle leraren zijn in relatief korte tijd getraind (cyclus I en II). Door het snel weglekken van kennis, als gevolg van het grote verloop, is de efficiëntie helaas beperkt.	
Duurzaamheid	Door het verloop onder leraren en het ontbreken van een structureel plan voor bij- en nascholing van docenten is de duurzaamheid van goed opgeleide FO docenten in het geding.	

5.3.5 Leermiddelenontwikkeling

Doelstelling
Materiaal geschikt voor het gebruik bij het basiscurriculum voor de 8 educatiegebieden cyclus II is aangeschaft. Waar geen geschikt materiaal is, is dit ontwikkeld. Leerkrachten maken gebruik van de in de omgeving aanwezige 'leermiddelen' (de omgeving als leermiddel). Ouders zijn erbij betrokken.

Achtergrond
De scholen op Sint Maarten beschikken allemaal over voldoende materiaal. Verbetering is mogelijk door een aantal van de materialen meer te laten aansluiten op de specifieke Caribische context.

Beschikking hebben over het materiaal wil niet in alle gevallen zeggen dat het materiaal ook daadwerkelijk gebruik wordt. Zoals reeds is aangegeven bij de kernverbetering curriculum is de toepassing van het curriculum in de praktijk niet altijd eenvoudig. Dat heeft ook effect op het gebruik en de inzet van materialen en de leeromgeving als zodanig. Dat gebeurt nog niet optimaal. De leermiddelenontwikkeling voor de tweede cyclus is nog niet voltooid. Het curriculum voor die cyclus is pas onlangs afgerond. Nu is er zicht op wat er voor dat curriculum nog ontwikkeld moet worden. In 2011 wordt allereerst een methode voor social studies ontwikkeld.

Op het vergroten van de ouderbetrokkenheid is specifiek en extra ingezet. De betrokkenheid van een groep ouders is wel degelijk vergroot. Tegelijkertijd blijft er een groep zeer moeilijk bereikbare ouders bestaan. Betrokkenheid van juist die groep wordt cruciaal geacht voor het verbeteren van de onderwijsresultaten (zie verder de uitwerking bij kernverbetering 12).

Duiding

Proces

Schoolbesturen zijn steeds heel nauw betrokken geweest bij de selectie van leermiddelen. Vanuit de gedachte dat scholen het beste kunnen aangeven wat zij nodig hebben om invulling te geven aan het FO is schoolbesturen steeds gevraagd aan te geven wat er nodig is in de scholen. Dat heeft geleid tot een vraaggerichte manier van het beschikbaar stellen van materiaal. Schoolbesturen erkennen en waarderen deze benadering. Deze manier van materiaal aanschaffen kreeg een extra impuls nadat Sint Maarten in 2007 onvoldoende scoorde op een rekentoets. De afspraak was destijds om extra te investeren in rekenmethoden. DERPI heeft toen in overleg met schoolbesturen heel precies gekeken naar de specifieke behoefte van scholen en hier middelen voor aangeschaft.

Beleving in het veld

In het veld speelt met name het punt van een effectieve toepassing van de middelen in de praktijk. De late levering van de middelen leidt ertoe dat leraren nu eigenlijk nog moeten leren hoe de middelen precies te gebruiken.

Oordeel

In het FO op Sint Maarten zijn in principe voldoende leermiddelen beschikbaar. Op basis van meer precieze gegevens over uitstroom naar het voortgezet onderwijs, scores op toetsen et cetera kan nog specifieker gekeken worden naar eventuele zwakke plekken. Belangrijk voor de toekomst is om te borgen wat de criteria zijn om middelen te ontwikkelen/aan te schaffen.
Het proces dat in de afgelopen periode met schoolbesturen is doorgemaakt op het gebied van leermiddelen is een goed en intensief proces geweest dat als voorbeeldproces voor de toekomst geborgd dient te worden.

Samenvattend oordeel: Leermiddelenontwikkeling

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Materiaal is aanwezig en/of ontwikkeld. De integratie van de omgeving in het onderwijs valt moeilijk te bepalen. Betrokkenheid van ouders is toegenomen, maar nog lang niet alle ouders doen mee.	
Efficiëntie	De aanpak om in onderling overleg te komen tot de specifieke vraag naar leermiddelen per school werkt en leidt tot een efficiënte aanschaf van materialen.	
Duurzaamheid	De middelen zijn naar tevredenheid ontwikkeld en moeten nu vooral verder toegepast worden. Het proces om in de toekomst ook effectief middelen te kunnen ontwikkelen moet nog ontworpen worden.	

5.3.6 Leerlingzorgsysteem

Doelstelling Aan het eind van de invoering van de tweede cyclus is op alle scholen voor FO de leerlingzorg geprofessionaliseerd. Het leerlingzorgsysteem is ingevoerd en operationeel

Achtergrond
De leerlingzorg is geprofessionaliseerd door aan elke school een zogenaamde Student Care Coördinator te verbinden (SCC). De SCC is een functionaris die de leraar ondersteunt in het herkennen en erkennen van behoeften aan aanvullende zorg en ondersteuning. Onder begeleiding van de SSC maken scholen individuele leerlingzorgplannen. Op dit moment zijn er 17 SCC's actief. Elke school beschikt dus over een SCC. Via de SCC kunnen scholen, indien de noodzakelijke zorg niet binnen de school geboden kan worden, een beroep doen op aanvullende ondersteuning. Via een 'zorgteam' dat eilandbreed functioneert is ondersteuning in de vorm van onder andere maatschappelijk werkers en opvoedingsondersteuners inzetbaar.

Daarnaast was het de bedoeling om per 2009 een geautomatiseerd leerlingvolgsysteem operationeel te hebben. Dit systeem is in de laatste fase van ontwikkeling/implementatie, maar nog (lang) niet op alle scholen operationeel. De meeste scholen gebruiken hun eigen systeem (25% volgens de 3e scan van QDev) (overigens lang niet altijd digitaal) waardoor uitwisseling van gegevens niet mogelijk is. Dit is met name voor de overdracht van informatie van FO naar VO een probleem.

Duiding
Proces
De vormgeving van het leerlingzorgsysteem op scholen is helemaal ingericht met behulp van en langs de lijn van de SCC. Schoolleiders en leraren geven aan dat het aantal leerlingen met een zorgvraag vrij groot is en dat met één SCC per school geen gehoor kan worden gegeven aan de verschillende ondersteuningsvragen.

Begin 2009 is gestart met de ontwikkeling van een LVS speciaal voor het FO, dat uiteindelijk gekoppeld moet worden aan het te ontwikkelen overkoepelende OMIS. Fase 1 bestond uit het verzamelen van informatie van de scholen voor de ontwikkeling van het systeem door de firma Secure Tech International. Vervolgens is in fase 2 het LVS feitelijk ontwikkeld. Momenteel bevindt het project zich in fase 3. Hiervoor is een consultant ingehuurd die schoolbesturen en schoolleiders een presentatie geeft over het gebruik van het LVS. De volgende stap is installatie op alle servers en training van leraren en medewerkers op scholen in het gebruik van het LVS.

Beleving in het veld
Schoolleiders en schoolbestuurders zien en erkennen het belang van het gebruik van het leerlingvolgsysteem. Op dit moment is het met name het gebrek aan capaciteit (mankracht) binnen de scholen dat gebruik van het leerlingvolgsysteem belemmert. Leraren zijn nog maar heel beperkt betrokken bij het gebruik van het leerlingvolgsysteem.

In het veld heerst de overtuiging dat de overheid als taak heeft om te investeren in een leerlingvolgsysteem, maar onderhoud en gebruik is een verantwoordelijkheid van de scholen zelf. Scholen zien het systeem als middel om de totale leerlingzorg te professionaliseren. En in die professionalisering spelen de SCC's een cruciale rol. In de ogen van de scholen zijn er te weinig SCC's om de leerlingzorg goed en effectief vorm te kunnen geven.

Oordeel
De introductie van de SCC heeft een positieve bijdrage geleverd aan de vormgeving van een zorgstructuur op scholen. Een effectieve zorgstructuur valt of staat met een goed functionerend leerlingvolgsysteem. Het, tot op heden, uitblijven van zo'n systeem staat het echt goed functioneren van de zorgstructuur in de weg. Overigens zijn hier nu vooral de scholen/schoolbesturen aan zet. Bovendien is er nu onvoldoende capaciteit op de scholen om zorg en ondersteuning echt duurzaam vorm te geven.

Samenvattend oordeel: Leerlingzorgsysteem

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	De zorgstructuur is met de komst van de SSC verbeterd. Het leerlingvolgsysteem is nog niet uniform ingevoerd.	
Efficiëntie	Op elke school is een SCC beschikbaar. Dat betekent dat er in principe capaciteit is voor leerlingzorg. Gezien de vraag naar aanvullende ondersteuning is die capaciteit te beperkt. De ontwikkeling van een LVS verloopt langzaam, maar is wel op gang.	
Duurzaamheid	Het ontbreken van een geautomatiseerd leerlingvolgsysteem zet een duurzame zorgstructuur onder druk.	

5.3.7 Kwaliteitszorg

Doelstelling
Aan het eind van de tweede cyclus is een systeem van kwaliteitszorg opgezet en operationeel zodat de scholen zelf hun eigen voortgang kunnen evalueren in het FO en aan de hand van deze evaluaties aanpassingen kunnen aanbrengen in het schoolbeleid (schoolontwikkelingsplan en jaaractiviteitenplan)

Achtergrond
Een kwaliteitskaart op basis waarvan scholen een zelfevaluatie kunnen uitvoeren is ontwikkeld. Met behulp van de kwaliteitskaart kan een school zichzelf vragen stellen over bijvoorbeeld de manier waarop de organisatie is ingericht, het onderwijs wordt vormgegeven en de competenties van leraren worden bijgehouden. Die zelfevaluatie is belangrijk om continue aan kwaliteitsverbetering en professionalisering te kunnen blijven werken. Alle scholen hebben inmiddels een zelfevaluatie uitgevoerd. Schoolleiders geven aan dat het uitvoeren van een dergelijke zelfevaluatie niet altijd gemakkelijk is. Het is een nieuwe manier van werken, kritisch naar jezelf en collega's kijken, waar men onbekend mee is. De vertaling van de uitkomsten naar het SOP komt nog maar net op gang.

Duiding
Proces
In de afgelopen jaren zijn scholen intensief begeleid en ondersteund bij het schrijven van schoolontwikkelingsplannen. In eerste instantie was die ondersteuning vooral gericht op het 'hoe en waarom' van het schoolontwikkelingsplan. Later werd die ondersteuning veel meer gericht op het toepasbaar maken van zo'n plan binnen de hele school en het vertalen van het SOP naar een jaaractiviteitenplan.

Beleving in het veld
Het schoolontwikkelingsplan moet niet alleen een beleidsdocument van de school zijn, maar moet richtinggevend zijn voor datgene wat er gebeurt in de klas. Dat laatste is nu een logische vervolgstap en zal de komende jaren de nadruk moeten krijgen. Voor veel leraren blijkt het lastig te zijn om de

inhoud van het plan toe te passen in de klas. Vaak is de inhoud te abstract en weten leraren niet hoe de vertaling te maken naar klassen- en/of individuele plannen. Een bijkomend probleem is de grote hoeveelheid aan informatie die is opgenomen in het plan. Als gevolg daarvan gaan leraren zelf prioriteiten stellen. Dat kan leiden tot verschillende toepassingen van het schoolontwikkelingsplan binnen één school. Schoolleiders bij wie het SOP succesvol wordt gebruikt, ook in de klas, geven aan dat één van de voorwaarden voor een succesvol schoolontwikkelingsplan het vroegtijdig betrekken is van leraren bij de totstandkoming van het plan. Zij voelen zich zo mede-eigenaar én kunnen een bijdrage leveren aan het vertalen van abstracte doelen naar concrete acties in de klas. Om op deze manier leraren te gaan betrekken is vooral een opgave voor het school management, benadrukken de schoolleiders.

Oordeel
De kwaliteitszorg binnen het FO is vrij goed op orde. Scholen voeren zelfevaluaties uit, beschikken allemaal over SOP en activiteitenplannen. Op het gebied van de toepasbaarheid van de SOP zal nu de volgende stap gezet moeten worden. Door juist deze plannen meer concreet te maken en op de dagelijkse praktijk toe te spitsen kan ook in de duurzame invoering van het FO een slag geslagen worden. Management en bestuur zal hierop getraind moeten worden en aangesproken. Onderdeel van de training zou moeten zijn de manier waarop schoolleiders leraren betrekken bij het opstellen van SOP. In hun betrokkenheid ligt de komende jaren de sleutel tot het effectueren van de plannen.

Samenvattend oordeel: Kwaliteitszorg

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Scholen zijn zich bewust van het belang van kwaliteitszorg en zijn daar ook actief mee aan het werk. Ze beschikken over SOP en werken ook actief aan aanpassing en verbetering daarvan.	
Efficiëntie	De ondersteuning van scholen bij het maken van SOP is efficiënt geweest.	
Duurzaamheid	Voor duurzaamheid is toepasbaarheid van SOP in de klas cruciaal. Die toepasbaarheid is op dit moment nog niet optimaal.	

5.3.8 Taalonderwijs

Doelstelling Aan het eind van de invoering van de tweede cyclus is het taalbeleid conform het eilandelijk taalbeleid uitgevoerd

Achtergrond
Er is geen eilandelijk taalbeleid ontwikkeld. Het is daarom voor scholen niet mogelijk hun schooltaalbeleid uit te voeren conform eilandelijk taalbeleid. Als kader hanteren scholen nu de uitspraak van voormalig minister Leeflang dat scholen zelf een keuze mogen maken voor een instructietaal, zolang leerlingen in staat zijn in het Nederlands hun eindexamen af te leggen[31].
Alle scholen hebben na een training door een consultant, sinds februari 2010 een eigen schooltaalbeleid opgenomen in het SOP en werken aan de implementatie hiervan.

Leraren zijn getraind in de beheersing en het gebruik van zowel het Engels als het Nederlands: leerkrachten van scholen met Nederlands als instructietaal en leerkrachten die Nederlands geven op

[31] Ministerie van Onderwijs en Cultuur, *Deltaplan samenwerkingsprogramma Onderwijs*, 15 november 2006, p.60

Engelstalige scholen zijn getraind in het gebruik van het Nederlands en leerkrachten van Engelstalige scholen zijn getraind in het gebruik van Nederlands als vreemde taal. Leerkrachten van Engelstalige scholen zijn daarnaast getraind in de beheersing van het Engels en het gebruik van Engelstalige methodes.

De Site Based Coördinators (coachen leraren bij het implementeren van de innovaties) hebben onderzoek gedaan naar het niveau van Nederlands in alle FO-scholen. De aanbevelingen die hieruit voortkomen zullen worden uitgewerkt in trainingen om het niveau van de Nederlandse taal op peil te brengen. DERPI heeft geconstateerd dat het niveau Engels van meer dan 50% van de leerkrachten op Engelstalige scholen niet op het noodzakelijke niveau is[32].

Duiding

Proces

Onduidelijkheid over het landelijk en het eilandelijk taalbeleid was en is een discussiepunt. Dit heeft een stevig en structureel schooltaalbeleid in scholen onder druk gezet. Inmiddels hebben schoolbesturen zelf actief het schooltaalbeleid opgepakt en werken dit uit in een plan voor hun school. Dit plan zegt niet alleen iets over de instructietaal op scholen, maar ook over de manier waarop leraren getraind en ondersteund worden opdat zij de instructietaal op een voldoende niveau beheersen.

Beleving in het veld

Momenteel zijn er twee Nederlandse FO-scholen op Sint Maarten en 2 scholen die ook Nederlands geven. Alle andere basisscholen hanteren Engels als instructietaal, daar leren kinderen ook veel Nederlands. Het taalniveau is bij deze leerlingen in principe hoog genoeg om door te stromen naar een Nederlandse school. Om aan de doelstelling te kunnen voldoen dat eindexamen in het Nederlands gedaan kan worden, is het wel van belang dat het Nederlands in het onderwijs meer blijft dan slechts een vreemde taal. Daarvoor ligt een verantwoordelijkheid bij leraren. Zij moeten het Nederlands levendiger maken door er thematisch mee bezig te zijn, pas dan zal het taalbeleid echt effect hebben op de kinderen in de klas. Enkele schoolmanagers geven aan dat veel leraren slecht Nederlands spreken (bijvoorbeeld Surinamers) en anderen slecht Engels (bijvoorbeeld Jamaicanen), dit is van invloed op de kwaliteit van het onderwijs.

Oordeel

Een duidelijk en consequent schooltaalbeleid is cruciaal voor goede onderwijsresultaten. De beheersing van een taal (in woord en geschrift) is de basis voor een succesvolle schoolcarrière van kinderen, op welk niveau dan ook. Een duidelijk schooltaalbeleid waarin de eisen en uitgangspunten ten aanzien van de instructietaal zijn uitgeschreven vormt de basis. Echter zonder structureel aandacht voor het taalniveau van leraren zal het schooltaalbeleid niet effectief zijn. Juist in dit element ligt voor Sint Maarten een uitdaging. Het grote verloop in het lerarenkorps, gecombineerd met een grote hoeveelheid nationaliteiten en dus talen binnen dit korps, maakt het taalniveau divers. Dit maakt de noodzaak van een helder schooltaalbeleid met daaraan gekoppeld concrete acties en maatregelen om de taalbeheersing bij leraren op niveau te krijgen en te houden extra groot.

Samenvattend oordeel: Taalonderwijs

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er is weliswaar geen eilandelijk taalbeleid. Scholen beschikken wel allemaal over een paragraaf 'taalbeleid' in hun SOP. In die zin beschikken scholen dus over	

[32] DERPI, *Verslag FO Sint Maarten*, juli tot en met september 2010, p8

	taalbeleid.	
Efficiëntie	Het opstellen van schooltaalbeleid heeft geen geld gekost. Zo bezien is er sprake van een efficiënte uitvoering. Voor de training van leraren is weinig geld gereserveerd, terwijl daar juist middelen nodig zijn om die training te kunnen uitvoeren.	
Duurzaamheid	Het ontbreken van een structureel systeem van training en opleiding van leraren in taalonderwijs zet de duurzaamheid onder druk.	

5.3.9 ICT

Doelstelling
Aan het eind van de invoering van cyclus II is de integratie en het adequate gebruik van ICT in de school en de groep gerealiseerd

Achtergrond
Alle klassen beschikken over computers (drie computers per klas bij cyclus I en twee computers bij cyclus II), leerkrachten zijn (op basisniveau) getraind in ICT en kunnen leerlingen begeleiden bij het gebruik van de computer. In de praktijk blijft de integratie van ICT in de klas achter om verschillende redenen: niet elke school heeft een ICT-medewerker, waardoor er bij uitval van computers geen follow-up aan gegeven wordt en een aantal leraren weet nog onvoldoende op welke manier de computer gebruikt kan worden ter versterking van/aanvulling op de les.

ICT in de school bestaat vooralsnog alleen uit het gebruik van computers voor de administratie, nog niet voor het leerlingvolgsysteem (zie paragraaf 5.3.6). Het ontwikkelde systeem moet nog geïnstalleerd worden op alle scholen en vervolgens moet het personeel hierin worden getraind.

Duiding
Proces
Tijdens het eerste programma zijn er al computers aan scholen gegeven voor cyclus I en cyclus II (jaar 1 en 2) en hebben leraren training gekregen in het gebruik hiervan. Tijdens het tweede programma bleek echter dat beter gekeken moest worden naar de bestaande computervaardigheden van de leraren om de computers echt bruikbaar te maken in de klas.

Vervolgens zijn in het tweede programma computers aangeschaft voor cyclus II, jaar 3 en 4 en hebben 86 leerkrachten een ICT training gevolgd (basisniveau Microsoft Word, Excel, Powerpoint en PC Management) en training gekregen in het gebruik van computers in de klas. Daarbij is voornamelijk geïnvesteerd in training in het Nederlands en veel minder in training in het Engels. Dat heeft de effectiviteit van de training op Sint Maarten, waar het merendeel van de leraren (beter) Engels spreekt beperkt. Leerkrachten van cyclus II moeten nog meer getraind worden in computervaardigheden en daarnaast moet juist gebruik van de computer in de klas gestimuleerd worden. Scholen proberen nu aan de hand van het curriculum te kijken hoe leraren de computer en andere technologie kunnen betrekken in de les.

Met name voor het kunnen gebruiken van het leerlingvolgsysteem zijn computervaardigheden bij leraren van groot belang. Zie voor het proces rondom het leerlingvolgsysteem paragraaf 5.3.6.

Beleving in het veld
Het effect in het veld is volgens leraren en schoolleiders nog te minimaal. Enerzijds geven leraren aan dat de hoeveelheid beschikbare computers gezien de omvang van de klas onvoldoende is. Anderzijds

benadrukken schoolleiders dat voor veel leraren niet duidelijk is op welke manier zij computers kunnen integreren in het onderwijs. Gevolg is dat leraren de computers überhaupt niet gebruiken.

Daarnaast is er onduidelijkheid over de betaling van onderhoud en exploitatie. Inmiddels zijn de computers verouderd, maar (nog) niet vervangen. Dit bevordert het gebruik van computers in de klas niet, aldus schoolleiders en leraren.

Oordeel
Op dit moment is er geen sprake van adequaat en in het lesprogramma geïntegreerd gebruik van computers (ICT). Dat wil zeggen: het gebruik van ICT als leermiddel, onderdeel uitmakend van een lesmethode. Een tekort aan computers en/of onvoldoende kennis over hoe deze te gebruiken/te integreren in het onderwijs zijn de belangrijkste oorzaken.
Voor het gebruik van computers in het onderwijs is gerichte actie noodzakelijk. Dus training voor leraren en een vertaling van lesmethoden naar inzet en gebruik van computers daarbij.

Daarnaast is er de opgave van het gebruik van ICT in de school. Dat betekent de inzet van computers bij de ontwikkeling van materiaal en natuurlijk het LVS. Dat vraagt enerzijds om de beschikbaarheid van computers (een computer per klas is dan voldoende). Anderzijds om gerichte training en vertaling van ICT gebruik naar individuele plannen van leraren.

Samenvattend oordeel: ICT

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	ICT is geen logisch onderdeel van de lessen in de klas.	
Efficiëntie	Er is geïnvesteerd in ICT en in de training van leraren. Echter zonder het gewenste resultaat, namelijk een adequaat en in de les geïntegreerd gebruik.	
Duurzaamheid	Zonder afspraken over de exploitatie (onderhoud en vervanging) verouderen de computers steeds meer en zal het gebruik nog verder afnemen.	

5.3.10 Schoolinfrastructuur

Doelstelling
In 2011 is het programma van de infrastructurele verbeteringen conform de vereisten van FO gerealiseerd, uitgaande van het door Sint Maartense overheid goedgekeurde huisvestingsplan. De scholen zijn aangepast aan de eisen die het FO stelt. Er zijn voldoende gymzalen om bewegingsonderwijs te geven aan alle kinderen FO

Achtergrond
De infrastructurele werken zijn voorbereid en in uitvoering. Van de vier scholen waar bouw of uitbouw bij plaatsvindt, is er op twee scholen enige vertraging opgetreden en liggen de andere 2 scholen op schema: één daarvan is in september 2010 opgeleverd.

In 2010 heeft het OJSP in Sint Maarten de bouw van een school in Belvedère overgenomen vanuit het programma Sociaal Economisch Initiatief (SEI).
Deze bouw was dus niet opgenomen in het oorspronkelijke huisvestingsplan. Voor dit project zijn de voorbereidingen afgerond, voor de uitvoering van werkzaamheden is het aanbestedingsproces net gestart.

Na afronding van alle infrastructurele aanpassingen zijn er 3 extra gymzalen, 31 nieuwe klaslokalen, twee student care ruimtes, een Multi-purpose room, een resource center en een extra speelruimte (verdeeld over 5 scholen)[33].

Duiding

Proces

Begin 2009 is een nieuw Infrastructuurplan voor cyclus II goedgekeurd door USONA[34]. Dit bestond uit het uitbouwen van 3 scholen (bijvoorbeeld met klaslokalen, studentcare ruimte, gym et cetera) en het bouwen van een nieuwe 16-klassige school. Hiervoor moesten eerst voorbereidingen worden getroffen, zoals besprekingen van het bouwteam met de betreffende schoolbesturen, het schrijven van TOR's voor de aanbesteding van de projecten, gunning en voorbereiding door architectenbureaus. Ondanks enige vertraging bij twee scholen (door technisch onderzoek voor één school en door de inhuur van een bureau uit Curaçao voor een andere school), staat de oplevering van twee van de scholen gepland half en eind 2011.

Door gebrek aan technische kennis bij DERPI werkt het innovatiebureau voor dit onderdeel (op alle deelprogramma's) samen met partijen die over de benodigde bouwkundige kennis beschikken. Daarvoor maakt DERPI gebruik van aanwezige kennis bij USONA en van het bestaande samenwerkingsverband met VROMI (voorheen ROB).

Scholen hebben sinds 2008 geen nieuw meubilair gekregen. De inventaris maakte geen onderdeel uit van het projectplan. Toch is meubilair wel opgenomen en wordt er voorzien in het inrichten van de student care- en gymlokalen die in deze fase worden gebouwd.

De infrastructurele vereisten voor FO-klaslokalen zijn nooit heel duidelijk geformuleerd. In een eerste concept van de wet op het FO werd gesproken over de eis dat een FO-klaslokaal een oppervlakte van 100m2 moest hebben. In de eerste infrastructurele projecten is van die eis uitgegaan. Later is die concrete oppervlakte eis losgelaten en is als eis geformuleerd dat 'lokalen zodanig moeten zijn dat er in groepen lesgegeven kan worden'. De tot nu toe uitgevoerde infrastructurele activiteiten geven daaraan invulling.

Beleving in het veld

Enkele schoolbesturen laten weten dat de infrastructuur in principe goed is, maar dat veel van de FO-klaslokalen nog steeds niet voldoen aan de FO-vereisten. Lokalen die nog niet verbouwd zijn, hebben dit ook echt nodig. Het gaat er dan vooral om dat de klassen ruim genoeg zijn om kinderen in groepen te laten werken. Onduidelijkheid over de precieze eisen, criteria ten aanzien van de oppervlakte van een FO-klas lijkt hier de voornaamste reden.

[33] De bouw van de school in Belvedère staat niet in het oorspronkelijke infrastructuurplan, maar is in 2010 vanuit het Sociaal Economisch Initiatief (SEI) overgedragen aan DERPI voor de uitvoering. De 8 klaslokalen en extra gymzaal die hierdoor beschikbaar komen zijn dus bij het totaal opgeteld.

[34] DERPI, *Voortgangsrapportage FO Sint Maarten,* maart 2009

Oordeel
De infrastructurele aanpassingen van een heel aantal FO scholen is in gang gezet. Daarmee zijn echter nog niet alle scholen aangepast conform de vereisten van het FO. Voor de toekomst en voor de duurzaamheid van reeds gedane investeringen is de grote vraag hoe deze onderhouden worden. Op dit moment is de verbinding met technische (beheer) kennis in de uitvoering van het OJSP georganiseerd via VROMI. Die verbinding zal in de toekomst behouden moeten blijven om aan vragen en verzoeken op dit onderwerp tegemoet te kunnen blijven komen. Daarnaast is de verbinding met de aanschaf en het gebruik van inventaris niet systematisch gekoppeld aan infrastructurele werkzaamheden.

Het is niet mogelijk een oordeel te geven over het al dan niet aanwezig zijn van *voldoende* gymzalen, omat die doelstelling vooraf niet gekwantificeerd is.

Samenvattend oordeel: Schoolinfrastructuur

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	De aanpassingen conform het huisvestingsplan lopen op schema. Echter het doel dat alle scholen conform (aangepaste) eisen FO zijn ingericht is niet behaald.	
Efficiëntie	Zonder afspraken over de exploitatie zullen de infrastructurele aanpassingen en investeringen op termijn inefficiënt zijn.	
Duurzaamheid	Het ontbreken van afspraken over exploitatie en onderhoud zet de duurzaamheid van gedane infrastructurele aanpassingen onder druk.	

5.3.11 Vroegkinderlijke zorg en ontwikkeling

Doelstelling
Lange termijnresultaten als verbetering kwaliteit kinderopvang is voortgezet en een soepele overgang van voorschoolse naar schoolse educatie is bereikt.

Achtergrond
De voorschoolse educatie heeft een kwaliteitsslag gemaakt. In de laatste jaren is veel geïnvesteerd in het trainen en opleiden van kwalitatief hoogwaardige leidsters. Belangrijk uitgangspunt dat op Sint Maarten gehanteerd wordt bij de verbetering van de kwaliteit van kinderopvang is de doorlopende leerlijn en de verbondenheid van de voorschoolse educatie met het Funderend Onderwijs. Het zittende personeel op alle voorscholen is getraind en voor nieuwe leidsters wordt een SPW-opleiding (niveau 1 en 2) aangeboden. Bij het opstellen van de curricula is rekening gehouden met de kwaliteitseisen zoals gesteld voor de voorschoolse educatie. Daarnaast is er een curriculum ontwikkeld en wordt het personeel ondersteund bij het implementeren van dit curriculum in de praktijk van alledag. Ook is er een kindvolgsysteem ontwikkeld en in gebruik binnen alle voorscholen. Dit moet bijdragen aan het verder verbeteren van de overgang naar het FO. Die overgang verloopt nog niet altijd even soepel door onvoldoende of gebrekkige informatievoorziening over de specifieke situatie of behoeften van kinderen. Daarnaast is er onduidelijkheid over de vaardigheden waarmee kinderen vanuit de voorschoolse educatie het FO binnenkomen. Binnen het FO verwachten leraren vaak dat kinderen al meer kunnen dan zij feitelijk kunnen. Dat varieert van beginnend reken- en taalbegrip tot bepaalde sociale vaardigheden.

In de randvoorwaardelijke sfeer is er verder een landsverordening aangenomen die de minimale kwaliteitseisen van crèches heeft vastgelegd. Ook is er een inspecteur die speciaal op de naleving van deze regels toeziet. Die inspectie kan meer consequent worden uitgevoerd.

Duiding

Proces en Beleving in het veld

De kwaliteitsverbetering van de voorschoolse educatie wordt in het veld gezien en ervaren. Nu het in de voorschoolse educatie beter gaat, komt de druk eigenlijk te liggen op de overgang tussen voorschool en FO. Daar lijkt winst te behalen. Met name in de overdracht van informatie en dan in het bijzonder bij die kinderen die te maken hebben met specifieke (gedrags)problemen. Die kinderen komen met een zichtbare leerachterstand het FO binnen waardoor een grotere druk komt op het zorgsysteem van de school.

Momenteel wordt er gewerkt aan de oprichting van een student support service die zich gaat bezighouden met die kinderen die een aanvullende zorg- of ondersteuningsbehoefte hebben. Op sommige scholen wordt gewerkt met assessments om het instroomniveau van kinderen in het FO te bepalen.

Oordeel

De kwaliteit van de voorschoolse educatie is verbeterd wat merkbaar is in het FO. Kinderen komen met meer bagage en beter voorbereid het FO binnen. De overgang tussen voorschoolse en schoolse educatie kan nog verbeterd worden. Hier kan het monitoren van de resultaten van voorschoolse educatie en het gebruik van een assessment bij helpen. Er bestaan nog teveel misvattingen over wat kinderen wel en niet kunnen na voorschoolse educatie waardoor leraren op het FO met verkeerde verwachtingen met de kinderen aan de slag gaan. Hier zou in de toekomst meer aandacht aan besteed kunnen worden.
De soepele overgang is dus nog niet geheel bereikt. Deze doelstelling was onvoldoende geoperationaliseerd om hier een verder uitgewerkt oordeel over te kunnen geven.

Samenvattend oordeel: Vroegkinderlijke zorg en ontwikkeling

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Kwaliteit is verbeterd. Overgang voorschool naar FO wordt beter. Nog wel een slag te slaan.	
Efficiëntie	De kwaliteitsverbetering in de voorschool is gerealiseerd door goede en efficiënte ondersteuning.	
Duurzaamheid	Het is nu zaak het niveau op peil te houden en verder te investeren in een versoepelde doorgang naar het FO. Structureel contact tussen FO en voorschool is hier een voorwaarde. Dat creëert een duurzame basis.	

5.3.12 Opvoedingsondersteuning

Doelstelling Leerkrachten weten hoe ruimte te geven aan de specifieke opvoedingsproblematiek in Sint Maarten. De leerkrachten hebben de vaardigheden om met ouders om te gaan en hun te informeren over en te betrekken bij het curriculum. Ouders hebben ondersteuning ontvangen en ouders zijn meer betrokken

Achtergrond
In de laatste jaren is veel aandacht geweest voor het actief betrekken van ouders bij de schoolloopbaan van kinderen. De algemene overtuiging heerst dat betrokkenheid van ouders cruciaal is voor een succesvolle schoolloopbaan van kinderen.
In Sint Maarten is een programma uit Amerika overgenomen (Active Parenting (AP)) waarmee deze ouderbetrokkenheid vergroot kan worden. Het programma wordt toegepast maar laat ook zien dat de enorme diversiteit van (achtergronden van) ouders om een gedifferentieerde aanpak vraagt. Besturen en schoolleiding zijn nog niet altijd in staat om hier verschillende vormen voor te gebruiken.

Op Sint Maarten lopen veel kinderen rond uit gezinnen met een specifieke opvoedingsproblematiek. Die problematiek bepaalt in belangrijke mate de leerprestaties van kinderen. De grote variëteit aan problematiek in één klas maakt het voor leraren lastig, zo niet onmogelijk, hier op een goede manier mee om te gaan. Het merendeel van de leraren is ook niet opgeleid om met dergelijke problematiek om te gaan.

Duiding
Proces
Het Active Parenting programma heeft ingezet op het bekendmaken van het onderwijssysteem onder ouders en op opvoedingsondersteuning, door middel van 3 workshops, een handboek en een dvd. Deze workshops worden georganiseerd op scholen en in bedrijven (tijdens werktijd) om zoveel mogelijk ouders te bereiken. In juni en juli 2010 is het programma geëvalueerd door de Universiteit van Utrecht.[35] Beide evaluaties zijn positief over het programma, vooral omdat meer dan 55% van de ouders na deelname aan het programma meer zelfvertrouwen hebben gekregen in de opvoeding, maar ook daarbuiten. Ouders leren namelijk strategieën om gedrag en incidenten die leiden tot problemen bij kinderen, te herkennen en te veranderen. Conclusies waren onder andere dat veel ouders de relevantie van het programma (nog) niet inzien en dat het programma meer gedragen moet worden door de samenleving en gesteund worden door de schoolbesturen om meer successen te boeken. Overigens is het betrekken van ouders in vele onderwijssystemen ter wereld een blijvende ingewikkelde opgave.

*Beleving in het veld*Het Active Parenting programma loopt en is in 2010 goed geëvalueerd door participanten[36]. Toch wordt met dit programma maar een klein deel van de ouders bereikt. De eerste opgave voor een groot deel van de ouders op Sint Maarten is het onderhouden van hun familie.

[35] Universiteit Utrecht (J.H. Brandenburg), *Active Parenting on Sint Maarten. The feelings of empowerment after participation and the parental needs and barriers to participate*, July 2010 en Universiteit Utrecht (M. van der Haghen), *Parental school involvement in elementary schools on Sint Maarten*, June 2010

[36] Universiteit Utrecht (J.H. Brandenburg), *Active Parenting on Sint Maarten. The feelings of empowerment after participation and the parental needs and barriers to participate*, juli 2010.

Betrokkenheid bij de leerontwikkeling van kinderen op school komt duidelijk niet op de eerste plaats. Het feit dat veel kinderen opgroeien in éénoudergezinnen (vaak alleenstaande tienermoeders) versterkt dit gegeven. Het betrekken van ouders bij de schoolprestaties van hun kinderen is dus niet alleen een praktische maar vooral ook een culturele opgave.

Oordeel
De afstand tussen ouders en school is van oudsher groot. Voor het verkleinen van die afstand is een proces waarin heel gericht en intensief wordt ingezet op de betrokkenheid van ouders belangrijk. In feite moet hier een cultuurverandering gerealiseerd worden. Met het Active Parenting programma zijn belangrijke eerste stappen gezet. Volgens AEF is het daarom nog te vroeg om te spreken van duurzaamheid in de ouderbetrokkenheid. Daarvoor is geduld en een lange adem nodig.

Samenvattend oordeel: Opvoedingsondersteuning

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	De eerste stappen naar meer ouderbetrokkenheid zijn gezet. Leraren weten hoe hieraan vorm te geven.	
Efficiëntie	Het Active Parenting programma draagt op efficiënte wijze bij.	
Duurzaamheid	Voor duurzaamheid is geduld en structurele intensieve aandacht en inzet nodig.	

5.3.13 Communicatie

Doelstelling
Intern, extern, intereilandelijk voor expertise uitwisseling

Achtergond
De communicatie op Sint Maarten tussen alle betrokken partijen verloopt goed. DERPI speelt hier een belangrijke rol als aanjager en verbinder. Tussen de eilanden vindt wel uitwisseling plaats, maar dat is vooral op ambtelijk niveau, en via de begeleidingscommissie.

Duiding
Proces & beleving in het veld
Vanuit het veld klinken over het algemeen positieve geluiden over de mate waarin men betrokken is bij de uitvoering van het OJSP. Besturen zijn tevreden over de manier waarop zij in de gelegenheid worden gesteld ook feitelijk mee te denken en mee vorm te geven aan de uitvoering.

Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat veel leraren de onderwijsvernieuwing, in belangrijke mate, als een top down ingebrachte/opgelegde innovatie beschouwen.

Oordeel
Met name schoolbesturen zijn op Sint Maarten op een constructieve wijze betrokken bij de (vormgeving van de) uitvoering van het OJSP. Wat opvalt is dat de communicatie op dit moment vooral vanuit de overheid naar stakeholders is georganiseerd. Dat is ook logisch gezien de opgaven waar men voor stond en de coördinerende rol die bij de overheid belegd was. Echter, deze inrichting staat wel af van het oorspronkelijk gekozen uitgangspunt dat de vernieuwing van onderop vorm moest krijgen. Voor bestendiging van de vernieuwingen en om het eigenaarschap in het veld verder te versterken is het belangrijk dat er in de komende periode ook tussen stakeholders (met name

tussen schoolbesturen) onderling meer communicatie op gang komt. Dit overleg is er steeds meer, maar nu nog vooral op het niveau van activiteiten. De uitwisseling zou vooral vorm moeten krijgen in het delen van ervaringen en het leren van elkaar.

Samenvattend oordeel: Communicatie

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Tussen betrokkenen vindt veelvuldig communicatie plaats. Intereilandelijk is de uitwisseling beperkt.	
Efficiëntie	Schoolbesturen en schoolleiders zijn doorgaans goed op de hoogte van ontwikkelingen en voelen zich ook betrokken. Communicatie is dus efficiënt geweest.	
Duurzaamheid	Voor duurzaamheid is expertise uitwisseling tussen stakeholders, zonder tussenkomst van de overheid belangrijk. Dat is nu nog onvoldoende geborgd.	

5.3.14 Onderwijsfinanciën

Doelstelling Bekostigingsstelsel garandeert nieuwe functies als gevolg van innovaties en onderhoud en vervanging van materialen

Achtergrond

Het vergoeding & verantwoordingstelsel (V&V stelsel) is in januari 2011 formeel vastgelegd[37]. Scholen zijn nog niet, of maar heel beperkt bekend met het voeren van hun bedrijfsvoering conform de eisen van het V&V-stelsel. Zij zijn daarover weliswaar geïnformeerd, maar omdat de formele goedkeuring lang op zich heeft laten wachten, zijn zij nog niet gewend aan werken conform het stelsel. Daar komt bij dat nog niet alle vernieuwingen ook structureel geborgd zijn in de wet en daarmee in het V&V-stelsel.

Duiding

Proces & beleving in het veld

Het (tot voor kort) uitblijven van een politieke beslissing over de invoering van het V&V stelsel heeft het gebruik ervan in het veld belemmerd.

Oordeel

Met de goedkeuring van het V&V stelsel is een solide basis gelegd voor een duurzaam financieel systeem in en voor het onderwijs. Het is belangrijk nu snel, op basis van het V&V stelsel, heldere afspraken te maken over de bekostiging van alle in de wet geregelde verantwoordelijkheden en de bijbehorende financiering. Met het besluit in de ministeraard is de basis voor deze afspraken gelegd. Het gaat nu om concretisering ervan.

Samenvattend oordeel: Onderwijsfinanciën

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Het V&V-stelsel is goedgekeurd, waarmee de basis is gelegd voor de exploitatie van het onderwijs.	
Efficiëntie	Op deze kernverbetering zijn geen middelen ingezet.	

[37] Interview met Minister van Onderwijs, 20 januari 2011

Duurzaamheid	Op dit moment ontbreken concrete afspraken over exploitatie nog. Dit zet de duurzaamheid onder druk.	

5.4 Complementariteit

Kernverbeteringen vormen logisch geheel
De geformuleerde kernverbeteringen sluiten aan bij de kenmerken van het FO en de visie op het Funderend onderwijs. Dat wil zeggen dat de onderwerpen die de verschillende kernverbeteringen aansnijden allemaal nodig zijn om, te maken hebben met de invoering van het FO. In de kernverbeteringen komen alle randvoorwaarden aan de orde: competenties van leraren, aanwezigheid van materiaal en middelen, passende klaslokalen et cetera

Samenhang verdwijnt in de uitvoering
De samenhang lijkt echter in de uitvoering naar de achtergrond te verdwijnen. Dat heeft twee oorzaken. In de eerste plaats is de in te voeren vernieuwing heel omvangrijk. Dat leidt ertoe dat scholen op tal van terreinen activiteiten in gang moeten zetten om tot een volwaardige implementatie van FO te komen. Komend uit een situatie waarin 20 jaar lang niets gebeurd is in het onderwijs, vergt dit veel van schoolleiders en leraren. Niet alleen in de opgave waar zij voor staan (20 jaar achterstand inhalen), maar vooral in de mentaliteitsverandering die nodig is om op een fundamenteel andere manier les te gaan geven. Aan die cultuurverandering is weinig tot geen aandacht besteed. Daar komt bij dat in de hoeveelheid aan activiteiten scholen ook keuzes zijn gaan maken. Keuzes over wat wel, wat niet: wat doen we nu en wat kan later. Met het maken van die keuzes, soms ook ingegeven door het uitblijven van ondersteunend materiaal, is de samenhang uit de invoering van het FO minder geworden.

Daarnaast is de samenhang tussen de kernverbeteringen naar de achtergrond geraakt door de sterke focus op de uitvoering van individuele activiteiten. Die focus heeft geleid tot de situatie waarin het uitvoeren van activiteiten een doel op zich is geworden.

5.5 Financiën

In onderstaande tabel is op basis van een uitdraai uit de USONA administratie (november 2010) een overzicht gemaakt van de goedgekeurde budgetten per kernverbetering (budget). De bedragen in de tabel betreffen een optelling van alle projectbudgetten die sinds de start van het OJSP zijn goedgekeurd binnen het deelprogramma Funderend Onderwijs. Datzelfde geldt voor de bedragen in de kolom te verplichten. Die kolom maakt inzichtelijk hoeveel van het reeds goedgekeurde bedrag nog moet worden omgezet in activiteitenverplichtingen. De financiële gegevens in deze tabel geven primair een beeld van de financiële administratie rondom de uitvoering van het betreffende deelprogramma. Omdat in de administratie geen koppeling wordt gemaakt naar vooraf opgestelde ramingen en die koppeling alleen door een reconstructie gemaakt kan worden (dat valt buiten de evaluatieopdracht) is een inhoudelijke verbinding met die ramingen niet mogelijk.

Totaal Funderend Onderwijs 2008 - 2012		
Kernverbeteringen	Budget	Te verplichten
Schoolmodel	115.250,00	35.136,20
Organisatie & onderwijs	323.675,00	68.121,80
Kerndoelen/curriculum	42.500,00	30.414,21
Competentieontwikkeling	573.139,00	274.648,31
Leermiddelen/ inventaris	231.750,00	179.236,04
Leerlingzorgsysteem	136.250,00	154.550,30
Kwaliteitszorg	6.000,00	15.444,64
Taalonderwijs	183.500,00	183.935,00
ICT	144.000,00	149.939,40
Infrastructuur	0,00	0,00
Vroegkinderlijke zorg	422.000,00	220.428,82
Opvoedingsondersteuning	97.000,00	66.543,20
Communicatie	28.000,00	46.900,00
Financiën	3.000,00	16.500,00
Aanvullende bijdrage	0,00	0,00
Begroting totaal	1.448.256,00	6.450,00
Voorschot	0,00	0,00
Totaal NAF	**3.754.320,00**	**1.448.247,92**

Bron: USONA, *Financiële stand van zaken OJSP Sint Maarten,* 29 november 2010

5.6 Conclusies

Doelstelling deelprogramma (element 1)
De doelstelling van het deelprogramma is breed geformuleerd. Dat wil zeggen dat deze eigenlijk verder gaat dan dat er in en via het FO bereikt kan worden. In feite belichaamt de doelstelling van het FO de doelstelling van het totale onderwijs op Sint Maarten. Dat blijkt ook uit het feit de doelstelling FO ook de hoofddoelstelling is in het eilandprogramma Sint Maarten. Zo bezien zou de conclusie over het al dan niet behalen van deze doelstelling over alle deelprogramma's heen getrokken moeten worden.

Vanuit het perspectief van het deelprogramma FO kan ten aanzien van de doelstelling geconcludeerd worden dat er in principe gelijke ontplooiingskansen zijn voor alle kinderen op Sint Maarten, vanaf 3 jaar. In principe, omdat op alle scholen het FO is ingevoerd, waarmee een gelijke basis voor alle kinderen is georganiseerd. Tegelijkertijd laat de uitvoering op de verschillende kernverbeteringen zien dat het FO niet overal op een zelfde, eenduidige manier wordt ingevoerd. Hierdoor wordt die gelijke basis onder druk gezet. Tweede element in de doelstelling betreft de brede vorming van kinderen. De vormgeving van het FO langs de acht educatiegebieden moet aan die doelstelling invulling geven, echter geconcludeerd wordt dat dit nog niet optimaal kan gebeuren. Nog niet voor alle educatiegebieden is lesmateriaal beschikbaar. Daar komt bij dat het curriculum pas net beschikbaar is en niet voor alle leraren gemakkelijk te hanteren (vertalen naar de klas). Tot slot gaat de doelstelling in op doorstroom naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt.
Over de doorstroom naar de arbeidsmarkt en naar het vervolgonderwijs kan nu eigenlijk nog niets gezegd worden, omdat de eerste lichting FO kinderen afgelopen jaar naar het voortgezet onderwijs is gegaan.

Doelstellingen kernverbeteringen (element 2)
Het totaal aan doelstellingen op de verschillende kernverbeteringen is zo geformuleerd dat zij tezamen een bijdrage zouden moeten leveren aan het bereiken van de deelprogramma doelstelling. De doelstellingen op ieder van de kernverbeteringen FO zijn tot nu toe in beperkte mate gehaald. Dat is niet omdat er niets gebeurd is. Integendeel, het is evident dat er op alle kernverbeteringen door alle betrokkenen heel veel werk verzet is. De doelstellingen zijn echter te ambitieus geformuleerd. Zeker wanneer in ogenschouw wordt genomen dat de uitvoering om deze doelen te realiseren tegelijkertijd gestart is.

Over het geheel genomen leidt dat tot de conclusie dat doelstellingen weliswaar nog niet gehaald zijn en een heel aantal waarschijnlijk ook niet gerealiseerd is eind 2012. Echter op alle kernverbeteringen is een zeer betekenisvol proces in gang gezet.
Funderend Onderwijs is ingevoerd op alle scholen. Voor een duurzame invoering op de lange termijn zal in de komende periode gerichte inzet nodig zijn. Die gerichte inzet is verder uitgewerkt in de aanbevelingen. Belangrijk is hierbij op te merken dat er voor de toekomst keuzes gemaakt zullen moeten worden. In prioriteit en in timing.

Efficiëntie (element 3)
Op het grootste deel van de kernverbeteringen scoort efficiëntie ‘oranje’. Dat betekent dat de vraag wordt gesteld of met minder investeringen (kosten) hetzelfde resultaat of misschien zelfs meer behaald had kunnen worden. De conclusie die daarbij hoort is ja, dat had gekund. Efficiëntie had met name gerealiseerd kunnen worden in het veel meer in samenhang uitvoeren van activiteiten op de verschillende kernverbeteringen. Met samenhang wordt hier enerzijds bedoeld afstemming in de uitvoering. Anderzijds gaat het hier over de volgordelijkheid van de uitvoering. Zo is er bijvoorbeeld al gestart met het aanschaffen van leermiddelen en lesmaterialen zonder dat het curriculum volledig gereed was voor de Sint Maartense situatie.

Complementariteit (element 4)
Inhoudelijk, conceptueel vormen de kernverbeteringen een logisch geheel. Op het niveau van de uitvoering verdwijnt die samenhang. In de uitvoering verschuift de focus naar individuele activiteiten en lijken die activiteiten een doel op zich te worden.

Duurzaamheid (element 5)
De duurzaamheid van de gedane investeringen binnen het deelprogramma FO is op onderdelen twijfelachtig. Op andere onderdelen is die steviger. Op alle scholen is het FO ingevoerd en wordt gewerkt met een SOP. De invoering van het FO en sturing op de principes van het FO door middel van SOP is duurzaam georganiseerd. Al is het belangrijk aandacht te hebben en houden voor de betekenis van een SOP in de klas en voor de individuele leraar. Juist daar ligt de komende jaren een belangrijke opgave voor schoolleiding en schoolbesturen.
Investeringen in het trainen van leraren, de ontwikkeling van lesmateriaal en natuurlijk alle gedane infrastructurele aanpassingen zullen alleen duurzaam zijn, wanneer er afspraken worden gemaakt over structurele exploitatie en onderhoud. In het geval van het trainen van leraren betekent dat, dat er een continue aanbod van na- en bijscholing moet zijn. Lesmateriaal is alleen duurzaam bruikbaar wanneer het aansluit op en past binnen het curriculum en aanpassingen aan scholen/schoollokalen moeten onderhouden worden. Afspraken over dat langer termijn ‘onderhoud’ zijn nu niet belegd. Het structurele tekort van leraren op Sint Maarten is een ernstige bedreiging voor de duurzame invoering van het FO.

Een ander belangrijk aspect voor de duurzaamheid betreft het eigenaarschap onder alle stakeholders. Leraren geven aan het gevoel te hebben dat het FO top – down over hen is uitgerold en dat zij veel minder dan aanvankelijk de bedoeling was de mogelijkheid hebben (gehad) om mee te denken en mee vorm te geven aan het FO. De verantwoordelijkheid voor het betrekken van leraren ligt primair bij schoolleiders en schoolbesturen.

5.7 Aanbevelingen

De paragraaf sluit af met een aantal aanbevelingen voor de toekomst. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op input vanuit de interviews, groepsgesprekken en focusgroepen. Hierbij staan de toepassing van en sturing op het SOP door schoolleiding en schoolbestuur, heldere en duurzame afspraken tussen overheid en schoolbestuur en onderlinge kennisuitwisseling tussen schoolbesturen centraal.

1 Focus op effectief gebruik SOP
Verschuiven van de focus (en doelstelling) op het invoeren van één model naar het effectief gebruiken van een SOP op alle scholen. In het SOP dient in ieder geval aandacht te komen voor:
A Niveau leerlingen bij binnenkomst FO en de consequentie daarvan voor het FO in de betreffende school
B Specifieke ouder populatie en vormen om hen te betrekken bij de prestaties van hun kinderen
C De toepassing van ICT in het onderwijs en in de onderwijsondersteuning en de (extra) vaardigheden die hiervoor nodig zijn bij de leerkrachten
D Kennisbehoud en -overdracht op nieuwe collega's
E Duidelijk taalbeleid dat ook gericht is op het taalniveau van de leraren
Verder moet worden ingezet op vaardigheden van management en besturen om SOP ook daadwerkelijk te vertalen naar klas en individuele leerkracht. Deze vaardigheden op eilandniveau organiseren. Vervolgens, ligt de verantwoordelijkheid voor de specifieke training van leraren bij de schoolbesturen. Zij weten immers het beste wat hier nodig is. Schoolleiders en besturen kunnen het SOP vervolgens gebruiken als dagelijks sturing- en ontwikkelingsinstrument. Leraren moeten wel betrokken worden bij de ontwikkeling van het SOP om sneller te komen tot effectueren van de plannen.

2. Meerjarenplan lerarenbeleid: Aantrekken & vasthouden/boeien & binden
Het verloop onder het lerarenkorps op Sint Maarten is groot. Dat is ook één van de oorzaken waardoor de vernieuwingen maar moeizaam duurzaam kunnen worden doorgevoerd. Het merendeel van de leraren dat gedurende de eerste nascholingsronde getraind is voor cyclus I, is inmiddels niet meer werkzaam in het onderwijs. Om nu en op de lange termijn de kwaliteit van het lerarenkorps te kunnen garanderen is het van belang een meerjaren strategie leraren op te stellen. In de strategie moet aandacht zijn voor de aanpak van het lerarentekort zowel kwalitatief als kwantitatief. Om de strategie direct resultaatgericht te maken, is het belangrijk deze in te richten aan de hand van een kleine set van targets (5 maximaal). Targets die voor kwaliteit en kwantiteit de belangrijkste punten omvatten. De targets beslaan een omschrijving van de te bereiken (tussentijdse) resultaten en de daarvoor te nemen maatregelen. Voorwaarde voor succes is dat de targets worden geformuleerd in voor het onderwijsveld zichtbare en herkenbare resultaten. Deze targets kunnen dan in activiteiten worden doorvertaald. Per target wordt vastgesteld wie de trekker is.

Mogelijke targets voor het kwalitatieve aspect:
- aantal HBO geschoolde leraren
- aantal FO certificaten
- minimaal aantal punten na-bijscholing
- evaluatie systeem van de kwaliteit van de leraren (getoetst door de inspectie).

Voorbeelden van te nemen maatregelen:
- analyseren van demografie, onderwijs en arbeidsmarkt en vaststellen reële prognoses voor toekomstige kwantiteit en kwaliteit van leerkrachten
- vormgeven van een pool van gepensioneerde leraren die ingezet kunnen worden om leraren te coachen, ondersteunen en kennis over te dragen
- per bestuur meerjarige planning van kwantiteit en kwaliteit van leerkrachten opstellen
- invoeren van functiedifferentiatie
- uitwisselen van best practices tussen scholen
- verbeteren opleiding van leraren, en zorgen dat er een gedifferentieerd aanbod ontstaat (voor verschillende groepen (potentiële) leerkrachten een aanbod op maat.

Mogelijke targets voor het kwantitatieve aspect:
- verhouding nieuwe/oude leraren
- aantal 'zij-instromers' in het onderwijs
- aantal opleidingstrajecten per school
- afname uitstroom uit het onderwijs
- aantal instroom in lerarenopleiding.

Voorbeelden van te nemen maatregelen:
- inzetten van zij-instromers in het onderwijs
- inzetten van zij-instromers in de zorgstructuur
- parttime banen creëren
- relaties tussen scholen en opleidingen versterken: meer praktijkonderwijs tijdens de opleiding.

Voor de organisatie van een dergelijke meerjaren lerarenaanpak is het van belang een degelijk programma op te zetten. Heldere targets, eenvoudige en transparante organisatie. Goede voortgangsbewaking.

3 Vertaling curricula naar praktijk
Praktische vertaling van het curriculum naar vakleerplannen en workshops om dit toe te passen (besturen gezamenlijk). In het verlengde daarvan is het belangrijk om met elkaar afspraken te maken over criteria voor de ontwikkeling/aanschaf van leermiddelen zodat voor de toekomst geborgd wordt dat middelen worden aangeschaft die aansluiten bij de behoefte.

4 Breng ontwikkelbehoeften personeel in kaart
Om als schoolbestuur een goede toetsing te kunnen doen van de ontwikkelbehoeften bij het personeel verdient het aanbeveling op eilandniveau criteria te ontwikkelen waarin ontwikkel- en opleidingsbehoeften getoetst kunnen worden. Nadrukkelijk een gezamenlijk proces van bestuur en overheid.

Daarnaast zijn eilandelijk in ieder geval twee actieprogramma's noodzakelijk die nauw met elkaar samenhangen:
- actie gericht op structureel leraren tekort op het eiland
- actie gericht op het taalniveau van leraren en de noodzakelijke taalcompetenties van leraren (in samenhang met actie gericht op leraren).

5 Verstevig technische kennis in het vernieuwingsproces
Verstevig de betrokkenheid van technische kennis (projectleiders) van VROMI om gedegen, integrale afwegingen ten aanzien van infrastructurele investeringen te kunnen maken gericht op vernieuwingen en onderhoud van de komende jaren.

6 Verstevig rol inspectie (ook in VVE)
De inspectie speelt in het onderwijs op Sint Maarten tot nu toe eigenlijk geen rol. Tot 10 oktober 2010 was de onderwijsinspectie van het land Nederlandse Antillen (gevestigd op Curaçao) ook de inspectie voor Sint Maarten, maar is op het eiland eigenlijk niet zichtbaar geweest. Sinds 2010 heeft Sint Maarten een eigen onderwijsinspectie, althans organisatorisch. In de praktijk van alledag moet de rol van de inspectie nog op gang komen. Daarvoor is in de eerste plaats een politieke visie op die rol nodig. De keuze die ten aanzien van die visie gemaakt moet worden betreft de inhoudelijke reikwijdte van de rol van inspectie:
- inspectie als toezichthouder in de enge zin des woords: controleur, toezichthouder
- inspectie hoeder van de kwaliteit in de breedste zin des woords: verbindende schakel ten aanzien van alle kwaliteitsvraagstukken in het onderwijs.

Hiermee samenhangend dienen keuzes gemaakt te worden ten aanzien van rapportage momenten en vormen die voor de inspectie gewenst zijn. Tenslotte zal een efficiënte vorm van archivering en informatie verzameling opgezet moeten worden waarbij aandacht besteed dient te worden aan het bestaande papieren archief.
AEF benadrukt om, afhankelijk van de te kiezen reikwijdte van de rol van de inspectie, zoveel mogelijk evaluatie en toetsingsbehoeften voor de kwaliteit van het onderwijs onder te brengen bij de inspectie. Dit weer afzonderlijk organiseren zou ertoe kunnen leiden dat nog steeds niet integraal gestuurd kan worden.

7 Leerlingzorg[38]
De toekomstige stappen ten aanzien van leerlingzorg hangen in belangrijke mate samen met de keuzes die gemaakt worden rondom het speciaal onderwijs. Het maakt immers veel uit wat het niveau van leerlingzorg is dat nodig is als speciaal onderwijs inderdaad inclusief in het reguliere onderwijs georganiseerd is. De praktijk van de afgelopen jaren heeft geleerd dat dit onvoldoende naar wens van de grond is gekomen. AEF beveelt daarom aan dat er ten aanzien van het speciaal onderwijs:
- een eenduidige visie moet komen op speciaal onderwijs: moet dit inderdaad binnen het reguliere onderwijs worden ingepast ('inclusief') of niet?
- indien gekozen wordt voor een inclusieve benadering dan is versterking van de zorgstructuur in capaciteit, expertise en professionaliteit een vereiste en moeten leraren veel steviger voorbereid worden op die taak. Indien gekozen wordt voor een zelfstandig speciaal onderwijs dienen hier nieuwe voorzieningen voor gerealiseerd te worden.

Voor de tijdelijke zorg en ondersteuning in het regulier onderwijs is het belangrijk:
- een oplossing te vinden voor het capaciteitsprobleem. Mogelijke oplossingen zijn:
  . bundelen van capaciteit in zorgteams die bovenschools werken. Bovenschools kan hier op bestuurs- of op wijkniveau zijn. Zorgen voor uitwisseling van kennis en ervaring van deze teams, zodat een (virtueel) kenniscentrum ontstaat
- leraren gericht te ondersteunen in het herkennen van bepaalde problematiek en in het ontwikkelen van gedifferentieerde leerplannen door:
  . aanbieden van trainingen in diagnostiek, didactiek en gedifferentieerde leerplanontwikkeling
  zorgen voor uitwisseling van goede voorbeelden van diagnose en aanpak

[38] Deze aanbeveling is ook geldig voor het VSBO

8 Organiseer op resultaatgerichte afstemming en overleg
Verbeteren afstemming en onderling overleg schoolbesturen.
Nog te veel wordt het wiel opnieuw en op verschillende plaatsen uitgevonden. Het is daarom belangrijk de onderlinge afstemming te verbeteren. Die afstemming moet veel meer resultaatgericht zijn. Dat betekent ook leren van elkaar; goede en slechte ervaringen delen, et cetera Concreet moeten hier in ieder geval de volgende onderwerpen op de agenda:

- ontwikkeling en gebruik van nieuwe technologieën voor het trainen van leerkrachten
- lijst van criteria voor leermiddelen
- inventarisatie noodzakelijke aanpassingen infrastructuur korte termijn en lange termijn
- goede voorbeelden ouder participatie
- het delen en organiseren van de beschikbare SCC-capaciteit opdat voor de schoolbesturen gezamenlijk voldoende capaciteit aanwezig is om aan de zorgbehoeften te voldoen.

Kern van een dergelijk overleg is dat Schoolbesturen hierin vooral zelf de verantwoordelijkheid nemen voor dat deel van de onderwijsvernieuwing waar zijn, al dan niet door innovatieve manieren van samenwerken, zelf verantwoordelijkheid *kunnen* nemen. Dat vraagt een helder overheidskader over rollen en verantwoordelijkheden, financiering en uiteindelijk prioriteiten die in de praktijk ook realistisch zijn.

9 Concretiseer V&V-stelsel
Maak afspraken, binnen het V&V-kader, over exploitatie, vervanging en onderhoud van gebouwen, en over de financiering van verantwoordelijkheden en wettelijke taken.
Het V&V-stelsel is in januari 2011 vastgesteld. Er ligt nu een wettelijke en financiële basis om de onderwijsvernieuwingen te verduurzamen. Daarvoor moet echter nog wel een aantal afspraken gemaakt worden over exploitatie, groot en klein onderhoud en vervanging. De onderwerpen waarop deze vragen zich voordoen moeten op een rijtje worden gezet en ingebracht worden in een eerst ambtelijk en daarna bestuurlijk overleg.

In hoofdstuk 17 is voor de uitvoering van het totale OJSP op Sint Maarten aangegeven waar de komende twee jaar de prioriteit moet komen te liggen. Bovenstaande aanbevelingen zijn daar, voor zover ze als prioriteit zijn aangemerkt, verwerkt. Aanbevelingen die niet op het prioriteitenlijstje voorkomen, zijn daarmee niet minder belangrijk.

6 Beroepsonderwijs

6.1 Doelstelling BO

De overkoepelende doelstelling voor het deelprogramma Beroeps Onderwijs (BO) is in het OJSP gelijk aan die in het eerste samenwerkingsprogramma. Met die aanvulling dat in het OJSP nadrukkelijk de invoering van het SBO op Sint Maarten is toegevoegd. Het deelprogramma BO betreft het vernieuwingsprogramma voor VSBO en SBO.

Doelstelling Beroepsonderwijs
In 2012 hebben Scholen op Sint Maarten op een effectieve en doelmatige wijze:
- wettelijk vastgestelde examenprogramma's voor diplomagerichte leerwegen in het VSBO
- een heldere en doelmatige kwalificatiestructuur met eindtermen, een certificeringsysteem en opleidingsprogramma's op instituutsniveau voor alle opleidingen in het SBO
- adequate vakleerplannen op basis van wettelijk vastgelegde examenprogramma's
- voldoende gekwalificeerd personeel op alle niveaus
- voldoende gekwalificeerd management in VSBO en SBO scholen
- voldoende en adequate leermiddelen en voldoende en adequate inventaris die aansluit op de examenprogramma's
- een effectief en doelmatig schooltaalbeleid
- een eigen functionerend intern leerlingzorgsysteem
- de beschikking over voldoende ICT middelen die voldoende geïntegreerd zijn in de opleidingsprogramma's
- een professioneel en doelmatig functionerende onderwijsvernieuwingsorganisatie op school- en schoolbestuurlijk niveau.
- vorm gegeven van een economisch en didactisch efficiënt schoolinfrastructuurplan voor (V)SBO
- beschikken over een functionerende Raad Onderwijs Arbeid die de inhoudelijke en materiële inbreng van het bedrijfsleven garandeert en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt bevordert
- beschikken over een hoogwaardig doelmatig intern en extern kwaliteitszorg- en -borgingssysteem
- beschikken over een onderwijsfinanciering die doelmatig, taakstellende en verantwoorde regelingen hebben getroffen op school, schoolbestuurlijk en eilandelijk niveau.

Specifiek voor het VSBO geldt dat er in 2012 een VSBO is dat:
- aansluit op de basisvorming en de verschillen tussen leerlingen wat betreft cognitieve vaardigheden door het aanbieden van drie diplomagerichte leerwegen en arbeidsmarktgericht onderwijs
- aansluit bij de verschillen tussen leerlingen wat betreft belangstelling en aanleg door het aanbieden van drie sectoren: Techniek, Zorg, Welzijn en Economie
- gediplomeerden aflevert die werk vinden op de lokale arbeidsmarkt dan wel door kunnen stromen naar het secundair beroepsonderwijs
- verbeterd en vernieuwd arbeidsgericht onderwijs (beroepsonderwijs zorgleerlingen) aanbiedt
- effectief en efficiënt wordt gegeven.

Specifiek voor het SBO geldt dat er in 2012 een SBO is dat:
- Aansluit op het VSBO
- gediplomeerden aflevert die werk vinden op de lokale arbeidsmarkt dan wel door kunnen stromen naar SBO (door middel van vier kwalificatieniveaus)
- effectief en efficiënt wordt gegeven.

Regulier SBO onderwijs bestond nog niet op Sint Maarten. Door sommige organisaties werden wel vormen van SBO aangeboden, maar er was geen sprake van een reguliere SBO instelling. Of anders gezegd er werden geen SBO erkende diploma's afgegeven. Met de opzet en ontwikkeling van regulier SBO is in 2008 gestart. De doelstelling om in 2012 SBO te realiseren op Sint Maarten kan daarmee als ambitieus worden beschouwd.

6.2 2002 - 2007

Focus
In de jaren 2002 – 2008 heeft de focus gelegen op het realiseren van de vernieuwingen in het VSBO. De verbetering van het beroepsonderwijs moest gerealiseerd worden, voortbordurend op de werkwijzen binnen het FO (zoals nascholing in gedifferentieerd lesgeven en meer aandacht voor zorgleerlingen). Een andere focus van het programma lag op het vergroten van de aansluiting met de arbeidsmarkt. Hiervoor werd de Raad Onderwijs Arbeidsmarkt (ROA) opgezet. Daarnaast zijn VSBO-scholen begonnen met het aanpassen van de eindtermen, opleidings- en vakleerplannen van het VSBO overeenkomstig de vereisten in het bedrijfsleven. Vanaf 2008 is gestart met het opzetten van het SBO.

Het VSBO biedt jongeren in principe geen mogelijkheden op de arbeidsmarkt, omdat er geen startkwalificatie mee verworven wordt voor op die arbeidsmarkt. Het werd daarom meer en meer duidelijk dat aansluiting met het SBO nodig is om leerlingen meer perspectief te bieden en om ze op het eiland te houden. Om die reden zijn er meerdere haalbaarheidsstudies gedaan naar het opzetten van een SBO-school op Sint Maarten.

Stand van zaken eind 2007
Alhoewel een begin is gemaakt met de verbetering van het beroepsonderwijs en de afstemming tussen het onderwijs en het bedrijfsleven, ontbreekt er een aantal randvoorwaarden waardoor concrete resultaten onvoldoende behaald zijn. Zo is de ROA er niet in geslaagd een overlegstructuur op te zetten tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven en hebben de ingezette activiteiten niet geleid tot intensief contact tussen beide sectoren.
Bij de start van het programma in 2002 zijn veel leermiddelen aangeschaft welke later minder goed bruikbaar bleken te zijn. Bij aanschaf was namelijk nog onduidelijk hoe het curriculum er precies uit kwam te zien en welke inventaris nodig zou zijn. Bovendien heeft een gebrek aan praktijklokalen ervoor gezorgd dat de eindtermen van de sectorvakken VSBO niet behaald konden worden: benodigde aanpassingen hiervoor waren niet meegenomen in de infrastructurele plannen.

6.3 Kernverbeteringen

Voor het in de praktijk brengen van BO zijn in het OJSP 10 *kernverbeteringen* geformuleerd. Die kernverbeteringen beslaan ieder een bepaald onderdeel van het onderwijs en moeten gezamenlijk leiden tot de totale onderwijsvernieuwing in het BO. Een analyse van het projectplan 2008 – 2012 laat zien dat gewerkt wordt op basis van 7 domeinen. Domeinen die op hoofdlijnen overeenkomen met de genoemde kernverbeteringen in het OJSP.

In de analyse van dit deelprogramma wordt de opbouw langs de domeinen uit het projectplan 2008 – 2012 gevolgd. Die domeinen vormen het kader waarin in de dagelijkse praktijk gewerkt wordt. Deze zijn kortom herkenbaar.

In de volgende subparagrafen volgt een uitwerking langs alle domeinen. Dat wil zeggen dat per domein is aangegeven op wat voor manier gewerkt wordt/is aan het realiseren van de geformuleerde doelen, hoe de huidige stand van zaken geduid kan worden en tot welk oordeel dat alles leidt in termen van bereikte doelen, efficiëntie en duurzaamheid. Ook bij dit deelprogramma wordt vervolgens weer gekeken naar de complementariteit, de relatie tot de operationele doelstellingen en speerpunten en de financiën alvorens conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.

De inhoud uit deze paragraaf wordt voor zover dat kan samengevat weergegeven in de factsheets BO in de bijlage. In de bijlage zijn voor VSBO en SBO aparte factsheets opgenomen. In de uitwerking in dit hoofdstuk worden VSBO en SBO samen behandeld.

6.3.1 Opbrengsten

Doelstelling
Leerlingen stromen door naar vervolgopleidingen of de arbeidsmarkt
Het SBO 'lerend werken'[39] is geïmplementeerd

Toevoeging[40] *(in projectplan 2010 – 2011)*
VSBO: alle scholen geven uitvoering aan taalbeleid
SBO: in 2012 worden er 25 opleidingen aangeboden

Achtergrond
VSBO
Het VSBO leidt in principe op voor doorstroom naar het SBO. In sommige gevallen vindt doorstroming naar de HAVO plaats. Gezien het feit dat er pas sinds 2008 SBO op het eiland is, zijn VSBO leerlingen nog niet 'gewend' aan de mogelijkheid om door te stromen naar het SBO op Sint Maarten. Dit besef moet groeien om tot een optimale doorstroom vanuit het VSBO te komen.

De doelstelling voor dit domein is in de afgelopen twee jaar uitgebreid met de doelstelling van het 'ontwikkelen en uitvoeren van taalbeleid op alle scholen'. Op dit moment is het zo dat het taalbeleid tot onderdeel is gemaakt van de schoolontwikkelingsplannen. Op één van de vier scholen is sprake van een concreet taalbeleid. Op de andere drie scholen zijn actieplannen rondom taalbeleid opgenomen in het schoolontwikkelingsplan.

SBO
Het SBO leidt op voor doorstroming naar de arbeidsmarkt of voor doorstroming naar een vervolgopleiding in het hoger onderwijs. Over die doorstroom kan nu eigenlijk nog niets gezegd worden gezien de korte bestaansgeschiedenis van SBO op het eiland.
De voor het SBO toegevoegde doelstelling dat er in 2012 25 opleidingen moeten zijn ontwikkeld/aangepast is goed op weg om gerealiseerd te worden. In 2010 zijn inmiddels 16 opleidingen ontwikkeld/aangepast. De inschatting is dat de ontwikkeling van negen andere opleidingen moet kunnen worden afgerond in de periode tot en met 2012.

[39] Op Sint Maarten heet dit werkend leren: dit bestaat uit 2/3 dagen stage/werk en de overige dagen school.

[40] Projectvoorstel Beroepsonderwijs (VSBO) 2010-2011, november 2009

Duiding

Proces

De opzet en ontwikkeling van SBO op Sint Maarten is eigenlijk pas sinds 2008 echt in gang gezet. Voor die tijd koos men er op Sint Maarten voor leerlingen een SBO-opleiding elders te laten volgen. In de loop van de tijd is men gaan inzien dat voor de duurzaamheid en toekomstbestendigheid van het eiland een eigen beroepsonderwijs cruciaal is. Daarbij lag de focus in eerste instantie op 'lerend werken', in aansluiting op de behoefte van de doelgroep is dit vervolgens aangepast in 'werkend leren'. De tot nu toe ontwikkelde opleidingen hebben het karakter van een werkend leren opleiding.

Gestreefd wordt naar een zoveel mogelijk gemeenschappelijk ontwikkeld en aangeboden SBO. Dat wil zeggen een SBO-aanbod dat is opgezet in samenwerking met het bedrijfsleven. Op dit moment bieden drie VSBO-scholen ook SBO aan. Dat leidt tot een versnipperd aanbod, met steeds net iets andere inhoudelijke accenten, wat ook de inhoudelijke afstemming met de arbeidsmarkt bemoeilijkt. Voor dat gezamenlijk aanbod van SBO is een plan opgesteld samen met ROC Amsterdam. Dat plan beschrijft de manier waarop het SBO zich inhoudelijk zou moeten ontwikkelen en bevat een plan voor de nieuwbouw van een SBO-school. In die school zou het bestaande SBO aanbod geïntegreerd aangeboden moeten worden. De financiering voor de uitvoering van dit plan is echter niet gelukt voor het bedrag dat in eerste instantie benodigd werd geacht. Onlangs is afgesproken (overeenkomst USONA en minister van Onderwijs, 13 januari 2011) de plannen aan te passen en nu voor een lager bedrag door te gaan met de bouw van de SBO-school.

Intussen bieden VSBO-scholen nog steeds vanuit hun eigen school SBO aan. Het gevaar bestaat dat dit stuk zal lopen op de financiën. VSBO-scholen betalen de docenten voor het SBO nu uit eigen zak en teren daarvoor in op hun eigen vermogen. Het uitblijven van financiering vanuit de overheid hing samen met feit dat er lange tijd onduidelijkheid bestond over het V&V-stelsel. Hierover zijn nu afspraken gemaakt[41]. In de uitvoering moet nu blijken of VSBO-scholen in staat zijn het SBO-aanbod overeind te houden.

Beleving in het veld

Het SBO bestaat nog maar relatief kort op Sint Maarten. Voor leerlingen (en hun ouders) is het nog niet vanzelfsprekend dat na het VSBO een SBO-opleiding op het eiland gevolgd kan worden. Wanneer die vanzelfsprekendheid toeneemt en wanneer het opleidingenaanbod is uitontwikkeld is de verwachting dat de doorstroom naar het SBO zal toenemen.

Oordeel

Het is lastig om een uitspraak te doen over de doorstroom van leerlingen uit het VSBO en het SBO naar respectievelijk vervolgonderwijs of een baan. De gegevens daarover zijn op dit moment onvoldoende. De implementatie van een eigen, zelfstandig SBO op Sint Maarten is op weg. Het V&V stelsel is inmiddels vastgesteld. Echter er zullen duidelijke afspraken gemaakt worden over waar welke verantwoordelijkheid ligt en daar moeten de randvoorwaarden, ook in financiële zin, op aangepast zijn. De ontwikkeling van het SBO op Sint Maarten laat ook zien dat het nog een sector in wording is waarin niet alleen ambitieuze doelstellingen gehaald moeten worden maar verschillende betrokkenen ook met elkaar moeten 'leren' samenwerken.

Overigens kan gesteld worden dat het volledig opzetten van een onderwijssoort die tot voor kort niet officieel werd aangeboden op het eiland, eigenlijk een te grote ambitie is voor de tijd die daarvoor genomen is.

[41] Uit het interview met de minister van Onderwijs Sint Maarten

Samenvattend oordeel: Opbrengsten

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Het lerend werken is geïmplementeerd voor die 16 SBO opleidingen die van start zijn gegaan. Op alle VSBO scholen is aandacht voor taalbeleid. Niet overal is een concreet taalbeleid vastgesteld. Over de doorstroom van leerlingen naar de arbeidsmarkt zijn nog niet voldoende betrouwbare gegevens beschikbaar.	
Efficiëntie	In de kernverbetering opbrengsten is, gelet op de grote ambitie rondom de opzet van een eigen SBO, relatief weinig geïnvesteerd (ongeveer NAF 50.000,-). Tegelijkertijd is over de feitelijke doorstroom (opbrengsten) nog niet veel te zeggen. De efficiëntie van deze inzet van middelen is daarom nu nog niet te beoordelen.	
Duurzaamheid	De duurzaamheid van de opbrengsten in VSBO en SBO wordt in belangrijke mate bepaald door het aantal leerlingen dat na afronding van de opleiding een baan vindt op de arbeidsmarkt. De gegevens daarover zijn nu nog niet betrouwbaar genoeg. Een eerste indicatie laat wel een positieve ontwikkeling zien. Duurzaam aandacht voor taal is meer dan het hebben van een taalbeleid alleen. Het gaat er ook om leraren te trainen, competenties te laten ontwikkelen die hen in staat stellen goed taalonderwijs te kunnen geven.	

6.3.2 Onderwijsleerproces

Doelstelling
In het beroepsonderwijs staan de leerlingen en hun leeractiviteiten centraal.
Er is sprake van een doorgaande leerlijn van VSBO naar SBO
Leerlingen beschikken over de juiste communicatieve vaardigheden

Toegevoegd
Gekwalificeerde leraren in VSBO en SBO
SBO: Leerplannen zijn ontwikkeld, schoolmedewerkers zijn vakinhoudelijk en didactisch bekwaam, vormingsaspecten maken integraal onderdeel uit van het onderwijsproces, stage en werkprogramma zijn belangrijk onderdeel van lesprogramma

Achtergrond
VSBO
Leraren in het VSBO zijn in de afgelopen jaren vrij intensief getraind. In die training zijn ze niet alleen bekend gemaakt met de vernieuwde vormgeving van het VSBO (integratie van beroepsgericht onderwijs en MAVO), maar is ook expliciet stilgestaan bij de betekenis daarvan voor de manier van lesgeven. Of anders gezegd: voor de manier waarop invulling gegeven moet worden aan het centraal stellen van leerlingen en hun leeractiviteiten. In 2006 is een start gemaakt met deze trainingen. In 2009 – 2010 is een nieuwe cyclus gestart.

Het centraal stellen van leerlingen komt ook tot uitdrukking in de aandacht die besteed wordt aan de ontwikkeling van student care beleid. Hierop zal bij het domein leerlingzorg nog nader worden ingegaan. Aandacht voor individuele zorgleerlingen geeft aan dat er gekeken wordt naar individuele behoeften van leerlingen.

SBO
Het SBO Service Centrum is in 2008 van start gegaan met het coördineren en opzetten van SBO-opleidingen en heeft in een korte periode veel activiteiten ondernomen. Door onvoldoende capaciteit is het Service Centrum niet in staat om continue op alle schakels/activiteiten inzet te plegen.
Binnen de VSBO-scholen, waar nu SBO wordt aangeboden, wordt ook hard gewerkt aan het realiseren van SBO-aanbod.

Voor de 16 ontwikkelde opleidingen zijn, onder begeleiding, inmiddels ook opleidings- en toetsplannen gemaakt. Het Expertise Centrum Toetsen en Examens (ETE) heeft inmiddels de toetsplannen van 12 opleidingen goedgekeurd, bij de andere opleidingen worden Caribische en Nederlandse examens gebruikt als uitgangspunt, aangepast op de boeken die in Sint Maarten gebruikt worden. Het Service Centrum is bezig om deze toetsdocumentatie te laten voldoen aan de eisen van ETE/Cito. Dit vergt echter tijd en coaching omdat de meeste docenten niet gewend zijn om te werken met toetsmatrijzen en eisen van toetsdocumentatie.

In de opleidingsplannen krijgen sociale vaardigheden steeds meer aandacht. In januari 2011 is de eerste module sociale vaardigheden afgerond. Het is nu zaak die module duurzaam onderdeel te laten zijn van het opleidingsplan. Het lopen van stages of het opdoen van praktijkervaring is onderdeel van de opleidingen. Dat gebeurt zowel in de vorm van 'traditionele' stages als via het principe van werkend leren. Tot nu toe zijn er voldoende stageplaatsen voor alle leerlingen. De tot nu toe ontwikkelde opleidingen zijn allemaal afgestemd met het bedrijfsleven en daarmee op de behoefte van de arbeidsmarkt.

Duiding
Proces en beleving in het veld
Voor het organiseren van een goed functionerende doorgaande leerlijn is het belangrijk dat VSBO en SBO in de basis goed staan. In het VSBO is dit op papier het geval, maar kent de praktijk nog wel wat problemen. Dat zit hem met name in een op het FO afgestemd curriculum en bijbehorende vakleerplannen en eindtermen. Aan de vernieuwing van dit onderwijssysteem is in de afgelopen jaren (2002 – 2010) structureel gewerkt. De ontwikkeling van het SBO is eigenlijk pas echt begonnen in 2008. Het is daarom ook niet gek dat er op dit moment nog geen sprake is van een soepele doorgaande leerlijn. Echter voor een optimaal effect in het veld (dat wil zeggen doorstroom van leerlingen van VSBO naar SBO) is het belangrijk prioriteit te blijven leggen bij het organiseren van die doorgaande leerlijn.

Oordeel
AEF is van mening dat een goed functionerend onderwijsleerproces in de basis gaat over een goed ontwikkelde doorlopende leerlijn. Die leerlijn is op dit moment nog onvoldoende stabiel en helder voor betrokken partijen. Dat is ook logisch gezien het feit dat er pas sinds 2008 actief gewerkt wordt aan het realiseren van een eigen SBO.

Samenvattend oordeel: Onderwijsleerproces

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Binnen deze kernverbetering loopt een aantal doelen door elkaar heen. De kern gaat over het organiseren van de doorgaande leerlijn. Die is nog niet gerealiseerd.	
Efficiëntie	De invoering van het SBO en het VSBO wordt nog te veel apart van elkaar georganiseerd. Daardoor worden in de uitvoering onvoldoende efficiëntie voordelen bereikt.	
Duurzaamheid	De voorbereiding van de bouw van de school is in volle gang. Afronding van de werkzaamheden is voorzien in 2012. Afspraken over exploitatie en onderhoud zijn cruciaal voor duurzaamheid op de lange termijn. Het onlangs vastgestelde V&V-stelsel legt hiervoor een goede basis.	

6.3.3 Curriculum

Doelstelling
Het beroepsonderwijs sluit aan op verschillen tussen leerlingen en op de wensen en eisen van de maatschappij en het bedrijfsleven

Toegevoegd[42]
VSBO: eindtermdocumenten zijn beschreven en leermateriaal is hierop afgestemd
SBO: in 2012 zijn er 25 goedgekeurde curriculum

Achtergrond
VSBO & SBO
Om de aansluiting in het VSBO en met het SBO te organiseren is in het VSBO de afgelopen jaren ingezet op het organiseren van afstemming tussen docenten in het VSBO en het SBO. Op die manier wordt gestreefd naar samenhang tussen vakken waardoor een doorgaande leerlijn min of meer als vanzelfsprekend ontstaat.

De afstemming met het bedrijfsleven/de arbeidsmarkt moet echt nog op gang komen en verder versterkt worden. Zeker vanuit het VSBO is die afstemming er nog maar beperkt. In het eerste samenwerkingsprogramma was een Raad Onderwijs Arbeid (ROA) opgezet om de minister te adviseren bij het opzetten van nieuwe opleidingen en contact te onderhouden met het bedrijfsleven. Aan het eind van het eerste programma was de ROA er niet in geslaagd om een overlegstructuur tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven op te zetten. Het SBO Servicecentrum heeft laatstgenoemde taak overgenomen van de ROA en DERPI heeft het voormalig bestuurscollege geadviseerd om geen ROA meer in te stellen, maar een klein kenniscentrum op te richten die onafhankelijk arbeidsmarktonderzoek doet en de minister adviseert. Wat opvalt is dat vanuit de arbeidsmarkt nog heel erg 'gezocht' wordt naar een verbinding met het oude systeem van LTS en MAVO. Eindtermdocumenten voor het VSBO zijn ontwikkeld en gecommuniceerd naar alle scholen. Curricula voor het SBO worden gemaakt.

[42] DERPI, *Projectvoorstel VSBO 2010-2011 en Projectvoorstel SBO 2010-2011*, november 200

Duiding

Proces & beleving in het veld

Het achterblijven van de afstemming met de arbeidsmarkt lijkt twee oorzaken te hebben. Enerzijds is er de onbekendheid van bedrijven en organisaties met het vernieuwde beroepsonderwijs. In het bijzonder in het VSBO. Anderzijds lijkt er op de arbeidsmarkt maar weinig plek te zijn voor SBO afgestudeerden, omdat die arbeidsplaatsen worden opgevuld door buitenlandse arbeidskrachten. Dit stimuleert een regelmatige afstemming niet.

Oordeel

Goed en effectief beroepsonderwijs kan niet zonder afstemming met maatschappij en bedrijfsleven. Dat begint al vanaf het VSBO. AEF oordeelt dat die afstemming nu nog onvoldoende is om te spreken van een beroepsonderwijs dat is afgestemd op de wensen en eisen van de maatschappij en het bedrijfsleven.

Samenvattend oordeel: Curriculum

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	De afstemming tussen VSBO en SBO komt op gang. Curricula en eindtermdocumenten zijn in ontwikkeling (afgestemd op de lokale situatie en behoeftes op de arbeidsmarkt) maar nog niet gereed.	
Efficiëntie	Efficiëntie moet blijken uit doorstroom gegevens. Die zijn er op dit moment niet of in onvoldoende mate om hierover een uitspraak te kunnen doen.	
Duurzaamheid	Doorstroom veronderstelt afgestemde curricula en eindtermen. Zolang die er niet zijn of onvoldoende afgestemd staat de duurzaamheid onder druk.	

6.3.4 Faciliteiten en middelen

Doelstelling

Inventaris en leermiddelen zijn aangeschaft, gebaseerd op sectoren en afgestemd op de arbeidsmarkt

Het programma van infrastructurele verbeteringen conform de vereisten van het VSBO zijn gerealiseerd

De SBO school is gebouwd en biedt plaats aan verschillende sectoren en aan het service centrum

Achtergrond

De inhoud van deze kernverbetering ging in eerste instantie alleen over inventaris en leermiddelen. Later zijn hieraan ook de infrastructurele aanpassingen aan gebouwen toegevoegd. Voor wat betreft leermiddelen en inventaris voor het VSBO geldt dat het grootste gedeelte in 2008 is aangeschaft. Voor het adequaat gebruik van deze middelen heeft ook een aantal trainingen plaatsgevonden, bijvoorbeeld een training Patlink (administratieve vaardigheden). Overigens blijkt het in de praktijk weer lastig te zijn deze cursus in de klas toe te passen, omdat er onvoldoende computers zijn.

Voor de inmiddels gestarte SBO opleidingen zijn leermiddelen aanwezig en/of besteld. Voor de inventaris wordt gebruik gemaakt van hetgeen in de VSBO-scholen aanwezig is.

Op een aantal punten zijn infrastructurele aanpassingen aangebracht aan de VSBO-scholen. Zo is er in de Sundial School een nieuwe keuken gebouwd en zijn er in de VSBO scholen lokalen voor student

care gerealiseerd. Het is nog te vroeg om te zeggen dat alle VSBO scholen inmiddels zo zijn ingericht dat ze volledig zijn afgestemd op de vereisten van het VSBO.

De bouw van de SBO-school is nog niet begonnen. De financiering is rond, de voorbereidende werkzaamheden worden nu getroffen.

Duiding

Proces

In 2008 is in het VSBO actief gestart met de uitvoering van het infrastructuurplan. Op dat moment is per school de actuele situatie in kaart gebracht en gekeken wat er nodig was om kwalitatief goed VSBO onderwijs te geven. Het totaal beschikbare budget maakte het niet mogelijk om aan alle wensen en behoeften in één keer te voldoen. Sinds 2009 gaan docenten in overleg bij het formuleren van inventarislijsten en leveren deze in bij DERPI.

De aanpassingen voor VSBO zijn bijna afgerond, alleen voor metaal moeten nog zaken geregeld worden. Het materiaal voor de care unit wordt nu geleverd. Voor de AGO moet nog gestart worden met renovaties en de aanschaf van inventaris. De renovatie van lokalen bij de PSVE-Academy begint in januari 2011, betreft hier een aanpassing van 2 lokalen.

Beleving in het veld

Het aanbieden van VSBO onderwijs conform de eisen die het systeem stelt is afhankelijk van de mogelijkheden/faciliteiten die de school beschikbaar heeft.
Hoewel er sinds 2008 infrastructurele aanpassingen worden gedaan, is het voor het veld toch nog onvoldoende om in de dagelijkse praktijk het VSBO-onderwijs volledig tot zijn recht te laten komen.

Oordeel

In de documenten, maar met name in de gesprekken over inventaris en infrastructuur blijkt dat de betekenissen van die twee zaken door elkaar heen lopen en daardoor niet altijd op elkaar zijn afgestemd. De verschillende scholen hebben in de afgelopen jaren veel middelen ontvangen, ook zijn er aanpassingen gedaan aan de gebouwen

Samenvattend oordeel: Faciliteiten en middelen

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	In de doelstelling van het programma lopen infrastructuur, faciliteiten en middelen door elkaar heen. Dat maakt het lastig om een goed oordeel te geven over het realiseren van de doelstelling. In elk geval is het nog niet zo dat alle VSBO-scholen zo zijn ingericht dat zij volwaardig conform principes van het VSBO les kunnen geven.	
Efficiëntie	De uitvoering van infrastructurele werkzaamheden overschrijdt het oorspronkelijk gereserveerde budget. Of dit door een inefficiënte besteding van middelen komt of door onvoorziene kosten is niet duidelijk.	
Duurzaamheid	Voor een duurzame investering in infrastructuur moeten afspraken over beheer en onderhoud goed zijn vastgelegd. Dat is nu zeker niet overal het geval.	

6.3.5 Leerlingzorg

Doelstelling Preventieve en correctieve leerlingbegeleiding maken integraal deel uit van het onderwijs-leerproces in het beroepsonderwijs *Toevoeging VSBO* Leerlingvolg- en zorgsysteem is ingevoerd

Achtergrond
In het VSBO beschikken op dit moment alle scholen over een zorgplan en bijbehorende zorgstructuur in de school. De zorgteams voor de scholen zijn getraind. Het zorgteam is een team waarin professionals plaats hebben (maatschappelijk werken, pedagoog) die in geval van zwaardere zorg of ondersteuningsvragen van kinderen door de school kunnen worden ingezet. Op 3 van de 4 scholen is full time een Student Care Coördinator aanwezig en voor hen is er ook een student care lokaal gerealiseerd en ingericht. Er is dus sprake van aanwezigheid en gefaciliteerde leerlingbegeleiding op de scholen.

Wat nog ontbreekt is een uniform leerlingvolgsysteem. Op twee van de scholen wordt op dit moment gewerkt met een eigen systeem. Er bestaan geen afspraken over wat een school bijhoudt in het LVS. Het type informatie in de systemen loopt daardoor uiteen.

In het SBO wordt enerzijds geleund op de zorgstructuur zoals die in de VSBO-scholen bestaat (het SBO wordt per slot van rekening grotendeels *in* het VSBO uitgevoerd). Anderzijds is er vanuit het SBO een stevige link met de zorgstructuur van het Youth Development Program. De link naar de zorg die in dit programma geboden wordt, is bewust gemaakt om de uitval in het SBO zo beperkt mogelijk te houden. Daarnaast is er een extra Student Guidance Counselor actief die zorgleerlingen in het SBO meer ondersteuning kan bieden door studenten bij afwezigheid na te bellen en individueel oplossingen zoekt. Dit is een alternatief voor de sociaal werker die voorheen werkzaam was voor YDP en SBO-Servicecentrum.

Duiding
Proces
De ontwikkeling van een uniform leerlingvolgsysteem is voor FO en BO vertraagd. Discussie over precieze faciliteiten van het systeem (en de vraag welk type informatie in het systeem moet worden gebracht) en de technische ingewikkeldheden die de ontwikkeling van een dergelijk systeem met zich meebrengen lijken hier de belangrijkste oorzaken.

Beleving in het veld
In het veld wordt aangegeven dat het aantal leerlingen met een specifieke ondersteuningsvraag toeneemt. De variëteit aan problemen en zorgvragen in de klas wordt steeds groter (met name door de invoering van de leerplicht) en dat leidt in gevallen af van het geven van onderwijs.

Oordeel
Scholen zijn zich bewust van de noodzaak een effectieve en goed ingerichte zorgstructuur te hebben. Op elke school is een zorgstructuur aanwezig en wordt dus voldaan aan leerlingbegeleiding. Hetzelfde gebeurt door de SBO-studenten die begeleid worden vanuit het SBO Service Centrum/YDP. Daarnaast is op 2 van de 4 scholen een leerlingvolgsysteem aanwezig. Om integratie van gegevens mogelijk te maken en een professionele zorgstructuur te kunnen garanderen, moeten alle scholen hetzelfde geautomatiseerde LVS aanschaffen. De zorgstructuur is dus nog niet geheel naar behoren ingevoerd.

Samenvattend oordeel: Leerlingzorg

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Op elke school is een zorgstructuur aanwezig en de helft gebruikt een eigen leerlingvolgsystemen. Een uniform leerlingvolgsysteem ontbreekt nog.	
Efficiëntie	Zorgteams op scholen zijn getraind en staat leerlingen met een zorgbehoefte te begeleiden. Het SBO Servicecentrum biedt maatwerk voor studenten die hulp nodig hebben. Een overkoepelend LVS maakt deze begeleiding efficiënter.	
Duurzaamheid	Het ontbreken van een geautomatiseerd leerlingvolgsysteem zet een duurzame zorgstructuur onder druk (van FO).	

6.3.6 Management, beleid en leiderschap

Doelstelling VSBO
De organisatie, het management en het onderwijskundig leiderschap in de scholen is in staat om de vernieuwingen in het beroepsonderwijs vorm te geven

Toegevoegd VSBO
Er is een garantie op de kwaliteit van het Beroepsonderwijs en er bestaat een overlegstructuur intern en met de arbeidsmarkt

Doelstelling SBO
Het service centrum bemiddelt tussen onderwijs en arbeidsmarkt en biedt via providers opleidingen aan. De organisatie van SBO-scholen is zo opgezet dat ze 4 niveaus van SBO kunnen aanbieden

Achtergrond
Alle scholen beschikken over een SOP en zijn ook ondersteund en begeleid bij het opstellen van deze plannen. Het SOP is een meerjarig ontwikkelingsplan (meestal 4 jaar) en wordt door middel van jaaractieplannen jaarlijks omgezet in uitvoering. Er is een audit uitgevoerd naar het functioneren van het schoolmanagement. De uitkomsten van die audit hebben de basis gevormd voor trainingen/opleidingen die vervolgens door een aantal schoolmanagers zijn gevolgd. Schoolbestuurders en managers hebben een M&O training gevolgd op Curaçao. Voor schoolleiders moet die basistraining nog plaatsvinden.

Voor de oprichting van het SBO is er in 2008 een SBO Service Centrum ingericht. Het Service Centrum heeft zich in de afgelopen twee jaar sterk gericht op het organiseren van samenwerking tussen het onderwijs (de verschillende aanbieders van SBO) en de arbeidsmarkt. Die samenwerking was voornamelijk gericht op het afstemmen van het SBO-aanbod voor die sectoren/opleidingen waar op de arbeidsmarkt ook echt behoefte aan is (behoefteonderzoek) en waarvoor op de arbeidsmarkt ‘werkend leren’ plaatsen beschikbaar zijn. Het is nog niet zo dat het SBO ook daadwerkelijk op vier kwalificatieniveaus onderwijs aanbiedt.

Duiding
Het ontwikkelen van een passend aanbod van SBO-onderwijs kan niet zonder de arbeidsmarkt. In de eerste plaats omdat het streven is het SBO volgens het ‘werkend leren’ principe in te richten. Dat veronderstelt dat het grootste gedeelte van de opleiding op de werkvloer (dus op de arbeidsmarkt) gevolgd wordt. Daarnaast is het zo dat de arbeidsmarkt van Sint Maarten, door zijn omvang, niet ongelimiteerd plaats biedt aan kappers, verzorgenden, technici et cetera. De uitdaging is daarom een SBO-aanbod te ontwikkelen dat wordt aangeboden al naar gelang de vraag vanuit de arbeidsmarkt. De vraag op korte termijn en de vraag op lange termijn.

Een nauwkeurig afgestemd SBO-aanbod stelt ook eisen aan de richtingen binnen het VSBO. Want alleen als de vooropleiding binnen het VSBO aansluit op de vervolgopleidingen die vervolgens binnen het SBO gevolgd kunnen worden ontstaat er een logische, doorgaande leerlijn. Deze afstemming is op dit moment nog onvoldoende. Dat is, gezien het relatief korte bestaan van SBO op Sint Maarten ook niet verwonderlijk, maar vraagt wel de nodige aandacht voor de toekomst.
Daarnaast geeft het veld aan[43] dat er momenteel geen verbinding is tussen het VSBO en de arbeidsmarkt (zie ook paragraaf 6.3.7).

Oordeel
Het schoolmanagement is steeds beter toegerust om de onderwijsvernieuwingen door te voeren en dat het SBO Service Centrum belangrijke eerste stappen heeft gezet in de afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De grote uitdaging is nu om ervoor te zorgen dat er meer afstemming komt tussen VSBO en SBO en tussen beroepsonderwijs in het algemeen en de arbeidsmarkt. Overigens is het daarbij steeds van belang een goede kosten-baten afweging te maken. Gezien de omvang van de arbeidsmarkt maar ook van de (toekomstige) studenten is het belangrijk steeds kritisch het opleidingenaanbod te bezien.

Samenvattend oordeel: Management, beleid en leiderschap

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er wordt goed ingezet op het begeleiden en trainen van het schoolmanagement. Het SBO Service Centrum werkt samen met het bedrijfsleven om opleidingen te laten aansluiten op de arbeidsmarkt. Het VSBO nog niet. Er is meer onderlinge afstemming nodig om een doorgaande leerlijn te organiseren die soepel overgaat in werk	
Efficiëntie	Vooralsnog is de samenwerking tussen BO en arbeidsmarkt in een startende fase. SBO Service Centrum als aanspreekpunt hiervoor lijkt een efficiënte oplossing te zijn wanneer er ook meer afstemming komt met het VSBO	
Duurzaamheid	Het SBO Service Centrum heeft eerste stappen gezet richting duurzame afstemming (behoefteonderzoek): de tijd zal dit wijzen	

6.3.7 Wisselwerking school en omgeving

Doelstelling
Elke school voor beroepsonderwijs heeft een actief beleid voor het onderhouden van externe contacten

Toevoeging VSBO
Dit beleid garandeert dat eindkwalificaties van leerlingen afgestemd blijven op de vraag van de arbeidsmarkt

Achtergrond
In het VSBO wordt op alle onderdelen contact met externen onderhouden. De meeste aandacht gaat uit naar ouderparticipatie door middel van het Active Parenting programma, al moet dit geïntensiveerd worden. DERPI vindt steeds nieuwe organisaties die geïnteresseerd zijn om te starten met de Active Parenting workshops (zoals bedrijven en kerken) en trainers hiervoor worden getraind.

[43] Uitkomst focusgroep BO SXM

Voor het VSBO wordt een informatie campagne voorbereid, voor het SBO is al een grootschalige informatiecampagne ingezet om de gemeenschap op de hoogte te stellen van de (nieuwe) SBO-opleidingen. Deze informatiecampagne bestaat uit een radiojingle, folders, bijeenkomsten en informatie/adviesgesprekken met jongeren en hun ouders.

Samenwerking tussen het VSBO en SBO is aanwezig. SBO-opleidingen worden nu vooral verzorgd door VSBO-scholen en er is maandelijks overleg tussen het SBO Service Centrum en de VSBO-scholen. Daarnaast heeft het SBO Service Centrum informatiesessies georganiseerd voor VSBO-studenten, ter promotie van de SBO-opleidingen en is er een bijeenkomst geweest met de Career Guidance Counselors van de VSBO-scholen om hen te ondersteunen in hun werk en ervoor te zorgen dat studenten doelbewuster plannen maken voor vervolgopleidingen (door training, meer samenwerking en kennisdeling). Studenten kiezen nu massaal voor de SBO-opleidingen administratie en economie. Veel minder kiezen zij voor de meer ambachtelijke opleidingen. Bij studenten bestaat het beeld dat deze opleidingen ‘minder’ zijn.

Het SBO zet voor wat betreft externe communicatie ook breed in: gemeenschap, VSBO-scholen, ETE en andere onderwijsdiensten. Specifieke aandacht gaat uit naar contacten met het bedrijfsleven (dit onderdeel is uitgebreid aan de orde geweest in de vorige paragraaf). Het SBO is een intensief samenwerkingstraject gestart met ETE om de kwaliteitsborging van de SBO-testen uit te voeren. De samenwerking met de Inspectie is, net als op veel andere deelprogramma’s, beperkt tot het hoogstnodige contact. DERPI hoopt dat dit verbetert met de huidige nieuwe werknemer bij de Inspectie. SBO heeft nog geen activiteiten ingezet rondom ouderparticipatie (Active Parenting): alleen bij leerlingen waar wat mee aan de hand is vindt contact plaats.

Duiding

Proces & beleving in het veld

Ondanks de grootschalige informatiecampagne en het feit dat het SBO erkend is op Sint Maarten (formeel door de minister en het ETE en voor de diplomering door het college of the Dutch Caribbean) zijn studenten nog niet voldoende op de hoogte van de mogelijkheden die het SBO biedt. De maritieme sector is wel op de hoogte van het bestaan van de SBO en ziet het als een herkenbare onderwijsvorm. De ingezette communicatiecampagne moet de bekendheid van het SBO op het eiland Sint Maarten in de komende periode verder versterken. Ondanks het feit dat DERPI in de voortgangsrapportages aangeeft dat VSBO-scholen stabiele relaties hebben opgebouwd met de arbeidsmarkt, geeft het veld aan[44] dat er momenteel geen verbinding is tussen het VSBO en de arbeidsmarkt. De termen TKL, PKL en PBL die nu gebruikt worden in het VSBO zijn niet bekend bij de arbeidsmarkt, die nog steeds de verbinding wil maken met het oude LTS en MAVO systeem.

Oordeel

Beide sectoren zetten intensief in op het onderhouden van contacten met betrokkenen, elk alleen op een ander segment. Zo is het SBO Service Centrum, zoals in de vorige paragraaf uitgebreid besproken, voornamelijk bezig met de afstemming van SBO-opleidingen op de arbeidsmarkt en wordt er gepoogd VSBO-leerlingen op de hoogte te brengen van de mogelijkheden binnen het SBO. In het VSBO is daarentegen veel meer aandacht voor het onderhouden van contacten met ouders. Beide inzetten zijn goed, maar niet voldoende. Bij het VSBO is de doelstelling toegevoegd dat kwalificaties afgestemd moeten blijven op de vraag van de arbeidsmarkt. Dit terwijl er volgens het veld geen onderlinge verbinding is. De nadruk moet voor de komende jaren gericht ingezet worden op leerlingen en hun doorgaande leerlijn. SBO-opleidingen kunnen wel afgestemd zijn op de arbeidsmarkt, maar studenten moeten ook weten wat de mogelijkheden zijn. De ingezette samenwerking met het bedrijfsleven is van groot nut en moet daarom voortgezet worden.

[44] Uitkomst focusgroep BO SXM

Samenvattend oordeel: Wisselwerking school en omgeving

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	VSBO stemt onvoldoende af met de arbeidsmarkt; externe contacten worden vooral onderhouden met ouders. Het SBO heeft veel contact met de arbeidsmarkt, maar nog onvoldoende met VSBO, VSBO-leerlingen en ouders.	
Efficiëntie	Er is pas sprake van efficiëntie als alle externe contacten bijdragen aan de doorgaande leerlijn van leerlingen. De leerling zelf is hierin een belangrijk onderdeel: hiermee wordt vanuit het BO nog onvoldoende contact gezocht.	
Duurzaamheid	Idem	

6.4 Complementariteit

In de basis was de samenhang tussen de verschillende domeinen helder. De onderwerpen die de domeinen beslaan zijn allemaal van belang in het organiseren van een effectief en kwalitatief hoogwaardig onderwijs. De domeinen stralen een sterk 'extern' gericht perspectief uit. Dat wil zeggen met oog voor de buitenwereld en juist daar ligt de crux voor een succesvol beroepsonderwijs. Het BO moet per slot van rekening opleiden naar de behoeften en wensen van de arbeidsmarkt.

In de loop van de uitvoering van het deelprogramma zijn aan sommige kernverbeteringen doelstellingen toegevoegd. Die toevoegingen hebben de samenhang op een negatieve manier beïnvloed. De toevoegingen gaan in gevallen of over net andere onderwerpen dan waarop het domein van toepassing is of focussen maar op een bepaald onderdeel van de oorspronkelijke doelstelling van het domein. Daarmee verliest de uitvoering op een domein focus en verliest de uitvoering aan samenhang. Een voorbeeld is de toevoeging van een doelstelling op domein 1 (opbrengsten). De in eerste instantie geformuleerde doelstelling had betrekking op het realiseren van doorstroom en het implementeren van 'lerend werken'. In de toegevoegde doelstelling wordt daar taalbeleid voor alle VSBO-scholen en het ontwikkelen van 25 SBO-opleidingen aan toegevoegd. Doorstroom wordt door deze toevoeging helemaal gekoppeld aan taal (en de aanwezigheid van taalbeleid) en de implementatie van SBO aan de aanwezigheid van opleidingen. Terwijl voor het realiseren van doorstroom en de implementatie om veel meer zaken gaat.
Bovendien worden hierdoor de afzonderlijke activiteiten nog meer op zichzelf staande doelen in plaats van samenhangende acties ten behoeve van de doelstelling van het deelprogramma.
In een veld dat nog zo in ontwikkeling en opbouw is, zal dit eerder tot stagnatie dan tot ontwikkeling en groei leiden.

6.5 Financiën

In onderstaande tabellen is op basis van een uitdraai uit de USONA administratie (november 2010) een overzicht gemaakt van de goedgekeurde budgetten per domein (budget). Voor het deelprogramma Beroepsonderwijs is het niet mogelijk om één financieel overzicht te maken voor zowel VSBO als SBO. In eerste instantie is er namelijk voor beide programma's één projectplan gemaakt (in 2008). Later zijn er voor VSBO en SBO aparte projectplannen ingediend. Om die reden zijn hieronder drie staatjes opgenomen.

De bedragen in de tabellen betreffen een optelling van alle projectbudgetten die sinds de start van het OJSP zijn goedgekeurd binnen het deelprogramma Beroepsonderwijs. Datzelfde geldt voor de bedragen in de kolom te verplichten. Die kolom maakt inzichtelijk hoeveel van het reeds goedgekeurde bedrag nog moet worden omgezet in activiteitenverplichtingen. De financiële gegevens in deze tabel geven primair een beeld van de financiële administratie rondom de uitvoering

van het betreffende deelprogramma. Omdat in de administratie geen koppeling wordt gemaakt naar vooraf opgestelde ramingen en die koppeling alleen door een reconstructie gemaakt kan worden (dat valt buiten de evaluatieopdracht) is een inhoudelijke verbinding met die ramingen niet mogelijk.

Beroepsonderwijs 2008		
Domeinen	Budget	Te verplichten
Opbrengsten VSBO	20.340,01	0,00
Opbrengsten SBO	7.847,78	0,00
Onderwijs-leerproces VSBO	224.927,95	0,00
Onderwijs-leerproces SBO	48.273,00	0,00
Curriculum VSBO	24.440,00	0,00
Curriculum SBO	57.743,33	0,00
Faciliteiten en middelen VSBO	821.950,53	1.199,68
Faciliteiten en middelen VSBO	390.586,48	0,00
Leerlingenzorg VSBO	62.673,82	0,00
Leerlingenzorg SBO	19.250,00	0,00
Management VSBO	149.040,04	0,00
Management SBO	63.528,33	0,00
School en omgeving VSBO	40.665,66	0,01
School en omgeving SBO	1.456,00	0,00
Aanvullende bijdrage	0,00	0,00
Begroting totaal		
Voorschot	93.027,07	0,00
Totaal NAF	**2.025.750,00**	**1.199,69**

Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs 2010-2012		
Domeinen	Budget	Te verplichten
Opbrengsten	266.650,00	245.826,00
Onderwijsleerproces	239.500,00	127.821,70
Curriculum	31.438,00	3.609,00
Faciliteiten	1.402.800,00	1.317.305,34
Leerlingenzorg	187.150,00	47.579,28
Management	84.000,00	0,00
Wisselwerking	73.462,00	49.808,53
Aanvullende bijdrage		
Begroting totaal	0,00	0,00
Voorschot		
Totaal NAF	**2.285.000,00**	**1.791.949,85**

Secundair Beroepsonderwijs 2010-2012

Domeinen	Budget	Te verplichten
Opbrengsten	49.600,00	49.600,00
Onderwijsleerproces	248.380,00	204.171,44
Curriculum	312.000,00	155.451,68
Faciliteiten	4.695.000,00	4.326.371,48
Leerlingenzorg	58.050,00	37.050,00
Management	230.250,00	144.088,10
Wisselwerking	57.720,00	39.069,55
Aanvullende bijdrage		
Begroting totaal	0,00	0,00
Voorschot		
Totaal NAF	**5.651.000,00**	**4.955.802,25**

Bron: USONA, *Financiële stand van zaken OJSP Sint Maarten,* 29 november 2010

6.6 Conclusies: oordelen op elementen

Doelstelling deelprogramma (element 1)
Het deelprogramma BO kent een omvangrijke doelstelling die is opgebouwd uit een groot aantal, vrij concreet geformuleerde elementen. Deze zijn bij de verschillende kernverbeteringen uitgebreid beschreven. Wanneer op een iets hoger abstractieniveau naar de doelstelling van het BO wordt gekeken dan is het doel op Sint Maarten een Beroepsonderwijs te organiseren dat vanaf het FO in een doorlopende leerlijn (via VSBO en SBO) opleidt tot een baan op de arbeidsmarkt. Hoewel die doorlopende leerlijn nog niet is uitontwikkeld en in de afstemming tussen FO, VSBO en SBO nog winst te behalen valt, kan wel geconstateerd worden dat de doorlopende leerlijn gedachte steeds steviger voet aan de grond krijgt. Sinds de start van de opzet van SBO in 2008 komt de vernieuwingsgedachte in het VSBO ook veel beter tot zijn recht. Leerlingen worden in het VSBO per slot van rekening niet opgeleid voor de arbeidsmarkt maar voor een vervolgopleiding. Nu dat vervolgonderwijs ook (officieel) op het eiland wordt aangeboden is het gesprek over de doorstroom en de leerlijn veel concreter geworden.

Doelstellingen domeinen (element 2)
Op alle domeinen zijn activiteiten in gang gezet en wordt gewerkt aan het realiseren van de doelstellingen. Net als in het FO geldt ook in het BO dat de totale vernieuwing die moet worden doorgevoerd bijzonder omvangrijk is. Ook hier geldt dat scholen daarom keuzes hebben gemaakt. Keuzes om bepaalde zaken wel, niet, meer of minder te doen. Soms zijn die keuzes ook ingegeven door financiële redenen. Gevolg is dat de doelstellingen op de verschillende domeinen nu nog niet zijn behaald en dat waarschijnlijk in 2012 ook niet gebeurd zal zijn. Met het oog op al die zaken die in gang gezet zijn en alle tussenresultaten die inmiddels geboekt zijn, wordt geconcludeerd dat het niet halen van de overall doelstelling niet per se een probleem hoeft te zijn. Het belangrijkste is dat er een beweging in gang is gezet, gericht op het realiseren van een stevig en kwalitatief goed beroepsonderwijs.

Aparte aandacht verdient het gegeven van het toevoegen van doelstellingen. Nogmaals, dan gaat het om extra doelstellingen bovenop de in het OJSP afgesproken doelstellingen. Het gaat dus niet om het vervangen van doelstellingen. Deze doelstellingen zijn toegevoegd aan het projectplan 2010 – 2011, waarvoor in de financieringsovereenkomst van februari 2010 getekend is door USONA en de toen nog

gedeputeerde van onderwijs. De toetsing of de toevoeging van doelstellingen die nodig en relevant was, is uitgevoerd door USONA. In dit geval kan geconcludeerd worden dat die toets onvoldoende kritisch is geweest. Het totaal aan doelstellingen in dit deelprogramma is veelomvattend en niet altijd gelijksoortig. Dat maakt gerichte sturingen, uitvoering ingewikkeld.

Efficiëntie (element 3)
Het SBO op Sint Maarten is nu, maar ook in de toekomst, klein (voor wat betreft het aantal leerlingen in het SBO). De investeringen die hierin gedaan worden zijn groot. Bij de start van het OJSP is hier duidelijk voor gekozen. Wij stellen deze keuze dan ook niet ter discussie. Echter, voor de toekomst zal het, zeker bij krappe overheidsfinanciën, van groot belang zijn om steeds een degelijke afweging te maken tussen investeringen en kosten per leerling. In 2009 - 2010 zijn circa 75 leerlingen het SBO ingestroomd. In het schooljaar 2010 – 2011 is die instroom toegenomen tot 117. Er zijn gemiddeld circa 2000 VSBO-leerlingen op Sint Maarten. De instroomprognoses zijn bij AEF niet bekend maar zelfs bij maximale instroom in het SBO zal het deelnemersaantal per opleiding nooit de 20 overschrijden (bij gelijkblijvend aantal opleidingen zoals nu voorzien). De individuele begrotingen van de diverse opleidingen zijn geen onderwerp van onderzoek geweest in deze evaluatie maar voor de toekomst zal hier wel kritisch naar gekeken moeten worden. Het is vervolgens een politieke afweging of deze kosten ook in de toekomst haalbaar en wenselijk zijn. Uiteraard zullen hier ook de verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt een belangrijke rol in moeten spelen.

Duurzaamheid (element 5)
Met het formeel vastleggen van het V&V-stelsel begin 2011 is een stevige basis gelegd voor de duurzaamheid van de onderwijsvernieuwingen. De uitdaging nu is om rondom het V&V-stelsel een aantal duidelijke afspraken te maken en daar ook de daarbij behorende financiële middelen aan te koppelen.

Tegelijkertijd is het voor de duurzaamheid van het beroepsonderwijs, VSBO en SBO, cruciaal dat de doorlopende leerlijn in kort tijdsbestek goed en stevig wordt neergezet. Dat is nu nog onvoldoende het geval.
Eindtermen in FO, VSBO en SBO zijn nu nog te veel afzonderlijk van elkaar geformuleerd en vastgesteld. Dat belemmert op dit moment een soepele overgang. De overgang van FO naar VSBO is overigens lange tijd onhelder geweest omdat het niet duidelijk was of er nu wel/niet een derde cyclus zou komen. In 2007 is besloten dat die er niet komt.
Een ander belangrijk element van duurzaamheid is de relatie met, met name de arbeidsmarkt. Deze is nog onvoldoende structureel van de grond gekomen.

6.7 Aanbevelingen

Op basis van de verschillende conclusies ten aanzien van zowel de afzonderlijke kernverbeteringen als het gehele deelprogramma, volgt hieronder een aantal aanbevelingen voor de toekomst.

1 Focus op vormgeving van doorstroom van FO naar SBO
Succesvol beroepsonderwijs valt of staat met een doorstroom in de hele onderwijskolom. Dat betekent in het VSBO een curriculum, inclusief vakleerplannen en eindtermen, dat aansluit op zowel het FO als het SBO. En een curriculum in het SBO, inclusief vakleerplannen en eindtermen, dat naadloos aansluit op de arbeidsmarkt. Het verdient aanbeveling de bestaande eindtermen naast elkaar te leggen en vanaf de arbeidsmarkt terug te redeneren naar SBO, VSBO en FO. In het FO is de aanbeveling tempo te maken met het opstellen van de vakleerplannen. Het is aan te raden die activiteit te gebruiken als concreet handvat om verder aan de slag te gaan met de doorstroom van FO naar SBO.

2 Monitor behoeften arbeidsmarkt structureel
De omvang van het land Sint Maarten noodzaakt tot het maken van heel gerichte en bewuste keuzes ten aanzien van het opleidingenaanbod. Leerlingen moeten zo worden opgeleid dat hun kans op een plek op de arbeidsmarkt substantieel is. De opleidingen die op dit moment ontwikkeld worden zijn allemaal gekozen en vormgegeven in overleg met de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt verandert echter met regelmaat. Zeker in een land in ontwikkeling. Het is daarom cruciaal de behoeften vanuit de arbeidsmarkt structureel te monitoren. Die monitor vraagt om meer dan structureel overleg alleen. Het gaat er ook om algemene economische trends te volgen: op het eiland en in de regio.

3 Zet nog steviger in op verbinding & wisselwerking met het veld
Op verschillende manieren wordt op dit moment de samenwerking met het veld opgezocht. Voor een goed en effectief beroepsonderwijs is die samenwerking cruciaal. Verdere versterking is nodig om ook op de lange termijn stages en banen te kunnen blijven garanderen. De structuur die Feffik op Curaçao hanteert (haljaarlijks contact met de arbeidsmarkt) kan als goed voorbeeld dienen.

Verder is het belangrijk dat de arbeidsmarkt maar ook de populatie van Sint Maarten in het algemeen zich een beter beeld gaat vormen van de waarde van het VSBO. Dit kan door middel van communicatie c.q. marketingcampagnes. Maar belangrijker nog is de inzet van de eigen VSBO-studenten. Zij zouden tijdens hun oriënterende stages als spreekbuis van het VSBO op kunnen treden en zo de linking pin tussen onderwijs en arbeidsmarkt zijn.

4 Prioriteer in doelen en in te zetten middelen
Het deelprogramma bevat een grote hoeveelheid aan (later) toegevoegde doelstellingen. Om het maximale uit de resterende twee OJSP-jaren te halen is het belangrijk de set van doelstellingen nog een keer goed te bekijken en een prioritering aan te brengen in zaken die écht moeten voor 2012 en zaken die ook op een wat langere termijn gerealiseerd kunnen worden.

7 Youth Development Program

7.1 Doelstelling

Het realiseren van een minimum beroepskwalificatie voor jongeren die binnen de sociale vormingsplicht vallen, en jongeren die de school voortijdig hebben verlaten en niet het vereiste opleidingsniveau van assistent-beroepsbeoefenaar hebben bereikt. Alle andere doelstellingen staan in dienst om de genoemde doelstelling te bereiken.

In 2010 zijn de volgende doelen hieraan toegevoegd[45]:

- SVP-studenten in de leeftijd van 18 tot 24 jaar een tweedekansprogramma bieden dat begeleiding en motivatie biedt om een startkwalificatie te behalen. Voor het eerste jaar van het programma worden 16 tot 18 jarigen ook overwogen, totdat de leerplichtambtenaren volledig functioneel zijn en de leerplicht volledig is ingevoerd.
- Om praktijkstages en arbeidsparticipatie mogelijk te maken en ze te voorzien van sociale en werkvaardigheden die nodig zijn om efficiënt te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt.
- Om studenten de mogelijkheid te bieden om hun opleiding voort te zetten, in het bijzonder in het SBO.
- Om studenten te voorzien in de benodigde zorg die tegemoetkomt aan het efficiënt functioneren in het programma.
- Om studenten die ouders zijn te voorzien van de benodigde handvatten en vaardigheden die nodig zijn om hun kinderen adequaat op te voeden.

7.2 2005 - 2007

Focus

Na invoering van de sociale vormingsplicht in 2005 is ook op Sint Maarten begonnen met de implementatie ervan. Al vrij snel bleek dat de uitvoering op Sint Maarten niet liep zoals gewenst. Een aantal oorzaken lag daaraan ten grondslag. Allereerst was het zo dat Sint Maarten afhankelijk was van financiering en ondersteuning vanuit Curaçao. Zowel de middelen als de ondersteuning kwamen laat op gang, wat direct in de beginfase al veel drop-outs tot gevolg had omdat het op Sint Maarten niet lukte zonder de benodigde middelen en ondersteuning uitvoering te geven aan de SVP. Bijkomend probleem was dat de uitvoering van de SVP te veel los van het onderwijs georganiseerd was. Mede door de omvang van het eiland Sint Maarten en de relatief kleine doelgroep van de SVP had de strikte scheiding van onderwijs en sociale vorming een negatieve uitwerking. Organisaties die de trajecten uitvoerden deden dit niet goed of in elk geval niet goed genoeg, terwijl er vanuit het onderwijs juist veel mogelijkheden waren om een kwalitatief beter aanbod te organiseren. Daarnaast motiveerde de SVP-toelage op een verkeerde manier. Leerlingen waren vooral gemotiveerd om mee te doen aan het programma vanwege de toelage die zij daarvoor ontvingen. Een laatste belemmerende factor was dat de SVP verplicht was voor die jongeren die uitgevallen waren uit het reguliere onderwijs. Echter in de praktijk ontbrak het aan middelen en capaciteit om te handhaven op de SVP waardoor de effectiviteit van de SVP maar heel beperkt was.

Stand van zaken eind 2007

Al met al kan gezegd worden dat de sociale vormingsplicht aan het eind van 2007 nog maar nauwelijks van de grond was gekomen op Sint Maarten.

[45] DERPI, *Implementation Plan Sint Maarten Youth Development Program 'Your second chance to a more promising tomorrow' 2010-2012*, November 2009

Een nieuwe start
In het OJSP is de sociale vormingsplicht onderdeel gemaakt van het samenwerkingsprogramma. Die samenvoeging bracht onderwijs & jongerenbeleid op papier in elk geval al dichter bij elkaar. Daarnaast is de uitvoering van de SVP in het OJSP ook expliciet neergelegd op Sint Maarten. Meer specifiek: DERPI is gevraagd de implementatie van de SVP op zich te nemen.

Vanuit DERPI is de uitvoering opgepakt en is vrij snel besloten de naam van het programma te wijzigen. In plaats van sociale vormingsplicht wordt op Sint Maarten nu gesproken van het Youth Development Program. Met die naam wordt uitgedrukt dat het niet om een verplicht programma gaat, maar om een programma waaraan jongeren op basis van vrijwilligheid deel kunnen nemen om een nieuwe impuls te geven aan hun eigen ontwikkeling. In de evaluatie naar de SVP in 2008 is voor Sint Maarten aangegeven dat de verplichting van het programma niet het gewenste effect had.[46] DERPI heeft toen voorgesteld om het verplichte karakter van het programma te wijzigen.
Met de naamsverandering is ook een aantal andere keuzes gemaakt ten aanzien van het programma. Van het loslaten van een contante vergoeding tot de verbinding van het programma met onderwijs. Overigens is het loslaten van het verplichte karakter nog niet in de wet geregeld. Met de overgang naar zelfstandige wetgeving van Sint Maarten heeft dit nog niet zijn beslag gekregen.

Implementatieplan 2009 als basis
De inhoud van het YDP implementatieplan (2009) wijkt af van de inhoud van het SVP programma zoals dat in het OJSP programma is opgenomen. Voor de analyse van de stand van zaken in de uitvoering van het YDP is gebruik gemaakt van het implementatieplan 2009. Dit plan vormt op dit moment het kader waarbinnen YDP wordt uitgevoerd. De domeinen die beschreven staan in de paragrafen 5.1.1 tot en met 5.1.5 zijn afkomstig uit dat implementatieplan.

7.3 Werkvelden

Het deelprogramma YDP beschrijft op welke manier het YDP in de praktijk wordt gebracht. Voor het in de praktijk brengen van YDP zijn in het programma *werkvelden* geformuleerd. Die werkvelden beslaan ieder een bepaald onderdeel van het YDP.

In deze paragraaf volgt allereerst een uitwerking langs alle werkvelden. Dat wil zeggen dat per werkveld is aangegeven op wat voor manier gewerkt wordt aan het realiseren van de geformuleerde doelen, hoe de huidige stand van zaken geduid kan worden en tot welk oordeel dat alles leidt in termen van bereikte doelen, efficiëntie en duurzaamheid. In paragraaf 7.6 ten slotte wordt een oordeel gegeven over het verloop van het gehele deelprogramma door ook nog te kijken naar de complementariteit in het deelprogramma, de relatie tot de operationele doelstellingen en de speerpunten en de financiën. Uiteindelijk sluiten we het hoofdstuk af met aanbevelingen voor de toekomst.

[46] Regioplan (J.F.I. Klaver & A.W.M. Odé), *Ex-interimevaluatie Sociale Vormingsplicht*, maart 2008

7.3.1 Implementatie YDP

Doelstelling
Consolidatie implementatie YDP

Analyse

De consolidatie van het YDP wordt gerealiseerd langs een aantal lijnen:

- opzetten van het programmabureau
- ontwikkelen van het aanbod
- opzetten van een kwaliteits- en evaluatiesysteem.

Het programmabureau is inmiddels opgezet. Weliswaar iets anders dan voorzien in de eerste plannen, maar het bureau is bemensd en werkt. De uitvoering van het YDP krijgt vorm vanuit de afdeling YDP van DERPI, ondergebracht bij het SBO Service Centrum. Daar zijn een projectleider, een projectassistent en twee begeleidingsconsulenten werkzaam. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor beheer en uitvoering van het programma en de monitoring van de trajecten. DERPI maakt afspraken met diverse organisaties over hun rol in de toeleiding en activering van de doelgroep en waarborgt de continuïteit en kwaliteit ten aanzien van alle facetten van het traject.[47] Daarnaast is er een team van aanbieders van YDP-trajecten gevormd. Aanbieders van de trajecten (onderwijsinstellingen) zijn getraind en weten wat er van hen wordt verwacht. Het aanbod YDP is nog wel in ontwikkeling, maar voor de studenten die zich nu aanmelden is er een programma (een voor-, hoofd- en natraject).

Na afloop van de hoofdtrajecten vullen zowel de studenten als de aanbieders een evaluatieformulier in. Op basis van die informatie wordt nog steeds verder gewerkt aan het finetunen van het YDP-aanbod. Wat nog ontbreekt is een goed functionerend jongerenregister zodat het programmabureau een adequaat beeld heeft van de omvang van de potentiële doelgroep.

Duiding

Proces & beleving in het veld

De uitvoering van het YDP is op Sint Maarten nog maar heel recent gestart. In die korte looptijd is desalniettemin heel wat tot stand gebracht. De huisvesting van het programmabureau in en bij het SBO Service Centrum zorgt er voor dat de integratie van YDP en onderwijs op een natuurlijke wijze tot stand komt. Dit betekent echter niet dat die integratie in de praktijk ook als vanzelfsprekend is georganiseerd. Dat vraagt in de komende periode nog wel de nodige aandacht. Met name om de eindtermen van YDP goed afgestemd te krijgen op de begintermen van het SBO. En hiermee samenhangend de herkenbaarheid van het YDP ten opzichte van het SBO op de arbeidsmarkt.

Deelnemers aan de YDP-trajecten krijgen na afloop een certificaat. Tot nu toe hebben alle studenten die de cursus succesvol beëindigd hebben een certificaat gekregen van CIFSEF. Nog eens 70% van hen is CARIBCERT gecertificeerd. Dit is een erkend diploma, welke ook bekend is op de arbeidsmarkt. Echter voor de arbeidsmarkt is het niet altijd duidelijk wat het verschil is tussen een SBO-opleiding en een YDP-certificaat.

[47] DERPI, *Projectvoorstel SVP – Program Youth Development Sint Maarten 2009, p. 18*

Oordeel

Voor de relatief korte tijd waarin feitelijk uitvoering wordt gegeven aan het YDP staat er inmiddels een behoorlijk stevig apparaat. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt met verschillende aanbieders over het aanbod/de uitvoering van het hoofdtraject. Die uitvoering vindt plaats in nauwe samenwerking met het SBO. Of de doorstroom naar het SBO ook echt vorm gaat krijgen moet de komende jaren blijken. Op Sint Maarten lijkt in ieder geval nog voor alle betrokkenen het streven te bestaan om het YDP ook daadwerkelijk in het onderwijs door te laten stromen. De implementatie van het YDP is kortom op de goede weg. Voor een duurzame integratie met het onderwijs zullen duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over eindtermen binnen het YDP. Daarnaast is de ontwikkeling van een jongerenregister cruciaal om, ook al is het YDP vrijwillig, de doelgroep jongeren veel gerichter te kunnen benaderen. In termen van duurzaamheid is het verder belangrijk na te gaan of met het loslaten van het verplichtende element in het YDP nog wel alle en de juiste jongeren het programma binnenkomen. De SVP is ooit ingesteld om kwetsbare jongeren die tussen wal en schip dreigen te vallen een tweede kans te bieden. De vraag is of die jongeren zich aanmelden voor een dergelijk programma of dat zij daar juist dat verplichtende element voor nodig hebben. Een kwetsbaar punt van het programma is, juist voor de specifieke doelgroep waar het om gaat, de duur van het programma. Zeker met een eventuele doorstroom naar het SBO moeten de jongeren kiezen tussen een vooruitzicht op korte termijn om direct op de arbeidsmarkt geld te verdienen of een investering van enkele jaren alvorens (beter) te gaan verdienen. In de communicatie naar de doelgroep zal deze afweging steeds in ogenschouw moeten worden genomen.

Samenvattend oordeel: Implementatie YDP

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	De implementatie van YDP is gerealiseerd.	
Efficiëntie	Gezien de korte looptijd van het programma en met het oog op de resultaten die tot nu toe geboekt zijn kan worden gezegd dat de ingezette activiteiten op een efficiënte wijze bijdragen aan het geformuleerde doel[48].	
Duurzaamheid	Om in de toekomst van waarde te blijven is beter zicht op de doelgroep cruciaal, net als duidelijke doorstroomafspraken met het SBO en herkenbaarheid op de arbeidsmarkt. Deze beide zaken zijn in ontwikkeling, maar nog niet structureel geregeld.	

7.3.2 Ontwikkeling jongeren

Doelstelling
YDP-jongeren bereiken een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt, zijn zelfredzaam of kunnen naar het regulier onderwijs

Achtergrond

Het ontbreken van de nodige formele monitorinformatie maakt het lastig een uitspraak te doen over de stand van zaken op dit specifieke domein. Het programmabureau heeft zelf wel enige informatie bijgehouden over de instroom en uitstroom uit het programma:

- in de pilotfase hebben 10 studenten meegedaan aan het hoofdtraject. Negen daarvan hebben hun diploma gehaald
- van die negen volgen er vijf een vervolgopleiding en hebben 4 deelnemers een baan gevonden.

[48] Bekeken is of er wellicht een uitspraak kan worden gedaan over de efficiëntie wanneer een vergelijking wordt gemaakt met de uitvoering op Curaçao. De uitvoering daar is echter dermate verschillend dat die vergelijking niet opgaat.

Duiding
Los van het ontbreken van monitorinformatie is de looptijd van het YDP ook nog te kort om echt iets te kunnen zeggen over de doorstroom van jongeren naar de arbeidsmarkt. Uit de pilotgroep lijkt die doorstroom heel goed te lukken. De grote uitdaging zit echter in de grote groep van ruim 130 deelnemers die nu in het voorbereidings- of hoofdtraject zitten, de overstap gaan maken naar een vervolgopleiding of een baan.

Oordeel
De looptijd van het YDP is nog te kort om een gefundeerd oordeel te geven over de stand van zaken op dit domein.

7.3.3 Samenwerking werkgevers

Doelstelling
Werkgevers stellen stageplaatsen beschikbaar en nemen arbeidskrachten in dienst

Achtergrond
Direct vanaf de start van het programmabureau is actief gestart met het benaderen en werven van bedrijven om te participeren in de YDP-trajecten. Bedrijven zijn direct, persoonlijk benaderd en via brochures en de pers. Op dit moment werken er 8 bedrijven actief mee in het beschikbaar stellen van stageplaatsen voor YDP-deelnemers.

Duiding
Ook hier geldt dat in de korte looptijd al vrij veel is bereikt. Het opbouwen van het netwerk van bedrijven kan niet los worden gezien van de ontwikkeling van het SBO. Voor het SBO is per slot van rekening de uitdaging om in 25 richtingen 'werkend leren'-trajecten aan te bieden. Bovendien zijn ook andere factoren van belang voor het behalen van deze doelstelling die buiten de macht van het YDP (en buiten het zicht van deze evaluatie) ligt. De belangrijkste factor is de illegalenproblematiek op het eiland en de verdringing op de arbeidsmarkt die momenteel plaatsvindt.

Oordeel
Een netwerk met 8 bedrijven is voor dit moment een goede basis om mee verder te gaan. Uitbreiding van het netwerk is absoluut belangrijk om in de toekomst de grotere instroom van deelnemers op te kunnen (blijven) vangen. Zeker met het oog op de gewenste instroom van 500 jongeren in het programma in 2012. Een gezamenlijke benadering van het bedrijfsleven met het SBO is belangrijk om enerzijds stageplaatsen voor het YDP en SBO te kunnen blijven garanderen en daarnaast om aan het bedrijfsleven duidelijk te kunnen maken wat het verschil is tussen het YDP en SBO-deelnemers en wat de waarde is van een YDP-certificaat versus een SBO-diploma. Bovendien zal door de politiek een keuze gemaakt moeten worden ten aanzien van de arbeidsmarktproblematiek op het eiland (buitenlandse arbeidskrachten die bij veel banen voorrang hebben op lokale arbeidskrachten, zie ook aanbevelingen bij het deelprogramma beroepsonderwijs). Het succes van het YDP is in belangrijke mate afhankelijk van keuzes die daarin worden gemaakt.

Samenvattend oordeel: Samenwerking werkgevers

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	De basis voor een netwerk met het bedrijfsleven is gelegd. Over de doorstroom is nog weinig bekend.	
Efficiëntie	Het benaderen van bedrijven is tot op heden efficiënt gebleken. De tijd die het kost om het netwerk substantieel uit te breiden is bepalend voor de overall efficiëntie.	
Duurzaamheid	Wanneer het aantal YDP-deelnemers uitkomt op de aantallen die nu in het programma zitten is een basis van 8 bedrijven onvoldoende.	

7.3.4 Maatwerk

Doelstelling
YDP-jongeren zijn tijdig en op maat geholpen. Drempels voor verdere ontwikkeling zijn weggenomen

Analyse

Na inschrijving voor het YDP wordt bij elke deelnemer een individueel intakegesprek afgenomen. Dit gesprek is bedoeld om de specifieke vraag en eventuele zorgbehoefte van de deelnemer in kaart te brengen. Op basis daarvan wordt vervolgens een plan van aanpak gemaakt. Het is de bedoeling dat de informatie uit de intake in een zorgrapport wordt opgenomen. Dit is nu nog niet het geval.

Ter ondersteuning van het YDP wordt ook gewerkt aan de oprichting van een eilandelijk multidisciplinair (MD) zorgteam. Totdat dit formeel is opgezet functioneren er momenteel 6 organisaties in een voorlopig MD-zorgteam.

Het wegnemen van drempels om mee te kunnen doen aan het YDP wordt op dit moment vooral langs de financiële weg ingezet. Voor deelnemers is er de mogelijkheid een reiskostenvergoeding aan te vragen, een vergoeding voor het uniform en indien nodig een compensatie voor de kosten voor kinderopvang. De aanbieder van het hoofdtraject draagt zorg voor het onderwijsmateriaal.

Over het algemeen komen de jongeren op de juiste manier bij het programma terecht, maar dit zal verbeteren wanneer de leerplichtwet volledig is doorgevoerd (dus ook voor een gedeelte van deze doelgroep). Hier zal ook meer zicht op komen wanneer een overkoepelend LVS operationeel is.

Duiding

In de SVP-wetgeving was opgenomen dat deelnemers aan een SVP-traject recht hadden op een participatietoelage. In de beginjaren van de uitvoering van de SVP op Sint Maarten is gebleken dat die toelage eigenlijk een verkeerd of in elk geval ongewenst effect had. Het leek erop dat deelnemers aan de trajecten alleen gemotiveerd waren voor de vergoeding die er tegenover stond en niet vanwege de (extra) kans die hen hiermee geboden werd. Op Sint Maarten is daarom de keuze gemaakt die vergoeding direct te koppelen aan bepaalde onkosten.

In de huidige opzet is het programma ook niet meer verplicht. Dat zorgt voor een natuurlijke selectie en zorgt er ook voor dat alleen echt gemotiveerde deelnemers zich melden. Aan de andere kant verliest het YDP hiermee ook een deel van de kracht, namelijk een verplicht opvangtraject voor die jongeren die wellicht liever niet mee doen.

Oordeel
Het YDP is een programma voor jongeren die om wat voor reden dan ook voortijdig het onderwijs hebben verlaten. Met het YDP wordt aan deze jongeren een tweede kans gegeven. AEF is van mening dat de nieuwe vormgeving van het programma op Sint Maarten positief uitwerkt. Met name de organisatie dichtbij het onderwijs is belangrijk. Tegelijkertijd meent AEF dat door het vrijwillig maken van het programma een belangrijke groep kansarme jongeren nog steeds buiten beeld blijft (mede door het ontbreken van een goed functionerend jongerenregister).
Bovendien wordt de effectiviteit van het programma belemmerd door de arbeidsmarkt van het eiland met een voorkeur voor goedkopere buitenlandse krachten.

Samenvattend oordeel: Maatwerk

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Jongeren die zich uit zichzelf melden worden op maat en tijdig geholpen. De groep die zich niet vrijwillig meldt wordt moeilijker bereikt.	
Efficiëntie	De financiële vergoedingen zijn, voor de groep doe zich meldt, voldoende om drempels weg te nemen.	
Duurzaamheid	Voor duurzaamheid is verbreding naar de moeilijk bereikbare doelgroep belangrijk.	

7.3.5 Opvoedingsondersteuning

Doelstelling
YDP-jongeren die ook ouder zijn, kunnen hun kind opvoeden

Analyse
Een groot deel van de YDP-deelnemers is ook (alleenstaande) ouder. Deze groep wordt daarom ondersteund in het ouderschap. Zij krijgen Active Parenting (AP) workshops aangeboden. Overigens worden er vanuit het YDP ook workshops gegeven over allerhande onderwerpen die relevant zijn voor studenten, waaronder alcohol- en drugsgebruik, zelfvertrouwen en agressie.

Duiding
Het YDP is niet alleen een scholingsprogramma. Integendeel, het richt zich heel nadrukkelijk op bredere, algemeen maatschappelijke vorming van deelnemers met als doel ervoor te zorgen dat deze jongeren op een waardevolle manier kunnen participeren in de samenleving.

Oordeel
Het is op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk hierover een oordeel te geven. De doelstelling is zo geformuleerd dat het een oordeel over de ouderschapscompetenties van de YDP-jongeren zou vragen. Hierover zijn geen gegevens bekend.

Samenvattend oordeel: Opvoedingsondersteuning

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Het is niet duidelijk of jongeren na het volgen van de AP-workshop ook feitelijk beter in staat zijn hun kind op te voeden.	
Efficiëntie	Om hierover een uitspraak te kunnen doen zijn monitor gegevens nodig.	
Duurzaamheid	Duurzaamheid moet blijken uit de impact van de opvoedingsondersteuning op de kinderen van de YDP-jongeren. Hierover zijn geen gegevens bekend.	

7.4 Complementariteit

Samenhang implementatieplan
Het implementatieplan van het YDP bevat een combinatie van werkvelden die zowel op de organisatie van het YDP (werkveld 1) als zodanig, als op de feitelijke uitvoering van YDP-trajecten (werkveld 2 tot en met 5) betrekking hebben. Zo bezien zit er duidelijk samenhang in het programma. Wanneer specifieker wordt ingezoomd op de verschillende werkvelden dan valt op dat de doelstelling van werkveld 1 feitelijk de overall doelstelling van het YDP dekt.

De wervelden 3, 4 en 5 zijn veel meer een uitwerking van zaken die moeten gebeuren om de overall doelstelling en dus ook de doelstelling op werkveld 1 te realiseren.

Het werkveld over de opvoedingsondersteuning is enigszins een vreemde eend in de bijt. Uiteraard gaat het bij deze groep kwetsbare jongeren, die veelal ook (alleenstaand) ouder zijn, om bredere vorming dan onderwijs alleen. Juist maatschappelijke vorming is cruciaal en het feit dat ook daar aandacht voor is in het programma draagt absoluut bij aan de samenhang.
Echter de indruk bestaat dat aandacht voor opvoedingsondersteuning wel een eenzijdige focus op die brede, maatschappelijke vorming betreft.

Integratie YDP en onderwijs
Complementariteit in het geval van het YDP wordt ook bepaald door de mate waarin samenhang of zelfs integratie met het onderwijs is gerealiseerd. Op Sint Maarten is met zekerheid sprake van samenhang tussen YDP en SBO. In de eerste plaats omdat de organisatie van beide programma's op dezelfde plek gehuisvest is (het SBO Service Centrum). In de tweede plaats omdat een deel van het YDP-aanbod ook via het SBO wordt aangeboden. Op Sint Maarten wordt, in tegenstelling tot op Curaçao, actief gestuurd op doorstroom van het YDP naar het SBO. Om de samenhang op termijn te verstevigen is het belangrijk de verschillen tussen het YDP-certificaat en een SBO-diploma heel helder te maken. Voor deelnemers, maar in het bijzonder voor werkgevers, die nu nog onvoldoende het verschil zien tussen YDP-deelnemers en SBO-afgestudeerden.

7.5 Financiën

In onderstaande tabel is op basis van een uitdraai uit de USONA administratie (november 2010) een overzicht gemaakt van de goedgekeurde budgetten per onderdeel (budget). Bij het YDP zijn de kosten niet toebedeeld aan de werkvelden, maar is een andere indeling gehanteerd. De bedragen in de tabel betreffen een optelling van alle projectbudgetten die sinds de start van het OJSP zijn goedgekeurd binnen het deelprogramma Youth Development Program. Datzelfde geldt voor de bedragen in de kolom te verplichten. Die laatste kolom maakt inzichtelijk hoeveel van het reeds goedgekeurde bedrag nog moet worden omgezet in activiteitenverplichtingen. De financiële gegevens in deze tabel geven primair een beeld van de financiële administratie rondom de uitvoering van het betreffende deelprogramma. Omdat in de administratie geen koppeling wordt gemaakt naar vooraf opgestelde ramingen en die koppeling alleen door een reconstructie gemaakt kan worden (dat valt buiten de evaluatieopdracht) is een inhoudelijke verbinding met die ramingen niet mogelijk.

Totaal Youth Development Program/Sociale Vormingsplicht 2008 – 2012		
Onderdelen	Budget	Te verplichten
Personeelskosten	502.240,00	325.385,00
Reis en verblijfkosten	7.000,00	0,00
Huisvesting	89.921,00	49.408,71
Inrichting	11.000,00	0,00
Onderzoek	25.000,00	0,00
Training	1.051.351,00	617.092,67
Communicatie	6.412,50	4.495,50
Aanvullende bijdrage		
Begroting totaal	1.710,50	1.710,50
Voorschot	0,00	35.555,52
Totaal	1.694.635,00	1.033.647,90

Bron: USONA, *Financiële stand van zaken OJSP Sint Maarten,* 29 november 2010

7.6 Conclusies

Doelstelling deelprogramma (element 1)
De opzet en uitvoering van het YDP is in de periode sinds de opzet van het programmabureau in 2009 voortvarend van start gegaan. Met het loslaten van het verplichtende karakter van de YDP is het wel de vraag of de gehele doelgroep wordt bereikt. Daarnaast is het de vraag of de volledige doelgroep wel in beeld is. Het ontbreken van een goed functionerend jongerenregister is hiervan de belangrijkste oorzaak. Er kan dus op dit moment niet gesteld worden dat alle jongeren die binnen de sociale vormingsplicht vallen een minimum beroepskwalificatie behalen. Wel is het zo dat van de groep jongeren die tot nu toe het YDP-traject zijn gestart (10) er 9 dat succesvol hebben afgerond, dat wil zeggen met een kwalificatie.

CBS heeft in 2006 de omvang van de doelgroep vastgesteld: op beide eilanden is deze doelgroep nog lang niet bereikt (komt natuurlijk ook door de onderbreking in het programma op Sint Maarten). Van degenen die bereikt en ingestroomd zijn, heeft een groot deel het traject op dit moment nog niet afgerond. Een deel van de tussentijdse uitvallers stroomt echter later weer in. Er wordt veel aandacht besteed aan de begeleiding van de jongeren naar een baan of opleiding na afronding van het kanstraject[49]. Conclusie over CUR en SXM is dat tot nu toe een relatief klein deel van de doelgroep is doorgestroomd naar arbeidsmarkt of opleiding. Als dit wordt afgezet tegen gepleegde investeringen rijst de vraag naar het rendement van de YDP.

Doelstellingen kernverbeteringen (element 2)
De doelstellingen van de verschillende kernverbeteringen komen ongeveer overeen met de later aan de programmadoelstellingen toegevoegde subdoelstellingen. In de tabel hieronder is per subdoel (of anders gezegd per kernverbetering doelstelling) aangegeven in hoeverre die behaald is.

[49] Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer: Onderwijs en Jeugd Samenwerkingsprogramma, 24 nov 2010

Doel	Behaald?
SVP-studenten in de leeftijd van 18 tot 24 jaar een tweedekansprogramma bieden dat begeleiding en motivatie biedt om een startkwalificatie te behalen.	YDP trajecten zijn opgezet. Er is voorzien in een aanbod van tweede kanstrajecten. Inmiddels stromen ook jongeren van 15 – 18 jaar in
Praktijkstages en arbeidsparticipatie mogelijk maken en studenten voorzien van sociale en werkvaardigheden die nodig zijn om efficiënt te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt.	Het YDP heeft afspraken gemaakt met 8 werkgevers (bedrijven). Zij bieden op dit moment stageplekken aan, YDP-deelnemers aan.
Studenten de mogelijkheid bieden om hun opleiding voort te zetten, in het bijzonder in het SBO.	Het YDP is dichtbij het SBO geïntegreerd. Doorstroom naar het SBO is mogelijk al kunnen de eindtermen van YDP en de ingangseisen van SBO nog beter op elkaar worden afgestemd.
Studenten voorzien in de benodigde zorg die tegemoetkomt aan het efficiënt functioneren in het programma.	De zorgstructuur rondom het YDP is nog in ontwikkeling. Op dit moment wordt gewerkt aan de inrichting van een Multi disciplinair zorgteam van waaruit gerichte zorg en ondersteuning aan de deelnemers geboden kan worden.
Studenten die ouders zijn, voorzien van de benodigde handvatten en vaardigheden die nodig zijn om hun kinderen adequaat op te voeden.	Voor YDP-deelnemers die ook ouders zijn wordt een aparte ‘module’ opvoedingsondersteuning aangeboden.

Efficiëntie (element 3)
Aan het implementatieplan YDP zit een financieringsovereenkomst van bijna NAF 1.6 miljoen. Daarvan is op dit moment een halve ton verplicht. De opzet van de organisatie en de uitvoering van de trainingen tot op dit moment heeft ongeveer 5 ton gekost, waarvan de trainingen bijna 4 ton uitmaken. Als de trainingen en trajecten die zijn opgezet overdraagbaar zijn aan de toekomstige deelnemers zal met groei van de groep deelnemers de efficiëntie toenemen. Als het steeds gaat om variabele kosten per deelnemer is het de vraag of het programma wel efficiënt is opgezet. Tijdens de evaluatie is hier geen inzicht in verkregen.

Complementariteit (element 4)
De samenhang in het YDP en tussen het YPD en het reguliere onderwijs is stevig, zowel op papier als in de praktijk. In het onderwijs kan die samenhang verbeteren door eindtermen en ingangseisen beter op elkaar af te stemmen. In de organisatie/uitvoering van het YDP is het belangrijk de focus op brede, maatschappelijke vorming niet te vergeten.

Duurzaamheid (element 5)
Binnen het YDP wordt tegelijkertijd gewerkt aan een duurzame organisatie van trajecten en aan een duurzaam eindresultaat van die trajecten (doorstroom naar het regulier onderwijs of naar de arbeidsmarkt). In de basis is de duurzaamheid op beide aspecten geborgd. In de organisatie zit het YDP heel dicht tegen het onderwijs aan en kan op den duur zelfs worden overgegaan tot volledige integratie. In de uitvoering is, door organisatie dichtbij het onderwijs, doorstroom naar het SBO vrij eenvoudig. Op basis van bestaande contacten met bedrijven krijgen deelnemers niet alleen een stageplaats aangeboden, maar is er na afloop van het traject ook een gerede kans op een baan. Voor de toekomst moet die duurzaamheid wel geborgd worden. Enerzijds door met het onderwijs duidelijke afspraken te maken over minimale ingangseisen. Anderzijds door met het bedrijfsleven duidelijke afspraken te maken over verwachtingen ten aanzien van instroom van stagiairs (verschil tussen YDP en SBO). Tegelijkertijd zal het aantal bedrijven waarmee het YDP nu afspraken heeft

gemaakt moeten worden uitgebreid. Er is voorzien in een veel grotere instroom van deelnemers. De vraag is of die allemaal geplaatst kunnen worden op een stage bij één van deze bedrijven.

7.7 Aanbevelingen

Op basis van de verschillende conclusies ten aanzien van zowel de afzonderlijke kernverbeteringen als het gehele deelprogramma, volgt hieronder een aantal aanbevelingen voor de toekomst.

1 Zorg voor een duidelijk kader van randvoorwaarden

- Het loslaten van de wettelijke verplichting van het volgen van een YDP dient zo snel mogelijk in de wetgeving aangepast te worden.
- Het verdient aanbeveling om op zo kort mogelijke termijn het jongerenregister bruikbaar en toegankelijk te krijgen zodat goed zicht verkregen wordt op de potentiële doelgroep van het YDP. Een goede koppeling van het jongerenregister met het onderwijs is hierbij noodzakelijk.

2 Integratie van YDP in SBO niveau 1

Het aanbod van YDP trajecten gebeurt al in nauwe samenhang met het SBO. De YDP certificaten zijn op dit moment nog niet gelijkgeschakeld aan de SBO niveau 1 diploma's. Voor de herkenbaarheid en om de integratie van YDP en SBPO te vervolmaken is die integratie belangrijk. AEF beveelt aan om op korte termijn de diplomering van YDP zo in te richten, en ook de inhoud van de trajecten zo aan te passen, dat deze geïntegreerd is in het SBO.

3 Gericht en positief communiceren

Juist door het loslaten van het verplichte karakter van het programma is het van extra groot belang dat de potentiële doelgroep op verschillende manieren wordt bereikt. AEF beveelt aan om hier gerichte en innovatieve manieren van communicatie voor in te zetten die dichtbij de belevingswereld van de jongeren komen. Te denken valt aan het inzetten van social media, of gerichte face to face benadering op die plekken waar de jongeren zich bevinden. In deze communicatie naar de doelgroep moet rekening worden gehouden met de korte- en lange termijn vooruitzichten van de jongeren.

4 Gezamenlijke benadering bedrijfsleven met SBO

Het YDP en het SBO zijn al gezamenlijk bezig om een netwerk op te zetten binnen het bedrijfsleven. Uitbreiding hiervan is noodzakelijk om een grotere instroom op te vangen, bedrijven het verschil duidelijk te maken tussen het YDP en SBP en bewust te maken van het YDP-certificaat en SBO-diploma.

In het bijzonder zal in de komende periode de verbinding gelegd moeten worden met de entertainment business.

5 Blijvende expliciete aandacht voor brede maatschappelijke vorming

Het oorspronkelijke doel van het YDP is om naast specifieke arbeidsvorming ook aandacht te besteden aan brede maatschappelijke vorming. AEF beveelt aan om naast de ouderschapsvorming in de trajecten ook nadrukkelijk aandacht te (blijven) besteden aan de brede vorming.
Juist deze brede vorming is van toegevoegde waarde ten opzichte van zowel reguliere scholing - als arbeidservaring en zou in de 'marketing' van het YDP uitgelicht kunnen worden.

8 Leerplicht

8.1 Doelstelling

De leerplicht zorgt ervoor dat alle kinderen op Sint Maarten in de leeftijd van 4 tot en met 18 jaar toegelaten worden tot het reguliere, van overheidswege gefinancierde en geïnspecteerde, onderwijs (indien ze nog geen diploma hebben behaald). Het doel van de leerplicht is om jongeren te kwalificeren met vaardigheden en kennis zodat zij onafhankelijk kunnen participeren in de samenleving.

Doelstelling
Het volledig implementeren van de leerplicht door middel van een gefaseerd plan gedurende de komende 5 jaar (2008 – 2012). Het doel is om gelijke leerplichtmogelijkheden te bieden voor alle 4 tot 18 jarigen die op het eiland Sint Maarten verblijven, zonder discriminatie op basis van ras, etniciteit, sociale status of immigratie status tijdens het verblijf op het eiland, door het introduceren van een eilandelijke verordening en een plan van aanpak met lange en korte termijn activiteiten in de periode van 2008 – 2012

Uitvoering in twee delen
Het deelprogramma Leerplicht beschrijft op welke manier de leerplicht gefaseerd ingevoerd zal worden op Sint Maarten. Het projectvoorstel beschrijft twee fases waarin de activiteiten hiervoor ondernomen worden. Fase 1 (2008 – 2009) is vooral gericht op het instellen van een leerplichtorganisatie, het wijzigen van de eilandelijke leerplichtverordening en het uitvoeren van een onderzoek naar omvang en vorm van de ongedocumenteerde leerlingen/scholen. De tweede fase (2009 – 2012) is vooral gericht op het uitwerken van dit onderzoek, het implementeren van het programma en het voorzien in randvoorwaarden (werven leraren, ontwikkelen ICT-netwerk et cetera).

8.2 Kernverbeteringen

In het OJSP zijn voor het deelprogramma Leerplicht in plaats van kernverbeteringen activiteiten geformuleerd. Voor de eenduidigheid spreken we in het vervolg wel over kernverbeteringen in plaats van over activiteiten. In het projectplan 2008 staan 9 verschillende kernverbeteringen omschreven. De midtermevaluatie rapporteert echter over 5 kernverbeteringen. Dit heeft als reden dat een aantal van de activiteiten ondergebracht kan worden in de kernverbetering/activiteit ‘Onderzoek en implementatieplan’. In de beschikbare voortgangsrapportages wordt separaat gerapporteerd over ‘Onderzoek’ en het ‘Implementatieplan’. In de financieringsovereenkomst met USONA is dit opgenomen als een gezamenlijke kernverbetering.

8.2.1 Leerplichtambtenaren

Doelstelling
Een operationele leerplichtafdeling met werkzame leerplichtambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het opsporen van leerplichtige leerlingen die geen gebruik maken van bestaande educatieve mogelijkheden

Achtergrond
Met het opvoeren van een apart deelprogramma Leerplicht in het eilandprogramma Sint Maarten, geeft Sint Maarten invulling aan het apart voor Sint Maarten benoemde speerpunt 'illegalenproblematiek' of anders gezegd de problematiek rondom ongedocumenteerde kinderen. De volledige invoering van de leerplicht is voorzien in twee fases. Enerzijds omdat de groep kinderen die het hier betreft aanzienlijk omvangrijk is. Anderzijds omdat het in de uitvoering ontbreekt aan voldoende capaciteit.

Op Sint Maarten is momenteel één leerplichtinspecteur werkzaam. Deze beperkte capaciteit is niet bevorderlijk voor de handhaving van de leerplichtwet. Een ander belangrijk onderdeel dat de handhaving van de leerplicht bemoeilijkt is het ontbreken van een overall leerlingvolgsysteem (zie hoofdstuk 9.3.7). De meeste scholen hebben een eigen leerlingvolgsysteem. Tot op heden heeft de leerplichtambtenaar hier geen toegang toe. Voor het adequaat kunnen opsporen van de juiste groep leerlingen is een overkoepelend leerlingvolgsysteem een vereiste. Momenteel wordt een leerlingvolgsysteem ontwikkeld dat ook moet aansluiten op een overkoepelend OMIS.
Extra capaciteit is noodzakelijk om de wet in zijn totaliteit in te voeren (voor de 4 tot 9 jarigen is deze al ingevoerd) en vervolgens ook te handhaven.

Duiding
Proces
Eind 2009 zijn drie leerplichtambtenaren benoemd door de Onderwijsdienst op Sint Maarten. Vervolgens is in 2010 een start gemaakt met de gefaseerde invoering van de leerplicht.[50] Concreet betekende dit dat ongedocumenteerde kinderen in de leeftijd van 4-9 jaar al toe werden gelaten tot regulier onderwijs. In de tweede fase wordt deze groep uitgebreid naar kinderen tot 18 jaar.

Momenteel zijn er twee openstaande vacatures voor leerplichtambtenaar. De belangrijkste oorzaak voor het tot op heden onopgevuld blijven van de vacature lijkt het feit dat besloten is de functie op MBO-niveau (met een MBO-salaris) te waarderen, terwijl men in het Ministerie van Onderwijs van mening is dat het hier een functie op HBO-niveau betreft.

In de dagelijkse organisatie is de functie van leerplichtinspecteur onderdeel van het Ministerie van Onderwijs. Het is de bedoeling handhaving van de leerplicht onderdeel te maken van de 'going concern' binnen de uitvoeringsorganisatie van het ministerie.

Beleving in het veld
Door onvoldoende capaciteit vindt handhaving nog onvoldoende plaats. Bovendien ontbreekt het aan instrumenten of staan die instrumenten de leerplichtambtenaar op dit moment niet tot beschikking om dwingend kan handhaven. Zo is bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het geven van een boete nog niet geregeld. Overigens is met het wettelijk regelen van de boete de handhaving nog niet geregeld. Alleen een buitengewoon agent is bevoegd tot het uitschrijven van deze boete. Deze functie ontbreekt momenteel in de leerplichtorganisatie. Volgens de richtlijnen moeten scholen door middel van een formulier een melding maken bij de leerplichtambtenaar wanneer leerlingen drie of meer dagen niet op school zijn geweest. Scholen doen dit echter nog maar in zeer beperkte mate. De melding dat een leerling al geruime tijd niet aanwezig is, komt meestal binnen via de schoolleiders. Het opgezette systeem werkt in de praktijk nog niet zoals het zou moeten werken.

[50] Leeftijd 4-6 in 2009/2010, 7-9 in 2010/2011, 10-12 in 2011/2012, 13-15 in 2012/2013, 16-18 in 2013/2014 (Bron: Roadmap Compulsory Education).

Oordeel
De eerste fase van de leerplicht is ingevoerd, maar functioneert door beperkingen in de organisatorische capaciteit en randvoorwaarden nog verre van optimaal. Het capaciteitstekort is met name een probleem in het bereiken van de totale doelgroep.
Problematischer, zeker ook met het oog op een duurzame en geloofwaardige invoering van de leerplicht, is het feit dat de leerplichtambtenaar niet in staat is feitelijk te handhaven. Hierdoor kan geconstateerd worden dat de leerplicht is ingevoerd, maar niet effectief kan worden nageleefd.

Samenvattend oordeel: Leerplichtambtenaren

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er is een leerplichtorganisatie ingericht. Echter daar is slechts één leerplichtambtenaar werkzaam. En niet zoals de doelstelling formuleert; leerplichtambtenaren.	
Efficiëntie	In de afgelopen periode is voor een aanzienlijk bedrag (NAF 50.000) geïnvesteerd in het projectmanagement invoering van de leerplicht. Dit heeft geresulteerd in een leerplichtorganisatie. Echter een aantal van de noodzakelijke randvoorwaarden is nog net geregeld. Dit beperkt de efficiëntie van het projectmanagement.	
Duurzaamheid	Zonder formeel vastgestelde wettelijke basis waarmee de leerplicht-ambtenaar ook daadwerkelijk kan handhaven is een duurzame uitvoering van de leerplicht niet mogelijk.	

8.2.2 Richtlijnen en training

Doelstelling
Richtlijnen voor het functioneren van leerplichtambtenaren zijn vastgesteld en leerplichtambtenaren zijn getraind in het opsporen van leerplichtige kinderen

Achtergrond
Sint Maarten maakt gebruik van de Curaçaose richtlijnen ten aanzien van handhaving van de leerplicht. Deze richtlijnen zijn aan schoolbesturen gepresenteerd en uitgereikt. Zij moeten er nu voor zorgen dat hun medewerkers hiervan op de hoogte worden gebracht.

Leerplichtambtenaren op Curaçao en Sint Maarten zijn getraind. Die training heeft de betreffende leerplichtambtenaren veel meer duidelijkheid verschaft over hun rol. Meer training is in hun ogen nodig om hun functie adequaat uit te kunnen oefenen.

Duiding
Proces
De training op Curaçao was vooral gericht op kinderen met een legale status. Dat is toch een wezenlijk andere manier van leerplicht handhaven dan de taak waarvoor men op Sint Maarten staat, waar het handhaving van de leerplicht van voornamelijk ongedocumenteerde kinderen betreft. De functie bestond bovendien voorheen helemaal niet op Sint Maarten. Er is dus op het eiland nog helemaal geen ervaring met het fenomeen leerplichtambtenaar. DERPI is in gesprek met de Politieopleiding en onderzoekt de mogelijkheid van het aanbieden van een training voor buitengewoon agent van de politie.

Beleving in het veld
Het effect in het veld is op dit moment nog onvoldoende. Enerzijds omdat men nog niet gewend is aan de aanwezigheid van een leerplichtambtenaar. Anderzijds omdat die ambtenaar nu nog over te weinig bevoegdheden beschikt om zijn taak goed uit te kunnen oefenen.

Oordeel
De richtlijnen voor het functioneren van de leerplichtambtenaar zijn vastgesteld, maar onvoldoende toegespitst op de specifieke situatie op Sint Maarten. Als gevolg heeft de gevolgde training weliswaar effect gehad in de zin dat de basisbeginselen van het werk als leerplichtambtenaar zijn bijgebracht. Echter deze heeft onvoldoende handvatten geboden om aan de leerplicht op Sint Maarten goed handen en voeten te kunnen geven.
Heldere, op Sint Maarten toegespitste richtlijnen, zijn cruciaal voor een duurzame invoering ervan.

Samenvattend oordeel: Richtlijnen en training

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Richtlijnen zijn vastgesteld en de leerplichtambtenaar is getraind.	
Efficiëntie	De training van de leerplichtambtenaar heeft tot dusverre ruim NAF 15.000 gekost. Op zich zou dit niet een heel gek bedrag zijn als de training de ambtenaar nu ook in staat zou stellen op een adequate manier invulling te geven aan zijn taak. Dat is echter niet voldoende het geval.	
Duurzaamheid	Aangezien de richtlijnen op dit moment onvoldoende zijn afgestemd op de situatie op Sint Maarten is nog geen sprake van een duurzame invoering en uitvoering van de leerplicht.	

8.2.3 Verordening

Doelstelling
Een concept verordening is beschikbaar voor de eilandelijke overheid, die tegemoetkomt aan de veranderde vraag en behoefte van het huidige systeem

Achtergrond
De Leerplichtverordening voor Sint Maarten is aanwezig, de Leerplichtwet wordt voorbereid. Op dit moment wordt uitvoering gegeven aan de wet Leerplicht Nederlandse Antillen. Op basis van die wet wordt leerplicht gefaseerd ingevoerd: leerplicht voor kinderen in de leeftijd van 4 tot 9 is al ingevoerd: de andere leeftijden worden tot 2012/2013 ingevoerd.

Duiding
Proces
Door de vele niet-gedocumenteerde kinderen die aanwezig zijn op Sint Maarten (schatting voor 2009/2010: 650 ongedocumenteerde kinderen op de lagere school en 200 ongedocumenteerde kinderen in het voortgezet onderwijs[51]) kunnen niet alle leerplichtige leeftijdsgroepen tegelijkertijd ingevoerd worden.

Bij de transitie zijn alle wetten van de Nederlandse Antillen overgenomen in Sint Maarten. Er zijn wetswijzigingen voorgesteld, aangepast op de Sint Maartense situatie, maar nog niet geaccordeerd. Vooralsnog wordt er dus uitvoering gegeven aan de wetgeving van de Nederlandse Antillen. De leerplichtverordening voor Sint Maarten is aanwezig.

[51] DERPI, *Roadmap Compulsory Educatoin on SXM*, May 2010. p.14

Beleving in het veld
De wet van de Nederlandse Antillen is van kracht, maar er is nog onvoldoende capaciteit om de wet te handhaven: nu is de invoering van de leerplicht vooral gericht op het plaatsen van ongedocumenteerde kinderen op reguliere scholen en niet op het handhaven van de leerplichtwet voor alle kinderen op Sint Maarten. Voor het veld is informatie over de leerplichtwet van groot belang. DERPI is bezig met een campagne hiervoor.

Oordeel
De leerplichtverordening voor het land Sint Maarten is aanwezig. De Leerplichtwet voor Sint Maarten is voorbereid; totdat deze is geaccordeerd, wordt uitvoering gegeven aan de leerplichtwet van de Nederlandse Antillen. Ondanks het feit dat nu volledig uitvoering gegeven kan worden aan de wet, is het door capaciteitsgebrek bij de leerplichtambtenaren en de grote hoeveelheid ongedocumenteerde kinderen, slechts mogelijk om gefaseerd uitvoering te geven aan de wet. Hierdoor is er nog geen aandacht voor handhaving, alleen voor het plaatsen van kinderen op reguliere scholen.

Samenvattend oordeel: Verordening

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	De leerplichtverordening is aanwezig.	
Efficiëntie	De wet wordt nog niet efficiënt ingezet omdat het steeds betrekking heeft op een beperkt gedeelte van de doelgroep. Er kan nog niet gehandhaafd worden.	
Duurzaamheid	De uitvoering is nog niet duurzaam omdat er nog niet gehandhaafd wordt: kinderen die nu geplaatst worden, kunnen zo weer uitvallen.	

8.2.4 Onderzoek en implementatieplan

Doelstelling
Actuele, betrouwbare informatie is beschikbaar over ongedocumenteerde scholen en studenten en over de implementatie van de leerplicht

Achtergrond
Het onderzoek van Curconsult is in februari 2010 afgerond. Dit bevat informatie over het aantal ongedocumenteerde scholen en studenten, de fysieke staat en faciliteiten van scholen, leermiddelengebruik, schoolgeld en de kenmerken van leraren en studenten op de ongedocumenteerde scholen.

In mei 2010 is het implementatieplan Leerplicht afgerond, waarin het onderzoek van Curconsult is verwerkt, en er is een actieplan opgesteld voor een informatiecampagne. Een projectcoördinator Leerplicht is aangetrokken om een start te maken met de implementatie van de Leerplicht.

Voor de start van de invoering van de leerplicht is in het reguliere onderwijs capaciteit vrijgemaakt om de leerplichtige, ongedocumenteerde kinderen een plek te kunnen bieden. In eerste instantie bood een opnieuw geopende FO school plaats aan 80 (ongedocumenteerde) leerlingen en boden openbare en gesubsidieerde privéscholen plaats aan 60 leerlingen. In 2010-2011 worden naar schatting 60 kinderen geplaatst. Op diverse scholen zijn samen 140 plaatsen beschikbaar.

Duiding

Proces

Eind 2009, begin 2010 is gestart met het in kaart brengen van de doelgroep. Naast dat het programma vertraging had opgelopen door het uitblijven van goedkeuring door USONA, heeft het gunningsproces voor het onderzoeksbedrijf lange tijd geduurd en kon CurConsult pas na de zomervakantie in 2009 starten met het onderzoek. Ook het betrekken van stakeholders bij het implementatieplan heeft enige extra tijd in beslag genomen.

Het onderzoek bevat veel informatie over de doelgroep. Al brengt het nog niet in beeld hoeveel kinderen momenteel niet op school zitten. Huisbezoeken leverden hierover niet voldoende informatie op, door de angst van ondervraagden om het land uitgezet te worden.

Het onderzoek van Curconsult is vervolgens uitgewerkt in een implementatieplan, dat het proces aankondigt waarin alle kinderen tussen de 4 en18 jaar op reguliere scholen geplaatst worden, onafhankelijk van hun wettelijke status. Aan dit implementatieplan wordt momenteel uitvoering gegeven door de projectcoördinator Leerplicht.

Het implementatieplan formuleert activiteiten op het gebied van infrastructuur (bouw additionele klaslokalen, transitieklassen et cetera), speciaal onderwijs, werving en bijscholing leraren, handhaving leerplicht en instroom van ongedocumenteerde studenten naar regulier onderwijs (assessment voor leerlingen, mixen klassen et cetera).

Beleving in het veld

Het veld geeft aan dat invoering van de Leerplichtwet grip geeft op enkele kinderen, maar dat het hier slechts een fractie van de totale doelgroep betreft. Daarnaast heeft de leerplicht enorme consequenties voor het reguliere onderwijs: op financieel gebied, maar ook wat betreft cultuurverandering in klassen (veel achtergebleven leerlingen). Het reguliere onderwijs beschikt bovendien nog niet over genoeg plaatsen om alle ongedocumenteerde kinderen onder te brengen.

De gefaseerde invoering van de Leerplichtwet heeft tot gevolg dat de wet vooralsnog alleen ingevoerd is voor de 4-9 jarigen, en dat de aandacht per schooljaar verschuift naar het volgende cohort. Dit betekent dat er pas in 2013 aandacht is voor de doelgroep 16 tot 18 jarigen. Deze jongeren worden daarom nu nog opgenomen in het YDP, totdat zij ook meegenomen worden in het reguliere onderwijs op grond van de Leerplichtwet.

Leerplicht heeft veel consequenties voor de andere deelprogramma's: niet alleen worden scholen niet gecompenseerd voor de hoeveelheid 'nieuwe' leerlingen die zij in de klas krijgen als gevolg van de leerplicht, ook verandert het hele schoolklimaat door het toelaten van al deze (veelal zorgbehoeftige) leerlingen. De scholen willen de kinderen graag helpen, maar hebben hier ondersteuning bij nodig: ze hebben meer aandacht nodig om eerst een bepaald leerniveau te bereiken (eerst nadruk leggen op taal leren, dan pas lesgeven). Kortom: met Leerplicht worden veel problemen opgelost, maar komen er ook weer nieuwe bij.

Oordeel
Het onderzoek door Curconsult heeft inzicht gegeven in de omvang en verblijfplaats van een groot deel van de leerplicht doelgroep. Het betrof echter een onderzoek op een bepaald moment.
Voor een duurzame uitvoering en handhaving van de leerplichtwet is het belangrijk structureel zicht te hebben op de potentiële doelgroep. Tot slot is het belangrijk dat voor een succesvolle implementatie van het ongedocumenteerde leerplichtigen in het reguliere onderwijs een stevige en goed functionerende zorgstructuur cruciaal is. Het ontbreken of nog onvoldoende effectief functioneren van die structuur in het onderwijs maakt de opvang van ongedocumenteerde kinderen, die doorgaans ook extra zorg en ondersteuning nodig hebben op den duur onhoudbaar.

Samenvattend oordeel: Onderzoek en implementatieplan

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Actuele informatie over de doelgroep is beschikbaar. Actuele informatie over het feitelijk handhaven/uitvoeren van de leerplicht nog niet.	
Efficiëntie	Het onderzoek ten behoeve van het in kaart brengen van de groep ongedocumenteerde kinderen is kostbaar geweest, NAF 225.000,-. Dit onderzoek heeft een beeld opgeleverd van de huidige stand van zaken. Het is echter niet duidelijk in hoeverre het onderzoek ook het up-to-date houden van dit beeld mogelijk heeft gemaakt. Dat zet vraagtekens bij de efficiëncy.	
Duurzaamheid	Voor een duurzame implementatie is een stevige zorgstructuur in het onderwijs noodzakelijk. Deze is nu nog onvoldoende geborgd.	

8.2.5 Projectcoördinator

Doelstelling
Een projectcoördinator Leerplicht is aangetrokken, die de gemeenschap informeert over de implementatie van de Leerplichtwet

Analyse
Per september 2010 is een projectcoördinator Leerplicht aangetrokken om een start te maken met de implementatie van de Leerplicht en het opzetten en uitvoeren van een grootschalige informatiecampagne om de gemeenschap bekend te maken met de Leerplichtwet.

Duiding
Proces
Het komende halfjaar ligt de uitvoering van het plan nog bij DERPI, daarna neemt het ministerie dit over. Tot die tijd wordt een informatiecampagne rondom Leerplicht uitgevoerd, en wordt in kaart gebracht bij welke niet-erkende scholen DERPI nog ondersteuning kan bieden om de kinderen een eerlijke kans te geven om in het reguliere onderwijs in te stromen.

De Universiteit van Utrecht doet nu onderzoek naar hoe het ongedocumenteerde kinderen vergaat die vanuit ongedocumenteerde scholen zijn overgeplaatst naar het reguliere onderwijs. Dit onderzoek wordt in april 2011 afgerond en wordt gebruikt als een eindadvies richting het ministerie ter overdracht.

Beleving in het veld
De gemeenschap zal door middel van een informatiecampagne op de hoogte gesteld worden van de ontwikkelingen omtrent de Leerplichtwet. Scholen zullen zich vooral meer moeten houden aan de

richtlijnen en meer moeten samenwerken met de leerplichtambtenaar om gezamenlijk uitvoering te geven aan de wet.

Oordeel
Er is een projectcoördinator aangetrokken om voor een half jaar een start te maken met de implementatie van de Leerplichtwet. Er is een actieplan opgesteld voor een informatiecampagne, maar er is nog weinig te zeggen over het bereik hiervan in het veld.

Samenvattend oordeel: Projectcoördinator

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Een project coördinator is aangetrokken en die zal zich bezighouden met een informatiecampagne over leerplicht	
Efficiëntie	De informatiecampagne had beter ingezet kunnen worden bij de start van de invoering, zodat de gehele gemeenschap op de hoogte was van de leerplicht.	
Duurzaamheid	Het beheer en de uitvoering van het deelprogramma worden in februari overgenomen door het Ministerie van Onderwijs om het te borgen in de staande organisatie.	

8.3 Complementariteit

Het deelprogramma leerplicht kent in zijn opzet een grote mate van samenhang. Er is aandacht voor de organisatorische, de personele (capaciteit en opleiding) en de juridische kant. Het totaal aan activiteiten op deze drie gebieden moet in principe voldoende zijn voor een effectieve en duurzame invoering van de leerplicht(wet).

In de feitelijke uitvoering is de samenhang minder evident. Sterker nog daar is in de volgorde der dingen de samenhang verloren geraakt. De leerplichtambtenaar is getraind op basis van richtlijnen die niet volledig aansluiten bij de context op Sint Maarten. Daar komt bij dat ook in de training onvoldoende aandacht was voor de specifieke problematiek en context op Sint Maarten. Meest voor de hand liggend zou zijn nu eerst over te gaan tot het wettelijk verankeren van de leerplicht wet op Sint Maarten. En daarna na te gaan wat er nodig is om de organisatie en de leerplichtambtenaren klaar te stomen voor uitoefening van hun taken.

8.4 Financiën

In onderstaande tabel is op basis van een uitdraai uit de USONA administratie (november 2010) een overzicht gemaakt van de goedgekeurde budgetten per kernverbetering (budget). De bedragen in de tabel betreffen een optelling van alle projectbudgetten die sinds de start van het OJSP zijn goedgekeurd binnen het deelprogramma Leerplicht. Datzelfde geldt voor de bedragen in de kolom te verplichten. Die kolom maakt inzichtelijk hoeveel van het reeds goedgekeurde bedrag nog moet worden omgezet in activiteitenverplichtingen. De financiële gegevens in deze tabel geven primair een beeld van de financiële administratie rondom de uitvoering van het betreffende deelprogramma. Omdat in de administratie geen koppeling wordt gemaakt naar vooraf opgestelde ramingen en die koppeling alleen door een reconstructie gemaakt kan worden (dat valt buiten de evaluatieopdracht) is een inhoudelijke verbinding met die ramingen niet mogelijk.

Totaal Leerplicht 2008 - 2012		
Kernverbeteringen	Budget	Te verplichten
Leerplichtmabtenaren	Eigen bijdrage Eilandgebied Sint Maarten	
Richtlijnen en training	0,00	23.676,00
Verordening	0,00	22.500,00
Onderzoek en implementatieplan	0,00	48.900,00
Project coördinator	0,00	33.158,87
Aanvullende bijdrage		
Begroting totaal	427.300,00	0,00
Voorschot		
Totaal NAF	**427.300,00**	**128.234,87**

Bron: USONA, *Financiële stand van zaken OJSP Sint Maarten,* 29 november 2010

8.5 Conclusies

Doelstelling deelprogramma (element 1)
Het deelprogramma heeft tot doel de implementatie van de leerplichtwet om op die manier ook ongedocumenteerde kinderen op het eiland de kans op goed onderwijs te bieden.
De doelstelling is bereikt in die zin dat de leerplicht op dit moment in fases geïmplementeerd wordt.
De doelstelling is nog niet bereikt wanneer de wettelijke verankering ervan als zodanig en de mogelijkheid tot het actief handhaven als uitgangspunt wordt genomen. Die wettelijke basis is absoluut nodig om te kunnen spreken van een volwaardige invoering.

Doelstellingen kernverbeteringen (element 2)
De stand van zaken op de afzonderlijke kernverbeteringen laten een gemêleerd beeld zien. Aan de organisatorische kant zijn de doelen grotendeels behaald. Er is een projectcoördinator aangesteld, de uitvoeringsorganisatie staat op de rails en is inmiddels onderdeel van het Ministerie van Onderwijs. In de randvoorwaardelijke sfeer zijn minder doelen behaald. Een goed leerlingvolgsysteem om doelgroep leerlingen op te sporen is nog niet in werking en de zorgstructuur op scholen om aan ongedocumenteerde kinderen de benodigde ondersteuning te bieden is nog onvoldoende ingericht. Tot slot ontbreekt de wettelijke basis om echt handen en voeten aan de implementatie en handhaving van de leerplichtwet te kunnen geven.

Efficiëntie (element 3)
Voor het projectplan Leerplicht is, in verhouding tot de andere projectplannen, een relatief laag budget begroot (NAF 427.300,-). Voor de invoering van een nieuwe wet (organisatie ervan, aantrekken personele capaciteit, juridische procedure, training) is dat een betrekkelijk kleine investering. Zolang de wettelijke randvoorwaarden echter niet geregeld zijn, zullen de tot nu toe gedane investeringen niet efficiënt zijn.

Complementariteit (element 4)
Het deelprogramma bevat al die elementen die nodig zijn om leerplicht op een effectieve wijze te kunnen invoeren. De volgorde waarin een aantal zaken is uitgevoerd, is echter minder logisch en samenhangend. De organisatie is ingericht en de leerplichtambtenaar is getraind, echter de wettelijke basis ontbreekt nog.

Duurzaamheid (element 5)
In het geval van leerplicht gaat het feitelijk om het toezien op de naleving van een wettelijke verplichting. Zonder die wettelijke verplichting is een adequate en duurzame uitvoering van de leerplichtwet niet mogelijk.

8.6 Aanbevelingen

Op basis van de verschillende conclusies ten aanzien van zowel de afzonderlijke kernverbeteringen als het gehele deelprogramma, volgt hieronder een aantal aanbevelingen voor de toekomst.

1 Regel de wettelijke verankering van de leerplichtwet
De verordening is gereed, nu gaat het om vertaling naar wetgeving. In die vertaling moet ook expliciet aandacht worden besteed aan handhavinginstrumenten voor de leerplichtambtenaren. AEF beveelt aan om zo snel mogelijk de ontbrekende landsbesluiten, ter ondersteuning van de wet op de Leerplicht, op te stellen en in te dienen voor politieke besluitvorming. Daarnaast verdient het aanbeveling zo snel mogelijk en ook structureel inzicht te verkrijgen in de potentiële doelgroep zodat de uitvoering en handhaving van de leerplichtwet duurzaam wordt.

2 Zorg voor een organisatorische verbinding met de Onderwijsinspectie
Organiseer de leerplichthandhaving op een logische plek. AEF beveelt aan de leerplicht handhaving organisatorisch onder te brengen bij of dichtbij de Inspectie. Enerzijds omdat bij de Inspectie een signalerings- en handhavingsfunctie is belegd. Anderzijds omdat vanuit die organisatorische eenheid de verbinding gemaakt kan worden met het toezicht op de kwaliteit van onderwijs. Daarnaast verstevigt dit de positie en de rol van de Inspectie in het OJSP(zie ook algemene aanbevelingen).

3 Zorg voor organisatorische versterking
Voor het adequaat handhaven van de leerplicht is meer en verschillende type capaciteit nodig. AEF beveelt aan extra inspecteurs in te zetten. Om ruimte te creëren voor extra capaciteit kan het goed zijn de ratio 1: 2500 (1 inspecteur op 2500 leerlingen) naar beneden toe bij te stellen. Daarnaast is het raadzaam een vorm van surveillance te organiseren die op straat en op die plekken waar leerplichtige jongeren zich tijdens schooluren ophouden kunnen controleren. Voorts is het belangrijk dat leerplichtambtenaren stevig en gericht worden opgeleid zodat zij goed voorbereid aan het werk kunnen. Tot slot verdient het aanbeveling in het licht van bovenstaande de functie eisen en de functiewaardering opnieuw te bezien.

9 Institutionele en Organisatorische Versterking

9.1 Doel

Doelstelling
Een versterking van de bestaande capaciteit die noodzakelijk is voor reguliere onderwijstaken op eilandelijk niveau, DERPI. Het betreft de capaciteit op terreinen als:

A ontwikkeling, analyse en evaluatie van gevoerd beleid
B supervisie, coördinatie, stimulering, monitoring, management en financieel beheer ten behoeve van een effectieve en efficiënte uitvoering van de deelprogramma's FO, BO, leerplicht en SVP
C kwantitatieve uitbreiding van de capaciteit van de Project Managers ten behoeve van de aansturing en coördinatie van de uitvoering van de onderwijsinnovaties FO, BO, leerplicht en SVP
D zorg dragen voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de onderwijsinnovaties FO, BO, leerplicht en SVP

Het deelprogramma IOV beschrijft op welke manier het programma IOV fase 2 een vervolg geeft aan reeds in gang gezette activiteiten uit het samenwerkingsprogramma 2002 – 2006. Deze activiteiten waren met name gericht op het voorzien in voldoende capaciteit en middelen om de overige deelprogramma's (FO en BO) uit te kunnen voeren, bijvoorbeeld salariskosten.

De nadruk in het deelprogramma IOV ligt in 2008 – 2012 met name op het vanuit IOV organiseren, bevorderen van de verdere invoering van het FO (cyclus II), het Beroepsonderwijs, het Youth Development Program en de invoering van de leerplichtwet. In eerste instantie werd op Sint Maarten gewerkt met twee projectmanagers voor de invoering van het totale pakket aan vernieuwingen. Uit een rapport van KPMG uit 2008 kwam naar voren dat DERPI uitgebreid diende te worden met nog tenminste 7 personeelsleden, dat er trainingen nodig waren voor werknemers van DERPI om de effecten van de innovaties in een goede richting te blijven leiden en dat er adequate huisvesting en elektronische hulpmiddelen nodig waren om de taken effectief en efficiënt uit te voeren.[52]

9.2 2002 – 2007

Focus
Het deelprogramma IOV was van 2002 tot 2007 vooral gericht op het faciliteren van de uitvoering van de deelprogramma's Funderend Onderwijs en Beroepsonderwijs. Het Innovatiebureau BERPPI werd operationeel en werkte met de volledige bezetting aan de uitvoering van de deelprogramma's. Een gedeelte van het personeel heeft een opleiding projectmanagement gevolgd om aan de uitvoering van het eerste programma goed invulling te kunnen geven. Het Innovatiebureau heeft activiteiten ingezet voor structurele samenwerking met zowel eilandelijke onderwijsactoren als met onderwijsdeskundigen en andere stakeholders op de Bovenwindse eilanden. In 2006 is het V&V-stelsel geïmplementeerd.

[52] DERPI, *Projectvoorstel Institutionele en Organisatorische Versterking Fase 2 (IOV) Sint Maarten 2008-2012*, juni 2008, p.3

Stand van zaken eind 2007
Het Innovatiebureau is operationeel en heeft ervoor gezorgd dat de andere deelprogramma's uitgevoerd konden worden tussen 2002 en 2007. Het deelprogramma is echter afgerond met een budgetoverschrijding van bijna een ton NAF. Dit terwijl het projectplan voor IOV fase 2 niet is goedgekeurd en de contracten van de taskmanagers hieruit worden betaald. Daarnaast zijn van vrijwel alle kernverbeteringen de resultaten slechts gedeeltelijk behaald. Zo zijn het Gemeenschappelijk Onderwijscentrum en het Bovenwinds Onderwijs Bureau (BOB) niet tot stand gekomen. Het communicatieplan en het geautomatiseerde informatiesysteem (OMIS) zijn ook niet van de grond gekomen.

9.3 Kernverbeteringen

Voor het deelprogramma IOV zijn geen aparte doelstellingen per kernverbeteringen geformuleerd. De tekst die vermeld staat in kader 'Doelstellingen' betreffen hier de geformuleerde resultaten per kernverbetering. De inhoud uit deze paragraaf wordt voor zover dat kan samengevat weergegeven in de factsheets in de bijlage.

9.3.1 Infrastructuur

Doelstelling Een Innovatieve dienst is opgezet die zorg draagt voor de implementatie van FO, BO en leerplicht op SXM en SBO voor de Bovenwindse eilanden

Achtergrond
Het Innovatiebureau is uitgebreid met extra capaciteit: momenteel zijn alle functies ingevuld en is er circa 10 fte werkzaam (er zijn twee personen in vaste dienst, overige medewerkers werken op tijdelijke contractbasis). Voor elk deelprogramma is een projectleider aangesteld en waar nodig zijn nog andere medewerkers (projectsecretarissen, een financieel- en administratieve medewerkers) aangetrokken. Het gehele Innovatiebureau wordt aangestuurd door de projectmanager Innovaties. Het Innovatiebureau heeft een eigen kantoor betrokken, samen met het SBO Service centrum. Op de FO- projectmedewerkers na, zijn alle medewerkers op deze locatie werkzaam. In het kantoor zijn werkplekken ingericht en de benodigde apparatuur is aangeschaft.

De infrastructuur voor de onderwijsvernieuwingen staat. De medewerkers van het Innovatiebureau werken gezamenlijk aan de uitvoering en implementatie van alle deelprogramma's van het OJSP. Voor de projectmanagers geldt daarbij wel een verantwoordelijkheid voor hun 'eigen' programma.

Duiding
Proces
In het eerste samenwerkingsprogramma was er onvoldoende capaciteit, ontbrak huisvesting en waren onvoldoende elektronische hulpmiddelen aanwezig om alle onderwijsvernieuwingen door te voeren. In 2008 werd DERPI opgericht als Innovatiebureau dat losstond van het ministerie en extra capaciteit aan zou trekken om de vernieuwingen te implementeren. Het heeft even geduurd voordat al het personeel was aangetrokken. Op dit moment zijn op alle deelprogramma's projectleiders werkzaam en wordt er onderling veel samengewerkt om de verbinding te leggen tussen de verschillende deelprogramma's.

Beleving in het veld
Het instellen van een onafhankelijk Innovatiebureau heeft een positieve bijdrage geleverd aan de implementatie van de onderwijsvernieuwingen.
DERPI bestaat uit een groep medewerkers en een projectmanager Innovaties die samen sterk gericht zijn op het bereiken van resultaten in de uitvoering. Daarnaast besteden zij veel aandacht aan de interactie en samenwerking met schoolbesturen. Het veld geeft aan enerzijds blij te zijn met een instelling die zich zo inzet voor de onderwijsvernieuwingen. Anderzijds geeft een aantal actoren aan dat DERPI teveel op de stoel van het schoolbestuur gaat zitten.

Oordeel
Met de uitbreiding van de uitvoeringscapaciteit is DERPI beter in staat uitvoering te geven aan het totale pakket van onderwijsvernieuwingen. Dat doet DERPI overigens alleen voor Sint Maarten. De uitvoering van de onderwijsvernieuwingen op de BES eilanden valt nu onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in Nederland.
De nieuw aangetrokken capaciteit bij DERPI wordt betaald uit OJSP-middelen. Met het naderende einde van het OJSP staat ook de financiering van de extra capaciteit onder druk. Voor het (duurzaam) afronden van de invoering van de vernieuwingen is het belangrijk dat op korte termijn gekeken wordt naar de manier waarop na 2012 vanuit DERPI vorm wordt gegeven aan het vervolg. Dat gaat enerzijds over het beschikbaar hebben van voldoende uitvoerende capaciteit en anderzijds over een (verdere) integratie van de innovaties in het reguliere beleid.

Samenvattend oordeel: Infrastructuur

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	DERPI is als innovatiebureau steviger neergezet. In het bijzonder door extra capaciteit aan te trekken.	
Efficiëntie	Met het aantrekken van extra capaciteit heeft de uitvoering van het OJSP een stevige impuls gehad. Zo bezien is de investering in extra capaciteit efficiënt geweest. Alleen op de lange termijn kan bepaald worden of die inzet ook echt efficiënt is geweest.	
Duurzaamheid	De extra capaciteit bij DERPI heeft met name voor de korte termijn tot resultaten in de uitvoering geleid. Een duurzame basis voor voortzetting van het vernieuwingsproces (consolidatie ervan) is nog niet duurzaam belegd.	

9.3.2 Kwalificatie

Doelstelling
Specifieke scholingsprogramma's voor medewerkers innovatiebureau zijn uitgevoerd
Er is een systeem voor functionering en beoordeling van medewerkers van het innovatiebureau in werking

Achtergrond
Tijdens het vorige programma bleek dat voor mensen die direct te maken hebben met de innovaties gerichte trainingen noodzakelijk zijn om ze competenter te maken voor hun taken. Medewerkers van het Innovatiebureau hebben sinds 2008 dan ook verschillende trainingen gevolgd, zoals onderlinge samenwerking, projectmatig werken en conflict management. Daarnaast wonen medewerkers regelmatig workshops en conferenties bij, of gaan naar Nederland, Bonaire of Curaçao voor kennisuitwisseling.

Voor het beoordelen van medewerkers maakt DERPI gebruik van het overheidsbeoordelingssysteem. Het hoofd DERPI voert viermaandelijks functioneringsgesprekken met alle medewerkers. De uitkomsten hiervan worden doorgestuurd naar de Secretaris Generaal.

Duiding

Proces

Er is al een aantal trainingen gevolgd door de medewerkers van het Innovatiebureau, maar er staan nog diverse trainingen gepland voor de resterende periode van het OJSP. Zo zal projectmatig werken een vervolgtraining krijgen omdat nog niet alle medewerkers (met name niet-projectleiders) hier voldoende in getraind zijn.

Beleving in het veld

De organisatie is gegroeid in projectmatig werken, problemen identificeren en het maken van analyses. Die vaardigheden worden ook in het veld herkend.

Oordeel

Met het trainen van medewerkers van DERPI is ook ingezet op de veranderkundige capaciteit die nodig is om een vernieuwingsproces van een dergelijke omvang vorm te geven. Medewerkers zijn daarvoor op specifieke onderdelen en vaardigheden getraind. Het effect van opleiding en training op het dagelijkse werk is, niet alleen in het geval van dit programma, maar in het algemeen uit te drukken. Een systeem voor functionering en beoordeling van medewerkers is ingevoerd.

Samenvattend oordeel: Kwalificatie

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Medewerkers zijn getraind op specifieke kwalificaties en een systeem voor beoordeling en toetsing is ingevoerd.	
Efficiëntie	In het algemeen is het niet mogelijk of in elk geval heel lastig om het rendement van een gevolgde opleiding in kaart te brengen. Dat maakt het tegelijkertijd heel lastig om een uitspraak te doen over de efficiëntie van de gevolgde trainingen. Vandaar dat het oordeel niet met een kleur is aangeduid.	
Duurzaamheid	Voor het oordeel over duurzaamheid geldt hetzelfde als voor het oordeel over efficiëntie.	

9.3.3 Samenwerking intern

Doelstelling Samenwerking met (interne) onderwijsactoren is vormgegeven

Achtergrond

Bij de uitvoering van het OJSP zijn alle onderwijsactoren betrokken. Overleg en afstemming op regelmatige basis is belangrijk om alle betrokkenen op hetzelfde spoor te houden. DERPI heeft maandelijks besprekingen met zowel de schoolbesturen per sector als met de schoolleiders per sector. DERPI houdt intern maandelijkse stafvergaderingen, de projectmanager Innovaties overlegt wekelijks individueel met alle projectleiders.

Duiding

Proces

In 2002 is DERPI gestart met het betrekken van scholen bij het samenwerkingsprogramma. Doel was scholen de ruimte te geven hun verantwoordelijkheid te nemen bij de invoering van de onderwijsvernieuwingen. In het begin was deze intensieve rol lastig voor de schoolbesturen. Zij waren niet gewend om op zo'n actieve manier een bijdrage te leveren. Na een proces van zien, doen en gesteund worden (bijvoorbeeld bij het opstellen van SOP), kregen schoolbesturen meer gevoel bij hun positie. Na aandacht voor de betrokkenheid van schoolbesturen werd de nadruk gelegd op de communicatie van schoolbesturen naar het schoolmanagement en de leraren. Vanuit leraren kwam in eerste instantie aardig wat weerstand. Met name ten aanzien van het strakke en intensieve nascholingstraject. Steeds meer werden best practices zichtbaar. Die best practices hebben een belangrijke rol gespeeld in het overtuigen van leraren van nut en noodzaak van de vernieuwingen. Bij de start van het OJSP was een aantal overleggen automatisch vastgelegd (zoals het Windwardislandoverleg). De staatkundige veranderingen in 2010 hebben een aantal van die overleggen overbodig gemaakt. Ander gevolg van de staatkundige verandering is het feit dat er nu aparte SLA's afgesloten worden voor bepaalde diensten. Als voorbeeld de examens (ETE en Caribbean Certificate).

Omdat Sint Maarten niet alle expertise op het eiland heeft, is het Innovatiebureau genoodzaakt om veel samenwerkingsverbanden aan te gaan. Deze lopen echter ook weer af als bepaalde projecten zijn afgelopen. Een aantal samenwerkingsverbanden is nu wel contractueel vastgelegd (in ieder geval 2 binnen het SBO), maar de meeste samenwerking en overleggen vinden plaats buiten formele contracten/besluiten om.

Beleving in het veld

Schoolbesturen worden erg betrokken bij het proces en waarderen dit ook. Schoolleiders en leraren ervaren het vernieuwingsproces meer als van bovenaf opgelegd.

Oordeel

DERPI zet actief in op het betrekken van schoolbesturen bij de invoering van de vernieuwingen. Die betrokkenheid wordt ook erkend door schoolbestuurders. Echter de verbinding naar schoolleiders en vervolgens naar leraren kan en moet verder worden versterkt. Uiteindelijk moet op school, in de klas de slag geslagen worden.

Samenvattend oordeel: Samenwerking intern

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Samenwerking met verschillende actoren is, op verschillende wijzen, vormgegeven.	
Efficiëntie	Tot op heden is er aan activiteiten, gericht op de interne samenwerking, nog geen geld uitgegeven. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat met name schoolbestuurders tevreden zijn over de interne samenwerking.	
Duurzaamheid	De interne samenwerking op een aantal punten (schoolbesturen, ETE) is vrij duurzaam vormgegeven. Dan wel via contracten, dan wel op basis van ervaringen van de afgelopen jaren. Uitdaging ten aanzien van duurzaamheid zit hem in het verbreden van de interne samenwerking naar schoolmanagers en leraren. Overigens hebben schoolbesturen hierin ook een belangrijke verantwoordelijkheid.	

9.3.4 Samenwerking extern

Doelstelling
Samenwerking Bovenwindse eilanden en andere onderwijsactoren is vormgegeven
Externe doelgroepen krijgen geregeld informatie over onderwijsvernieuwingen

Achtergrond
Om contact te houden met het overkoepelende OJSP en de andere eilanden zijn er verschillende overlegvormen ingesteld. Zo heeft het Innovatiebureau meer dan halfjaarlijks overleg met de Bovenwindse eilanden (4 bijeenkomsten werden gehouden in 2010), zoals gezegd maandelijkse besprekingen met schoolbesturen en schoolmanagers. Op overkoepelend niveau is er elk kwartaal overleg met de Begeleidingscommissie van het OJSP.

Naast monitoring door middel van de eigen rapportages laat DERPI regelmatig diverse programmaonderdelen monitoren en evalueren door externe consultants (zoals evaluatie naar Active Parenting en onderzoek naar de pedagogische kwaliteit van Voorschoolse Educatie).

DERPI maakt continu gebruik van de media (tv-spot, brochure) om externe doelgroepen te informeren over de programmaonderdelen.

Duiding
Proces
Door de kleinschaligheid op de Bovenwindse eilanden is samenwerking op verschillende onderdelen nodig. Zo werken Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius (bovenwinds overleg) bijvoorbeeld samen op het gebied van Onderwijsinspectie en voor wat betreft het Examenbureau. Deze instanties zijn gevestigd op Sint Maarten en gezamenlijk delen de eilanden deze kosten. Ook in de nieuwe staatkundige verhouding blijft deze samenwerking bestaan.

Tijdens het vorige OJSP (2002 – 2006) werd er een nieuwsbrief uitgegeven, maar het kostte veel moeite om informatie te verkrijgen via de stakeholders. De nieuwsbrief liep daardoor achter de feiten aan. Nu houdt DERPI externe doelgroepen op de hoogte via de media in plaats van via een nieuwsbrief.

Beleving in het veld
De samenwerking van DERPI op het gebied van Inspectie en Examens is niet iets dat direct wordt gevoeld in het veld. Behalve dan dat door samenwerking op onderdelen efficiëntievoordelen behaald worden.

De constante media-aandacht die vanuit DERPI gegenereerd wordt rondom lopende ontwikkelingen binnen de deelprogramma's houdt niet alleen ouders op de hoogte van ontwikkelingen in het onderwijs, maar ook stakeholders uit het onderwijs zelf. Los van de informerende functie, heeft de aandacht in de media ook een functie in het organiseren van draagvlak voor de vernieuwingen.

Oordeel
De samenwerking met andere eilanden is door middel van een aantal vaste overlegvormen en momenten geregeld. Dat de overleggen een rol spelen in het delen van ervaringen en het uitwisselen van voortgangsinformatie is vrij evident. Het is echter onvoldoende helder in hoeverre de genoemde overleggen ook feitelijk leiden tot bijsturing, aanpassing in de uitvoering. Dat laatste is belangrijk wanneer het gaat over de effectiviteit van overleggen; kortom zijn het meer dan overleggen alleen? Media-aandacht is structureel. De precieze effecten daarvan zijn niet in beeld te brengen, maar het garandeert in elk geval een continue informatiestroom naar de samenleving.

Samenvattend oordeel: Samenwerking extern

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Een externe overlegstructuur is ingericht en er is structureel sprake van media aandacht.	
Efficiëntie	Voor de uitvoering van activiteiten rondom de externe samenwerking is een relatief omvangrijk bedrag begroot (ongeveer NAF 100.000). De vraag in hoeverre de overleggen ook bijdragen aan bijsturing, aanpassing op het programma is niet te beantwoorden. Daarmee kan ook geen oordeel gegeven worden over de efficiëntie van de inzet van middelen.	
Duurzaamheid	Een overlegstructuur is duurzaam wanneer deze toegevoegde waarde heeft voor betrokkenen. Het moet echter ook meer zijn dan alleen overleggen. Voor borging van het effect is een slag naar meer resultaatgericht overleggen belangrijk.	

9.3.5 Assessment

Doelstelling
Invoeringsplannen worden gemonitord en geven zicht op het verloop en vervolg van de invoering van de onderwijsvernieuwing

Achtergrond
Om de voortgang en samenhang van alle deelprogramma's in de gaten te houden is regelmatige monitoring van de projecten noodzakelijk. Bij het Innovatiebureau gebeurt dit op wekelijkse basis in individuele overleggen tussen de projectmanager Innovaties en de projectleiders van de deelprogramma's. Daarnaast dienen projectleiders maandelijks voortgangrapportages in per deelprogramma en is er maandelijks stafvergadering. Rapportage aan USONA gebeurde in eerste instantie halfjaarlijks. Inmiddels rapporteert DERPI elke drie maanden aan USONA om zodoende beter zicht te houden op de voortgang.

Een van de resultaten van die strak georganiseerde monitoring was de uitvoering van een audit onder het schoolmanagement op Sint Maarten met als doel inzichtelijk te krijgen op welke specifieke onderdelen zij aanvullende begeleiding, ondersteuning nodig hebben. Aansluitend op de aanbevelingen uit deze audit wordt een opleiding voor schoolmanagers opgezet. Hiervoor is een TOR opgesteld. Op dit moment wordt gezocht naar een partij die de uitvoering voor haar rekening zal nemen.

Duiding
Proces
In de periode januari tot juni 2010 was er geen coördinator/projectleider VSBO. De taken zijn in die tijd grotendeels waargenomen door de projectleider Innovaties. Echter voor alle betrokken medewerkers van het innovatiebureau betekende dit extra werkzaamheden.

Beleving in het veld
Uitvoering en voortgang worden vrij intensief en langs verschillende lijnen gemonitord. Dat leidt er in principe toe dat er steeds gericht moet kunnen worden ingezet op bijstelling, aanpassing van de uitvoering. Behalve aanpassingen op papier, in de projectplannen (bijvoorbeeld door het toevoegen van doelstellingen of het bijstellen van eerder gekwantificeerde doelstellingen/indicatoren) is het onvoldoende duidelijk wat het veld feitelijk merkt van die aanpassingen. En of de uitvoering er dus wezenlijk beter van wordt.

Oordeel
De basis voor gericht sturen op de uitvoering lijkt gelegd te zijn. Op verschillende momenten (wekelijks, driemaandelijks, halfjaarlijks), diverse niveaus (project, eilandprogramma, OJSP) en met verscheidene accenten (proces, financiën, afstemming) vindt er overleg over de uitvoering plaats. Het zicht op het verloop is, zo kan verondersteld worden, vrij goed. Wat niet duidelijk is, is de mate waarin de inzichten uit die verschillende overleggen gecombineerd worden en tot eenduidige en algemeen bekende/goedgekeurde aanpassingen in de uitvoering leiden. Dat laatste is voor een duurzame afronding, dat wil zeggen een afronding die een duurzame basis legt voor het vervolg, van groot belang.

Samenvattend oordeel: Assessment

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Een systematiek/structuur van overleg en monitoring is ingericht.	
Efficiëntie	Voor de overleggen met de andere eilanden moet gereisd worden. De reiskosten zijn weliswaar niet herkenbaar terug te vinden in de USONA overzichten, maar het kost in elk geval geld. De vraag is of het effect van de overleggen voldoende is om te spreken van een efficiënte inzet van middelen.	
Duurzaamheid	De systematiek is ingericht. De manier waarop deze een vervolg krijgt in de uitvoering is niet helder. Dat kan een risico zijn voor de duurzaamheid. Zie voor een verdere toelichting op dit element van sturing op de uitvoering door monitoring het hoofdstuk 'OJSP in de praktijk'.	

9.3.6 Communicatie

Doelstelling
Communicatie- en protocolplan is opgesteld
Er is een functionerend ICT-netwerk tussen en op de eilanden

Achtergrond
Er is regelmatig overleg met Curaçao, Saba en Sint Eustatius over onderwijsinhoudelijke zaken, zoals uiteengezet bij de vorige kernverbeteringen. Een concreet communicatieplan voor de vernieuwingen in het algemeen en voor de verschillende projecten is niet ontwikkeld. De onderwijswetgeving (landsverordening FO en BO) is vertaald in het Engels. Er is nog geen sprake van een functionerend ICT-netwerk tussen en op de eilanden (zie volgende kernverbetering: OMIS).

Duiding
Proces
Bij de start van het programma zou een landelijk communicatieplan opgesteld worden over het programma en haar afzonderlijke projecten. Dit plan is er nooit gekomen. In Sint Maarten is, gezien de omvang van het eiland en het aantal betrokkenen, een communicatieplan ook niet direct noodzakelijk.

Beleving in het veld
Het ontbreken van een communicatieplan betekent niet dat er geen informatie in het veld terecht komt over de implementatie van de onderwijsvernieuwingen. Integendeel, de intensieve overlegstructuur zorgt voor een vrij continue stroom van informatie naar het onderwijsveld. Een breder bereik in de samenleving wordt gerealiseerd via de media.

Oordeel
Op zichzelf staat de aanwezigheid van een communicatieplan niet per definitie garant voor tijdige en adequate informatievoorziening aan het veld. Dat kan op vele (andere) manieren geschieden. Echter in het geval van een dergelijke omvangrijke vernieuwingsopgave is het belangrijk strategisch na te denken over de manier waarop naar en met het veld/ de samenleving gecommuniceerd wordt. Zonder een communicatieplan bestaat het risico dat communicatie ad hoc en op incidenten of individuele gebeurtenissen gericht. De afwezigheid van een inter-eilandelijk ICT systeem en de consequentie daarvan komt aan de orde bij kernverbetering 7.

Samenvattend oordeel: Communicatie

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er is geen communicatieplan en er is geen inter-eilandelijk ICT netwerk. Neemt, voor wat betreft de communicatie, niet weg dat er niet toch gecommuniceerd wordt. Het is alleen niet (strategisch) vastgelegd in een plan.	
Efficiëntie	Tot op heden is er niet geïnvesteerd in communicatieactiviteiten. Het geven van een oordeel over de efficiëntie is daarom eigenlijk niet mogelijk.	
Duurzaamheid	Voor een duurzame inbedding van het vernieuwde onderwijssysteem is communicatie hierover belangrijk. Het ontbreken van een strategisch communicatieplan kan die duurzame inbedding in de samenleving onder druk zetten. Nadrukkelijk wordt gesteld *kan de duurzaamheid onder druk zetten* omdat communicatie nooit de enige voorwaarde is voor een duurzame inbedding. Het is een middel dat daaraan kan bijdragen.	

9.3.7 Onderwijs Management Informatie Systeem (OMIS)

Doelstelling
Omis-systeem is operationeel en relevante gegevens zijn beschikbaar voor zowel Land als Eiland

Achtergrond
Om goed zicht te houden op de (voortgang van) leerlingen is een overkoepelend geautomatiseerd OMIS-systeem noodzakelijk dat gebruikt wordt in alle onderwijssoorten. Zo kan alle leerling-gebonden informatie op elkaar aangesloten en uitgewisseld worden. Zo'n OMIS systeem is nog niet geïmplementeerd in Sint Maarten. Momenteel wordt dit ontwikkeld door het departement Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (BAK). DERPI werkt met dit departement samen om te onderzoeken waar de overeenstemming zit in de verschillende systemen die scholen nu gebruiken. In het FO is de ontwikkeling van een dergelijk systeem in de laatste fase (zie deelprogramma FO).

Duiding
Proces
Het OMIS was al een kernverbetering in het eerste samenwerkingsprogramma. In het eerste programma is het systeem niet gerealiseerd. Inmiddels zijn op alle FO-scholen de bestaande leerlingvolgsystemen geanalyseerd om deze af te stemmen op het OMIS.

Beleving in het veld
Het uitblijven van een eenduidig OMIS of LVS systeem leidt in het veld tot afstemmingproblemen. In het bijzonder op de schakelpunten in de doorgaande leerlijn. Dat wil zeggen op de overgang van FO naar VSBO en van VSBO naar SBO.

Oordeel
Een goed werkend OMIS (LVS) is cruciaal voor een goed functionerende doorlopende leerlijn én om de effecten van de onderwijsvernieuwingen op een systematische wijze te kunnen volgen. Inmiddels zijn de eerste effecten van die vernieuwingen geweest. De volgende opgave is te kijken op welke specifieke onderdelen de vernieuwing verder in moet zetten betere resultaten te behalen. Dat vraagt onherroepelijk om een LVS.

Samenvattend oordeel: Onderwijs Management Informatie Systeem

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Het systeem is niet operationeel. Gegevens zijn daarmee ook niet beschikbaar. Met extra en gerichte inzet kan dit systeem operationeel zijn in 2012. Daarvoor is het zaak snel overeenstemming te bereiken over het type informatie dat wordt geregistreerd in OMIS.	
Efficiëntie	Inmiddels is er veel onderzoeks- en investeringsgeld gaan zitten in het uitzoeken en analyseren van bestaande systemen en het nagaan van mogelijkheden voor een uniform systeem. Het heeft vrij lang geduurd voordat besloten is tot de ontwikkeling van wat voor systeem werd overgaan. Zonder concreet resultaat is er dus al een behoorlijk bedrag geïnvesteerd.	
Duurzaamheid	Voor een duurzame voortzetting van de vernieuwingen (c.q verschuiving van focus naar borging van kwaliteit) is een OMIS essentieel. Tot de volledige implementatie op Sint Maarten staat de duurzaamheid serieus onder druk.	

9.3.8 Normkostenstelsel

Doelstelling
Aanpassing en verdere implementatie Normkostenstelsel

Achtergrond
Aan de hand van de onderwijsinnovaties moet het normkostenstelsel (V&V-stelsel) worden aangepast. De betekenis daarvan is in ieder van de deelprogramma's apart behandeld, op de kernverbetering financiën. In dit deelprogramma wordt deze kernverbetering daarom verder buiten beschouwing gelaten.

9.4 Complementariteit

De samenhang in dit deelprogramma zit hem voor een belangrijk deel in het feit dat capaciteitsversterking van het innovatiebureau direct en ook zichtbaar (in de uitgevoerde activiteiten) is gekoppeld aan de training en opleiding van projectmedewerkers. De uitvoering van een programma, opgeknipt in een aantal losse projecten, vergt andere vaardigheden dan werken aan regulier beleid of de dagelijkse gang van zaken. Wat opvalt in het programma is dat institutionele versterking eigenlijk geen aandacht krijgt. Het programma heeft wel een kernverbetering op het financiële aspect (normkostenstelsel), maar gaat verder niet in op inbedding van de vernieuwingen in het reguliere beleid.
Dit is begrijpelijk, omdat het uitvoeren van het programma de eerste prioriteit was. Echter met het einde van het programma in zicht, is het zaak structureel en strategisch in te zetten op steeds verdere integratie in het reguliere beleid.

9.5 Financiën

In onderstaande tabel is op basis van een uitdraai uit de USONA administratie (november 2010) een overzicht gemaakt van de goedgekeurde budgetten per kernverbetering (budget). De bedragen in de tabel betreffen een optelling van alle projectbudgetten die sinds de start van het OJSP zijn goedgekeurd binnen het deelprogramma Institutionele en Organisatorische Versterking. Datzelfde geldt voor de bedragen in de kolom te verplichten. Die kolom maakt inzichtelijk hoeveel van het reeds goedgekeurde bedrag nog moet worden omgezet in activiteitenverplichtingen. De financiële gegevens in deze tabel geven primair een beeld van de financiële administratie rondom de uitvoering van het betreffende deelprogramma. Omdat in de administratie geen koppeling wordt gemaakt naar vooraf opgestelde ramingen en die koppeling alleen door een reconstructie gemaakt kan worden (dat valt buiten de evaluatieopdracht) is een inhoudelijke verbinding met die ramingen niet mogelijk.

Totaal Institutionele en Organisatorische Versterking 2008 – 2012

Kernverbeteringen	Budget	Te verplichten
Infrastructuur	1.005.048,00	241.850,34
Kwalificatie (training)	192.620,00	185.885,87
Samenwerking intern	62.400,00	44.339,00
Samenwerking extern	117.828,00	67.028,86
Assessment		
Communicatie	160.000,00	160.000,00
OMIS	35.693,00	35.693,00
Normkostenstelsel	0,00	0,00
Aanvullende bijdrage		
Begroting totaal	1,00	0,99
Voorschot	37.830,00	0,00
Totaal NAF	**1.611.420,00**	**734.798,06**

Bron: USONA, *Financiële stand van zaken OJSP Sint Maarten,* 29 november 2010

9.6 Conclusies

Doelstelling deelprogramma (element 1)

Een versterking van de bestaande capaciteit die noodzakelijk is voor reguliere onderwijstaken op eilandelijk niveau, DERPI. Het betreft de capaciteit op terreinen als:

A ontwikkeling, analyse en evaluatie van gevoerd beleid
B supervisie, coördinatie, stimulering, monitoring, management en financieel beheer ten behoeve van een effectieve en efficiënte uitvoering van de deelprogramma's FO , BO, leerplicht en SVP
C kwantitatieve uitbreiding van de capaciteit van de projectmanagers ten behoeve van de aansturing en coördinatie van de uitvoering van de onderwijsinnovaties FO, BO, leerplicht en SVP
D zorg dragen voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de onderwijsinnovaties FO, BO, leerplicht en SVP

De doelstelling van het programma IOV betrof in eerste instantie een uitbreiding van de uitvoerende capaciteit om in elk geval in menskracht in staat te zijn de activiteiten op de verschillende deelprogramma's ten uitvoer te brengen. Die capaciteitsuitbreiding is gerealiseerd. Door die uitbreiding is met name voor de projectleider Innovaties meer ruimte ontstaan om zich bezig te houden met overall sturing, monitoring en begeleiding van het programma. Die ruimte heeft ook zijn vruchten afgeworpen wanneer wordt gekeken naar de resultaten die op de meer inhoudelijke programma's tot dusverre geboekt zijn.

De doelstelling zorg te dragen voor een effectieve en efficiënte aansturing van het veld wordt nagestreefd door stevig in te zetten op interne en externe communicatie. Die communicatie is cruciaal, maar alleen een middel om een beoogd doel te bereiken. Net als het OMIS een middel is om effectief te kunnen sturen. Het ontbreken van een OMIS systeem leidt er wel toe dat op dit moment nog niet gezegd kan worden dat de doelstelling van supervisie en monitoring op basis van adequate gegevens gerealiseerd is.

Doelstellingen kernverbeteringen (element 2)
De verschillende doelstellingen op de afzonderlijke kernverbeteringen (in dit programma resultaten genoemd) zijn voor een deel gehaald. Met name de doelstellingen die gaan over het inrichten van een overlegstructuur (intern en extern) hebben hun doel bereikt. De invoering van een OMIS systeem en de ontwikkeling van een communicatieplan hebben (nog) niet plaatsgevonden.

Efficiëntie (element 3)
Voor IOV is een projectplan ingediend van bijna 9 ton NAF. Ruim de helft van dat bedrag is gereserveerd voor een investering in de infrastructuur. Ervan uitgaande dat die investering het OMIS betreft, betekent dit dat de andere 4 ton gebruikt wordt voor organisatorische versterking (opleiding management en schoolbesturen). Dat lijkt een vrij fors bedrag, echter tot op heden is een groot deel van het budget nog niet verplicht. Of anders gezegd: er zijn nog geen activiteiten voor uitgevoerd. Voor een efficiënte inzet van deze middelen in het verdere vervolg van het OJSP is het belangrijk goed te kijken waar deze worden ingezet in het kader van organisatorische en institutionele versterking.

Complementariteit (element 4)
Door de combinatie van capaciteitsversterking aan de ene kant en professionalisering van die capaciteit aan de andere kant zit er samenhang in het programma. De relatief eenzijdige focus op organisatieversterking heeft tot gevolg dat de samenhang met institutionele versterking naar de achtergrond verdwijnt.

Duurzaamheid (element 5)
Voor wat betreft de doelstellingen rondom de inrichting van een overleg en afstemmingsstructuur is het belangrijk kan geconstateerd worden dat deze behaald zijn. Voor de duurzaamheid van die structuren is het belangrijk dat ze hun waarde en werking bewijzen. En dat op basis van die overleggen ook echt gestuurd kan worden op verschillende niveaus in de uitvoering. Of dat nu ook gebeurt is onvoldoende zichtbaar. Overigens valt of staat duurzaam overleg met de mogelijkheid te kunnen beschikken over adequate managementinformatie. Daarvoor is het OMIS onmisbaar.

9.7 Aanbevelingen

Op basis van de verschillende conclusies ten aanzien van zowel de afzonderlijke kernverbeteringen als het gehele deelprogramma, volgt hieronder een aantal aanbevelingen voor de toekomst.

1 Maak met het veld een strategische toekomstagenda
Het OJSP heeft nog een looptijd van 2 jaar. Daarna zal een groot deel van de vernieuwingen onderdeel moeten zijn van regulier beleid. Tegelijkertijd zal een aantal uitdagingen en opgaven blijven bestaan. Het is belangrijk die uitdagingen, samen met het veld, te vervatten in een strategische agenda. Die agenda bevat een samenhangende en geprioriteerde lijst van thema's voor de komende tijd. Daarbij hoort natuurlijk een verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. In het verlengde van de agenda verdient het aanbeveling na te denken over strategische communicatie, bijvoorbeeld gericht op bepaalde doelgroepen en/of marketing van bepaalde doelgroepen (VSBO). Zie verder de algemene aanbevelingen (hoofdstuk 17).

2 Organiseer strategie en uitvoering apart
Zie algemene aanbevelingen OJSP (hoofdstuk 17).

Uitvoering Eilandprogramma Curaçao

Het speelveld

Uitvoeringsorganisatie
De dienst SAE voert sinds 2001 de programmacoördinatie over de uitvoering van de deelprogramma's op Curaçao. Voor een uitgebreide beschrijving van de rol en verantwoordelijkheden van SAE zie paragraaf 3.2.2.

Uitvoerende stichtingen[53]
Voor de feitelijke uitvoering van activiteiten op verschillende onderwerpen maakt SAE gebruik van de diensten van een aantal uitvoerende stichtingen. Externe instellingen die in opdracht van SAE belast zijn met de uitvoering van beleid. In de uitvoering van het OJSP spelen de stichtingen ook een belangrijke rol. Het gaat daarbij om de volgende stichtingen:

- Bureau Nascholing: aanbieden van training en nascholing voor leraren
- Fundashon pa Innovashon den Enseñansa na Kòrsou (FIdE): uitvoeren en ondersteunen van onderwijs vernieuwingprojecten
- Fundashon Material pa Skol (FMS): Ontwikkelen en produceren van leermiddelen
- Fundashon pa Planifikashon di Idioma (FPI) : Ontwikkelen en produceren van leermiddelen op het gebied van taal
- Sentro pa Guia Edukashonal (SGE): Schoolbegeleiding
- Stichting Onderhoud Schoolgebouwen (SOS): Onderhoud schoolgebouwen
- Stichting Studiefinanciering Curaçao (SSC): Studiefinanciering.[54]

Verder zijn er op Curaçao nog zelfstandige stichtingen actief die op een of andere manier een rol spelen in de uitvoering van de onderwijsvernieuwingen:

- Fundashon Biblioteka Públiko Kòrsou (FBPK): Leesbevordering, informatievoorziening en cultureel educatieve *vorming*
- Vereniging Representashon Mayornan Uní (ReMa Uní): Bevorderen van ouderparticipatie in het onderwijs.

[53] http://www.Curaçao-gov.an/extranet/government.nsf/

[54] In bijlage 9 is een uitgebreider overzicht van taken en activiteiten van de verschillende stichtingen opgenomen

Schoolbesturen

Op Curaçao zijn zeven verschillende schoolbesturen actief in FO, VSBO en/ of SBO. In onderstaande tabellen een overzicht van schoolbesturen per onderwijssoort, het aantal scholen dat onder het betreffende schoolbestuur valt en het aantal leerlingen dat op die scholen les krijgt.

Funderend Onderwijs		
Schoolbestuur	*Aantal scholen*	*Aantal leerlingen*
Stichting Onderwijs der zevendedags Adventisten	2	526
Stichting Christelijk Onderwijs New Song	1	469
Stichting Christelijk onderwijs der Evangelische Broedergemeente	1	223
Fundashon Skol Humanista na Papiamentu	1	198
Stichting Rooms Katholiek Centraal Schoolbestuur	28	10.321
Vereniging Protestants Christelijk Onderwijs	2	1.449
Dienst Openbare Scholen	15	4.545
Totaal	**50**	**17.731**

Bron: Quality Development, Resultaten Monitoring OJSP scan 3: schooljaar 2009/2010, november 2010

Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs		
Schoolbestuur	*Aantal scholen*	*Aantal leerlingen*
Fundashon Skol Humanista na Papiamentu	1	186
Stichting Rooms Katholiek Centraal Schoolbestuur	13	2.122
Vereniging Protestants Christelijk Onderwijs	2	1.449
Dienst Openbare Scholen	5	1.189
Totaal	**21**	**4.946**

Bron: Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP scan 3: schooljaar 2009/2010, november 2010*

Secundair Beroepsonderwijs		
Schoolbestuur	*Aantal instellingen*	*Aantal leerlingen*
Stichting Rooms Katholiek Centraal Schoolbestuur	4	2.284
Dienst Openbare Scholen (Dagonderwijs)	1	820
IFE	1	259
Totaal	**6**	**3.363**

Bron: Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP scan 3: schooljaar 2009/2010, november 2010*

Sociale Vormingsplicht
De voormalige directie Jeugd en Jongeren was belast met de beleidsmatige zaken rondom de SVP. De uitvoering van de SVP op Curaçao is een taak van de Dienst Cultuur en Educatie (DCE)

De Dienst Cultuur en Educatie is belast met de coördinatie van de uitvoering van de landsverordening Sociale vormingsplicht. Aangezien de werkzaamheden met betrekking tot de uitvoering zeer uitvoerende taken betreft, heeft de dienst gekozen voor het opzetten van een projectbureau dat in nauwe samenwerking met de dienst zorg draagt voor de uitvoering. DCE stuurt het projectbureau aan.

Projectbureau sociaal vormingsplicht
Het projectbureau sociaal vormingsplicht heeft als doel; het versterken en creëren van voorzieningen gericht op de duurzame opvang en het begeleiden en kwalificeren van inactieve jongeren en jongvolwassenen. De doelstelling van het projectbureau van Curaçao kan onderverdeeld worden in de volgende subdoelstellingen:

- implementeren van de sociale vormingsplicht
- voorzien in meer stageplekken en banen voor jongeren
- aanbieden van een adequaat hulpverleningsaanbod, waaronder ook residentiële hulp
- bieden van voorlichting, training en ondersteuning aan jonge ouders.

Het projectbureau heeft de volgende concrete taken:

- bepalen en voorbereiden van de doelgroep en plaatsen van de jongeren in een kanstraject
- voorbereiden en afsluiten van contracten met deelnemers
- het plaatsen van kinderen van de deelnemers op crèches en speelscholen
- contract voorbereiden met uitvoerende instellingen en het begeleiden en controleren van uitvoerende instellingen/kanstrajecten
- voortrajecten en opvoedingsondersteuningstrajecten voorbereiden
- zorg dragen voor educatieve zorgintake, eventueel zorgen voor hulpverlening aan deelnemers
- voortgangsrapportages maken over alle ontwikkelingen en specifiek de jongeren
- uitbetalen van kanstoelage aan deelnemers.

De feitelijke uitvoering van de kanstrajecten, opgedeeld in een voor- en een hoofdtraject wordt gedaan door uitvoerende organisaties. Hieronder een overzicht van die organisaties.

Uitvoerende Organisaties	Voortraject	Hoofdtraject
Qi-Opleidingen	x	
4 s	x	
Funditud	x	x
Stichting vormingscentrum voor jeugdwelzijnswerk(SVJ)	x	x
FFEFIK Training Center		x
Fundashon union di hubentut		x
Fundashon pro alfa		x
Fundashon kontakto		x
Bon futuro		x

Bron: Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP scan 3: schooljaar 2009/2010, november 2010*

Relatie operationele doelstellingen en speerpunten
In de volgende hoofdstukken volgen beschrijvingen van de uitvoering per deelprogramma. Een van de constateringen van dit onderzoek is dat er in die dagelijkse uitvoering geen relatie is gelegd met de operationele doelstellingen en speerpunten. In de volgende hoofdstukken komen de operationele doelen & speerpunten dan ook niet terug. Voor een uitgebreide toelichting op die constatering wordt verwezen naar paragraaf 15.4.

Speelveld verandert: Het Sint Jorisakkoord

Bijeenkomst Sint Joris College
Op 26 februari 2009 heeft toenmalig staatssecretaris Bijleveld van Koninkrijksrelaties samen met de toenmalige minister-president van de voormalige Nederlandse Antillen en de gedeputeerde van onderwijs van Curaçao een bezoek gebracht aan het Sint Joris college. Reden van het bezoek was een gesprek over de resultaten van het eerste samenwerkingsprogramma onderwijsvernieuwingen en het OJSP. De overtuiging was dat die resultaten konden verbeteren wanneer schoolbesturen meer ruimte zouden krijgen in de uitvoering van het OJSP.

Na een periode van onderhandelen en afspraken maken is op 1 december 2009 uiteindelijk het zogenaamde Sint Jorisakkoord (verder SJA) getekend. Met het SJA krijgen schoolbesturen op Curaçao meer eigen ruimte om uitvoering te geven aan het OJSP. De afspraken moeten leiden tot een effectievere en snellere uitvoering van het OJSP 2008 – 2012. Na ondertekening van het akkoord is gestart met het vertalen van de gemaakte afspraken naar de verdeling van budgetten.

Ruimte voor eigen invulling verantwoordelijkheid schoolbesturen
Het SJA sluit aan bij de behoefte van de grotere schoolbesturen (RKCS en VPCO) om zelf meer inspraak te hebben bij de implementatie van de onderwijsvernieuwingen. In de eerste plaats geven deze schoolbesturen aan dat de implementatie van de vernieuwingen maatwerk en kennis van de praktijksituatie vereist. Zodat op verschillende scholen, afgestemd op specifieke situaties en behoeften, invulling kan worden gegeven aan het funderend onderwijs en het (voorbereidend) beroepsonderwijs. In de tweede plaats beroepen de schoolbesturen zich op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs in hun scholen. Die verantwoordelijkheid is vastgelegd in de Landsverordening Funderend Onderwijs. Door meer betrokkenheid te krijgen bij de uitvoering van beleid in het algemeen en het OJSP in het bijzonder kunnen ze aan die verantwoordelijkheid invulling geven.

Een ander voor Nederland belangrijk motief voor het geven van meer verantwoordelijkheid aan schoolbesturen was om in de uitvoering van het OJSP een duidelijkere scheiding aan te brengen tussen beleid en uitvoering.

Afspraken na ondertekening Sint Jorisakkoord
Met de ondertekening van het SJA wordt aan de wensen van de schoolbesturen tegemoet gekomen. In eerste instantie zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Voortaan kunnen naast SAE ook RKCS en VPCO binnen goedgekeurde projectplannen financiering aanvragen bij USONA voor de uitvoering van activiteiten.
- SAE, RKCS en VPCO zijn ieder verantwoordelijk voor het indienen en uitvoeren van de door hen aangevraagde activiteiten en voor het opstellen van rapportages.
- Projectplannen worden altijd opgesteld binnen het vastgestelde referentiekader, namelijk het OJSP, en worden voorafgaand aan de indiening ter instemming voorgelegd aan de schoolbesturen.
- RKCS en VPCO sturen hun ingediende aanvragen en rapportages ter informatie naar SAE, het Centraal Coördinatie Bureau (CCB) en de Begeleidingscommissie OJSP.
- De budgetten binnen de goedgekeurde projecten worden toebedeeld aan de schoolbesturen op basis van een verdeelsleutel (vaste voet gebaseerd op het aantal scholen en een percentage gebaseerd op het aantal leerlingen).
- SAE blijft verantwoordelijk voor de budgetten die aan DOS en de kleinere schoolbesturen worden toebedeeld. Een herziening van het SJA heeft ook aan deze schoolbesturen ruimte gegeven eigen voorstellen in te dienen. Echter zij hebben aangegeven dat SAE dit voor hen kan blijven doen.
- Het verloop en de uitvoering van het SJA komt standaard op de agenda van de halfjaarlijkse bestuurlijke voortgangsoverleggen.

- Indien één van de andere schoolbesturen aangeeft ook op deze wijze uitvoering te willen geven aan het OJSP dan kunnen hierover nadere afspraken worden gemaakt[55].

Verruiming en aanpassing oorspronkelijke afspraken
In april 2010 bleek echter dat de gemaakte afspraken in het Sint Jorisakkoord niet goed werkten. Op 26 januari 2010 respectievelijk 1 februari 2010 zijn de projectvoorstellen SBO 2010 – 2011 en VSBO 2010 – 2011 in aangepaste vorm bij USONA ingediend (nadat USONA deze projecten eerder had afgekeurd)[56]. Op 16 respectievelijk 18 maart 2010 heeft USONA laten weten dat de conceptfinancieringsovereenkomsten voor deze projecten gereed waren voor ondertekening. Uit een brief van het RKCS aan SAE van 6 april 2010 blijkt dat het RKCS niet met deze projecten had ingestemd[57].Op schoolniveau is wel over deze projectplannen gesproken en SAE had de projectplannen naar de schoolbesturen gestuurd, maar hierop was, binnen de gestelde termijn, geen inhoudelijke reactie ontvangen. SAE heeft het uitblijven van een reactie beschouwd als toestemming om door te gaan met de desbetreffende projectplannen. De projecten zijn ingediend, beoordeeld en goedgekeurd.

Naar aanleiding hiervan is in juli 2010 besloten om de afspraken van het Sint Jorisakkoord te verruimen. Het RKCS en de VPCO kregen de mogelijkheid om binnen de kaders van het OJSP zelf projectplannen op te stellen en uit te voeren en daarover te rapporteren[58]. Om hieraan uitvoering te kunnen geven is het budget op programmaniveau werd opgesplitst. De verdeling van middelen is in een brief (24 november 2010) aan alle betrokkenen kenbaar gemaakt.

In het kort komt het er op neer dat sinds 1 december 2009, RKCS en VPCO een bevoegdheid hebben tot het aanvragen van financiering, aanvankelijk op basis van activiteitenplannen en sinds 20 juli 2010 op basis van projectvoorstellen, om uitvoering te geven aan het OJSP. Deze twee schoolbesturen kunnen nu zelf prioriteiten stellen binnen de vastgestelde programmakaders en binnen het aan hen toebedeelde budget. De minister van OWCS, hierin ondersteund door SAE (nu uitvoeringsorganisatie Onderwijs & Wetenschap in het Ministerie van OWCS) en CCB, houdt een toetsende rol. SAE blijft verder verantwoordelijk voor de overkoepelende projecten en voor de projecten van de overige schoolbesturen. Daarnaast blijft SAE programmacoördinator.

Vervolg

In de volgende hoofdstukken worden de verschillende deelprogramma's geanalyseerd en beschreven. Om een achtergrond te schetsen van waaruit het OJSP in 2008 van start is gegaan, wordt bij elk deelprogramma kort een omschrijving gegeven van de uitvoering van het Onderwijssamenwerkingsprogramma in de periode 2002 – 2007, met een eindstand van eind 2007, dat het begin vormt voor het OJSP 2008 – 2012. Deze achtergrondschets is gemaakt op basis van informatie uit voortgangsrapportages van de betreffende deelprogramma's (FO, BO en IOV), de projectplannen voor 2008 – 2012 en de midterm evaluatie van 2006.

[55] Overeenkomst inzake uitwerking "Sint Jorisakkoord, 1 december 2009

[56] Brief BZK aan BC Uitvoering Sint Jorisakkoord, 23 april 2010

[57] Brief RKCS aan SAE Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren en het Sint Jorisakkoord, 6 april 2010

[58] Brief BC aan BZK Verruiming afspraken Sint Jorisakkoord, 20juli 2010

10 Funderend Onderwijs

10.1 Doelstelling

Het deelprogramma FO beschrijft op welke manier het FO in de praktijk wordt gebracht. In het eerste samenwerkingsprogramma (2002 – 2006) lag de focus op de invoering van de eerste cyclus FO. In het OJSP (2008 – 2010) ligt de focus op het verder bestendigen van de invoering van die eerste cyclus en op de invoering van de tweede cyclus FO.

Doelstelling Funderend Onderwijs Curaçao
1 Gelijke ontplooiingskansen voor alle leerlingen vanaf 3 jaar, ongeacht hun achtergrond
2 Brede vorming op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en spiritueel gebied zodat leerlingen optimaal maatschappelijk zullen kunnen participeren
3 Een niveau aan kennis en vaardigheden garanderen zodat alle leerlingen kunnen doorstromen naar de hoogst mogelijke vorm van voortgezet onderwijs

10.2 2002 – 2007

Focus
De focus binnen het programma lag op de cohortsgewijze invoering van het FO (1e cyclus in 2002, 2e cyclus in 2006), het bekendmaken van betrokkenen met het FO en het aanpassen van de scholen aan deze verandering (fysiek, organisatorisch en pedagogisch/didactisch). Voor Curaçao werd de overgang naar het Funderend Onderwijs met name gekenmerkt door de overstap van het Nederlands naar Papiamentu (moedertaal) als instructietaal. Dit had enorme consequenties voor het ontwikkelen van leermiddelen: voorheen waren er nog nauwelijks leermiddelen in Papiamentu, terwijl er nu op acht educatiegebieden materiaal ontwikkeld moest worden. Aan het einde van het eerste samenwerkingsprogramma was dit materiaal nog niet gerealiseerd.

Vóór het einde van 2006 was het nog niet gelukt om een start te maken met de invoering van de 2e cyclus van het FO. Door de verlenging van het eerste programma (de ongeplande uitloop van het programma en het uitblijven van een nieuwe overeenkomst) in 2007 was het mogelijk om toch een start te maken met de invoering van de 2e cyclus tijdens het eerste programma. Omdat deze activiteiten zijn uitgevoerd met de financiële middelen van de invoering van de 1e cyclus, is een aantal van de activiteiten 1e cyclus in mindere mate uitgevoerd.

Stand van zaken eind 2007
Op alle kernverbeteringen zijn met succes vernieuwingen in gang gezet voor de invoering van het FO. Scholen hebben met name hard gewerkt aan het aanpassen van de schoolorganisatie en de werkwijze (schoolmodellen zijn geïmplementeerd, aan de opbouw van een intern- en extern leerlingzorgsysteem wordt gewerkt) en het nascholen van leerkrachten hierin. De competentieontwikkeling van de leerkrachten is echter langzaam op gang gekomen en nog niet volledig afgerond.

Ondanks de ondersteuning die scholen krijgen bij het opstellen van de SOP's, beschikt slechts een aantal scholen hier over en ook nog niet alle scholen hebben het curriculum volledig ingevoerd. Er is een Taalbeleid ontwikkeld voor het Eilandgebied Curaçao, waarin de drie taalmodellen (Papiamentu, Nederlands en Bilinguaal) en het gebruik daarvan staan opgenomen. Dit moet nog goedgekeurd worden door de minister. Daarnaast zijn er voor beide talen trainingsprogramma's opgesteld die starten in 2008. Aanpassingen aan de infrastructuur zijn in uitvoering, maar ter ondersteuning hiervan moet er meer inventaris aangeschaft worden.

10.3 Kernverbeteringen

Voor het in de praktijk brengen van FO zijn in de samenwerkingsprogramma's *kernverbeteringen* geformuleerd. Die kernverbeteringen beslaan ieder een bepaald onderdeel van het onderwijs en moeten gezamenlijk een bijdrage leveren aan de totale onderwijsvernieuwing FO. Deze kernverbeteringen sluiten aan bij de kenmerken van het FO behorend bij de visie op het FO (zie 4.1).

In deze paragraaf volgt allereerst een uitwerking langs alle kernverbeteringen. Dat wil zeggen dat per kernverbetering is aangegeven op wat voor manier gewerkt wordt/is aan het realiseren van de geformuleerde doelen, hoe de huidige stand van zaken geduid kan worden en tot welk oordeel dat alles leidt in termen van bereikte doelen, efficiëntie en duurzaamheid. In paragraaf 10.6 ten slotte wordt een oordeel gegeven over het verloop van het gehele deelprogramma.

De inhoud uit deze paragraaf wordt, voor zover dat kan, samengevat weergegeven in de factsheets in de bijlage.

10.3.1 Management en organisatie

Doelstelling Aan het eind van de invoering van het Funderend Onderwijs zijn schoolleiders van de school voor Funderend Onderwijs in staat om effectief en efficiënt de school te managen en te organiseren en hebben daarbij de beschikking over een adequaat ingerichte kantoorruimte

Achtergrond
Schoolbesturen hebben een eigen verantwoordelijkheid in het trainen van hun management. Voor het klaarstomen van schoolleiders om invulling te kunnen geven aan de invoering van FO is binnen het samenwerkingsprogramma een basistraining Management & Organisatie van en voor schoolleiders aangeboden. Binnen het OJSP is hieraan nog geen vervolg gegeven. Sinds het SJA ligt het initiatief hiertoe helemaal voor RKCS en VPCO scholen bij hun eigen bestuur. Binnen de DOS-scholen is tijdens het OJSP inmiddels wel een traject van MT trainingen gestart, georganiseerd vanuit SAE.

Nog niet alle scholen beschikken over adequaat ingerichte kantoorruimtes. Een aantal scholen heeft in de afgelopen periode meubilair ontvangen. Een aantal scholen wacht hier nog op.

Duiding
Proces
In het ingediende projectplan FO (2009 - 2010) was een aanzienlijk budget gereserveerd voor het trainen van schoolleiders. USONA heeft in de projectbeoordeling destijds aangegeven dat op een aantal onderwerpen allereerst aanvullend onderzoek nodig was, om vervolgens te bepalen waar middelen precies in geïnvesteerd zouden worden. Een van die onderzoeken betrof een behoefteonderzoek (naar training en opleiding) onder MT leden van FO scholen, dat in juli 2009 gestart is en zich nog steeds in een afrondende fase bevindt. De uitkomsten van dat onderzoek waren bedoeld om daar de inhoud van de managementtrainingen op te baseren.
Tegelijkertijd bleek dat er minder budget beschikbaar was dan aanvankelijk gedacht én dat de verdeling van dat budget door het Sint Jorisakkoord er anders uit kwam te zien. Schoolbesturen zijn nu veel meer zelf aan zet om OJSP-middelen in te zetten voor training en opleiding. De omvang van de middelen is niet veranderd, wel zijn er meer partijen die nu rechtstreeks aanspraak kunnen maken op onderdelen van dat budget. Eén uniform eilandelijk beleid ten aanzien van trainingen was daarmee niet meer op zijn plaats. DOS heeft inmiddels stappen ondernomen en een traject van MT trainingen opgezet.

Beleving in het veld
Het uitblijven van de trainingen zorgt ervoor dat schoolleiders niet gelijk getraind zijn over de toepassing van nieuwe principes in het FO of over de sturing die daarop binnen de school moet plaatsvinden. Een uniforme invoering van het FO, in elk geval op basis van een gedeeld kader, is hierdoor onder druk komen te staan. Tegelijkertijd bracht het veel werk met zich mee voor schoolbesturen om hun schoolleiders op de juiste manier invulling te laten geven aan het FO. De druk die hierdoor op het bestuur van scholen is gekomen, is groot.

Oordeel
Het uitblijven van de training in het OJSP voor (het merendeel van) de schoolleiders betekent dat deze groep niet actief getraind is in het managen en organiseren van FO. Dat wil niet per definitie zeggen dat schoolleiders niet in staat zijn om effectief en efficiënt te organiseren. Er heeft bijvoorbeeld training plaatsgevonden in het eerste programma. Echter AEF is van mening dat, om aan de invoering van een nieuw onderwijssysteem leiding te kunnen geven, meer structurele ondersteuning en training nodig is. De uitkomsten van het behoefteonderzoek (audit) en het feit dat DOS een MT traject gestart is, geeft aan dat schoolleiders die wens ook echt hebben. Geconstateerd kan worden dat schoolleiders op dit moment onvoldoende in staat zijn het FO effectief en efficiënt te organiseren. Hierdoor wordt niet zelden een zwaar beroep gedaan op de coachende en begeleidende rol van de schoolbesturen naar de schoolleiders. In de randvoorwaardelijke sfeer draagt het uitblijven van goed geoutilleerde kantoorruimtes, een passende infrastructuur op alle scholen, maar ook het nog niet optimaal functioneren van de zorgstructuur, niet bij aan een omgeving die bijdraagt aan professioneel leidinggeven. Als inderdaad de trainingen alsnog plaatsvinden is het advies (met klem) om in het kader van efficiëntie veel meer gezamenlijk te trainen vanuit de verschillende schoolbesturen én om de kennis van de trainingen gezamenlijk duurzaam te beleggen bij een onafhankelijke partij.

Samenvattend oordeel: Management en organisatie

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Het uitblijven van trainingen voor alle schoolleiders in combinatie met de aangetoonde behoefte aan invulling van de noodzakelijke randvoorwaarden) onderstrepen dat schoolleiders nog onvoldoende in toegerust zijn om op een goede wijze leiding te geven aan het FO.	
Efficiëntie	Er is weliswaar een behoefteonderzoek uitgevoerd, maar omdat er tot op heden maar heel beperkt vervolg wordt gegeven aan de uitkomsten (als gevolg van de tijd die de totstandkoming van het SJA in beslag heeft genomen) is de inzet van het onderzoek niet efficiënt geweest.	
Duurzaamheid	Duurzaam vorm en inhoud geven aan het FO vraagt om effectief leiderschap. Zolang schoolleiders daarin niet ondersteund worden, staat een duurzame invoering onder druk. Dit proces komt nu langzaam op gang en zal met het oog op borging voor de toekomst geïntensiveerd moeten worden.	

10.3.2 Kerndoelen

Doelstelling
Aan het eind van de invoering van het Funderend Onderwijs zijn de kerndoelen en vakleerplannen voor alle acht educatiegebieden geëvalueerd en aangepast en worden ze door de functionarissen, ondersteuners, begeleiders en leerkrachten van het Funderend Onderwijs op onderwijskundige verantwoorde en functionele wijze gehanteerd

Achtergrond
De kerndoelen (zoals geformuleerd in de beginperiode van het FO) zijn voor alle acht de educatiegebieden aangepast. Dat wil zeggen dat deze, op basis van evaringen en inzichten uit de eerste FO uitvoeringsjaren, zijn aangescherpt. De nieuwe kerndoelen zijn nog niet formeel vastgesteld en verspreid in het veld. Op basis van de aangepaste kerndoelen moet nu een aanpassing van de vakleerplannen volgen. Die aanpassing is nog niet gemaakt. Tot die tijd worden de kerndoelen en vakleerplannen gebruikt die in de beginperiode van het FO zijn geformuleerd. Die kerndoelen worden echter maar heel beperkt gebruikt omdat het voor leraren een ingewikkeld document is, waarin de herkenbaarheid van de doelen ook heel beperkt is.

Duiding
Proces en beleving in het veld
Voor het werkveld is de samenhang tussen curriculum (eindtermen), kerndoelen en vakleerplannen onvoldoende duidelijk. In de eerste plaats bleek toepassing van het curriculum in de klas lastig, omdat het curriculum te abstract en te veel op hoofdlijnen gemaakt was. Dit werd nog eens versterkt door het feit dat de minutentabel, die aangeeft hoeveel tijd aan een bepaald onderwerp/ educatiegebied besteed moet worden, pas later beschikbaar kwam. Daarnaast is het curriculum voor de eerste fase in de beginjaren een aantal keer aangepast. In 2002 was er een concept, dat in 2004 – 2005, flink gewijzigd, pas officieel is vastgelegd. Bij vastlegging zijn de eindtermen ook aangepast. Tot slot ontbrak het aan uniformiteit bij de vertaling van leerlijnen in en naar leerjaren. Dit heeft ertoe geleid dat het FO (en daarmee ook de inhoud van het curriculum) op verschillende scholen, op verschillende manieren is ingevuld. Dit heeft grote consequenties voor andere terreinen zoals het gebruik van een eenduidig leerlingvolgsysteem, of de juiste toepassing van leermiddelen. Uiteraard staat voorop dat scholen de vrijheid (en verantwoordelijkheid) hebben het onderwijs in te richten op een manier die zij willen. De doelen en uitgangspunten vormen daarbij het kader. Op een aantal onderdelen is afstemming gewenst en is het belangrijk om een aantal van de principes van het FO te realiseren. Bijvoorbeeld de doorgaande leerlijn: het operationaliseren van de kerndoelen in inzichtelijke en functionele leerlijnen.

Oordeel
De kerndoelen zijn weliswaar aangepast, maar nog niet verspreid. Aanpassing van de vakleerplannen moet nog gebeuren. Het is belangrijk dat proces in nauwe samenwerking en afstemming met het veld vorm te geven. Dat betekent dat het kader waarbinnen in scholen onderwijskundig vorm wordt gegeven aan het FO niet uniform is.

Samenvattend oordeel: Kerndoelen

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Vakleerplannen zijn nog niet aangepast en de vernieuwde kerndoelen nog niet verspreid. Het einde van de invoering van het FO is voorzien in 2012. De doelstelling kan nog behaald worden, maar vraagt wel om extra inzet.	
Efficiëntie	Zonder inzet van middelen zijn de kerndoelen inmiddels aangepast. Echter nog niet verspreid. In het veld heeft die aanpassing nog niet geleid tot effecten. Daarnaast is het wachten nog op aanpassing van de vakleerplannen.	
Duurzaamheid	Eenduidigheid in curriculum, kerndoelen en vakleerplannen, gecombineerd met een vast proces waarin deze zaken ook steeds op hun meerwaarde en functioneren worden bezien, is cruciaal voor een duurzame voortzetting en doorontwikkeling van het FO.	

10.3.3 Competentieontwikkeling

Doelstelling
Aan het eind van de invoering van het Funderend Onderwijs hebben alle leerkrachten van het Funderend Onderwijs het nascholingsbasispakket gevolgd. Deze nascholing heeft betrekking op organisatorische, inhoudelijke, didactische en pedagogische kennis en vaardigheden ten behoeve van de realisatie van het Funderend Onderwijs. Aan het eind van de invoering van het Funderend Onderwijs is het integrale gebruik van het ICT in de school en de groep gerealiseerd

Achtergrond
Nascholing
De nascholing van leraren uit de eerste cyclus is door ongeveer 80% van de doelgroep gevolgd en afgerond. Afronding betekent in dit geval dat vier van de vijf modulen zijn afgerond. De vier afgeronde modules zijn 1) interne differentiatie binnen Ontwikkelingsgericht Onderwijs (OGO), 2) Lees-, schrijf- en rekenonderwijs, 3) Educatiegebieden en 4) Spelend leren. De vijfde module waarin nog nageschoold moet worden, heet Taalcomponent en bestaat uit een combinatie van Papiamentu en Nederlands. De vrij plotselinge stop in het nascholingsbasispakket hangt samen met het feit dat de toenmalige Minister in april 2010 alle leraren uit het FO officieel bevoegd heeft verklaard. De bevoegdheidsverklaring was het gevolg van een discussie tussen vakbond en politiek over de toegevoegde waarde van de nascholing. Een grote groep leraren is namelijk voortijdig gestopt met de nascholing omdat zij deze te abstract en te weinig toepasbaar vonden.
De afronding van de vijfde module was daarmee niet meer noodzakelijk voor het verkrijgen van de bevoegdheid en is, ook door het eerder genoemde gebrek aan motivatie en draagvlak voor afronding, komen te vervallen.

De nascholing is in eerste instantie in opdracht van SAE, door Proyekto Rekapasitashon Enseñansa Fundeshi verzorgd, een projectorganisatie die daar speciaal voor is ingesteld. Daarna is de nascholing door Bureau Nascholing overgenomen.

ICT
Bij de invoering van het FO is stevig geïnvesteerd in computers voor alle FO scholen. In het begin van het OJSP volgde nog een keer een investering in moderne ICT middelen zoals bijvoorbeeld whiteboards. Ook is er in het OJSP ingezet op ondersteuning van een aantal van de kleinere schoolbesturen bij het ontwikkelen en implementeren van een goed ICT beleid.
Op dit moment doet zich de vraag van vernieuwing en vervanging voor. Het is onduidelijk hoe de financiering daarvan geregeld is.

Lerarenopleiding
Met de introductie van FO kwam er ook een verandering in de opleiding van leraren. Voor het nieuwe programma Leraren Opleiding Funderend Onderwijs (LOFO) kwam 9 miljoen Antilliaanse guldens beschikbaar. Doel was om twee geaccrediteerde lerarenopleidingen voor FO op te zetten bij de UNA en bij de USM. Het project is gestart in Curaçao met de eerste studenten in schooljaar 2006/2007 en op Sint Maarten in 2007/2008.

In 2009 is een midterm evaluatie uitgevoerd naar de resultaten en effecten van LOFO. Voor Curaçao geldt dat binnen het programma geen efficiënt gebruik is gemaakt van de kennis en ervaring van de bestaande lerarenopleiding Akademia Pedagógiko Kòrsou (APK). Daarnaast lijkt de toegevoegde waarde van LOFO vergeleken met APK beperkt.

De professionaliteit van de docenten laat te wensen over: de kennis en ervaring van docenten met FO is beperkt en er is onvoldoende aandacht voor het praktijkgedeelte van de opleiding. Toentertijd is geconcludeerd dat de opleiding vooralsnog niet NVAO geaccrediteerd zou worden.[59]

Duiding

Proces

Al met al heeft de nascholing voor cyclus I lang gelopen, van 2004 tot 2009. Onduidelijkheid over financiering en onduidelijkheid over waar nu precies de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de nascholing lag zijn daarvan de belangrijkste oorzaak. Dit heeft er in eerste instantie tot geleid dat de nascholing laat gestart is. Later heeft deze, bij de overdracht van de trainingen naar Bureau Nascholing, ook nog vertraging opgelopen.

Volgens de landsverordening FO zijn schoolbesturen verantwoordelijk voor de structurele nascholing van hun personeel. Schoolbesturen kunnen hieraan invulling geven op basis van reguliere middelen en kunnen gebruik maken van het aanbod van Bureau Nascholing. In het proces van onderwijsvernieuwingen is de nascholing op het gebied van FO opgepakt binnen het eerste samenwerkingsprogramma en later het OJSP. Met de bevoegdverklaring kwam aan die taak binnen het OJSP een einde. Dat neemt niet weg dat leraren een nascholingsverplichting houden. Hiervoor gelden de afspraken zoals gemaakt in de ministeriële beschikking van 13 april 2010. De belangrijkste verplichtende afspraak betreft het feit dat leraren binnen 5 jaar 450 credit points moeten behalen.

Beleving in het veld

De trainingen voor cyclus I worden door het veld over het algemeen als nuttig ervaren. Met name het feit dat er volop geïnvesteerd werd in de ontwikkeling van leraren is door deze groep als heel positief ervaren. Zeker omdat aandacht voor persoonlijke ontwikkeling en vernieuwing in het basisonderwijs lange tijd onderbelicht was geweest. Tegelijkertijd geeft het veld aan dat de inhoud van de trainingen onvoldoende doordacht was en de doelen van de training te ambitieus geformuleerd waren. Dit had tot gevolg dat de feitelijke toepassing van de inhoud van de trainingen in de dagelijkse praktijk moeilijk was.

De trainingen voor leraren in de tweede cyclus is nog niet opgestart. Overigens geven leraren aan dat ze pas later ontdekten dat ook leraren uit de tweede cyclus deel hadden kunnen nemen aan de basisnascholing eerste cyclus. De communicatie hierover is pas laat, te laat op gang gekomen.

Vanuit het veld wordt benadrukt dat er aan het begin van de invoering van het FO goed geïnvesteerd is in ICT, in het bijzonder in computers. In vervanging van de computers was niet of maar heel beperkt voorzien, met als gevolg dat scholen nu veelal met verouderd materiaal werken.

Oordeel

De nascholing van leraren uit cyclus I heeft lang geduurd en is uiteindelijk voortijdig afgebroken. Dit gecombineerd met het feit dat door het werkveld de toepasbaarheid van de training in de dagelijkse praktijk als te beperkt wordt ervaren, maakt dat de overall effectiviteit van de trainingen groter had kunnen zijn. Hierdoor is een uniforme en eenduidige toepassing van het FO in de klas ook niet te verwachten. Voor de toekomst is het belangrijk dat er een structureel nascholingsprogramma wordt opgezet dat nauw aansluit bij de vragen die leven in de klas én dat inspeelt op individuele leervragen die tegelijkertijd gekoppeld zijn aan de opgaven uit het SOP.

59 Netherlands Antilles Center for School Improvement, Midterm evaluation 'Teacher Education Program for Foundation Based Education' Curaçao and Sint Maarten, June 2009

Bovendien verdient het voorkeur om de uitvoering van deze trainingen te beleggen bij verschillende onafhankelijke partijen (universiteit, kenniscentrum, leerlingbegeleidingsdienst). Scholen en leraren kunnen dan zelf een keus maken over welke training het best aansluit bij hun ontwikkelbehoefte.

Van een integrale toepassing van ICT in het onderwijs is geen sprake. Te veel scholen beschikken over te weinig of verouderde materialen of weten onvoldoende hoe zij dit goed kunnen toepassen in de praktijk. Voor wat betreft het gebruik van ICT in de klas, dus in de les, is het belangrijk dat het gebruik van ICT wordt vertaald in vakleerplannen. Voor het gebruik van ICT in de school gaat het voornamelijk over de invoering van het LVS. Bovendien lijken nieuwe ICT investeringen niet geborgd.

Samenvattend oordeel: Competentieontwikkeling

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	De bevoegdverklaring van alle leraren heeft plaatsgevonden voordat het volledige basispakket nascholing was gevolgd en afgerond (april 2010). Trainingen voor cyclus II leraren zijn überhaupt nog niet opgestart. In ICT is geïnvesteerd, maar van integraal gebruik is geen sprake.	
Efficiëntie	In totaal is er in de periode 2002 – 2009 veel geïnvesteerd in nascholing. Uiteindelijk was afronding van de nascholing niet noodzakelijk. Alle leraren zijn bevoegd verklaard. De inhoud van de training was lastig te vertalen naar de dagelijkse praktijk. De efficiëntie van ICT investeringen is beperkt zolang afspraken over onderhoud en op termijn vervanging niet gemaakt worden.	
Duurzaamheid	Met de ministeriële beschikking is een basis gelegd voor het continueren van de nascholing. FIDE is coördinerende en uitvoerende partij in deze. Continue en structurele nascholing van docenten is *inhoudelijk* nog niet georganiseerd en niet verbonden aan individuele leervragen van docenten en ontwikkelopgaven van de scholen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt overigens bij schoolbesturen. FIDE zou een hieraan ondersteunende rol moeten spelen.	

10.3.4 Leermiddelen en inventaris

Doelstelling
Aan het eind van de invoering van het Funderend Onderwijs zijn er voldoende adequate leermiddelen ontwikkeld en/of aangeschaft om het Funderend Onderwijs op onderwijskundig verantwoorde en ontwikkelingsgerichte wijze te realiseren

Achtergrond
De analyse van de stand van zaken op deze kernverbetering heeft geleid tot het inzicht dat er op Curaçao onduidelijkheid bestaat over de begrippen leermiddelen en leermethoden. De onduidelijkheid hierover heeft tot gevolg dat er op dit moment weliswaar veel leermiddelen beschikbaar zijn, maar dat deze beslist niet op een adequate manier worden toegepast in het FO.

Overigens zijn er niet voor alle educatiegebieden leermiddelen beschikbaar. Bijvoorbeeld op de educatiegebieden mens & maatschappij en mens & natuur ontbreekt het aan middelen. Daarnaast is een groot deel van de beschikbare middelen door de CLU als onvoldoende beoordeeld. In het FO zijn leermiddelen nodig die leerlingen in staat stellen zelfstandig te werken en waarin veel differentiatiemogelijkheden zijn zodat kinderen zich op hun eigen niveau kunnen ontwikkelen.

Daarnaast zijn tussentijdse beoordelingsmomenten van belang om de vorderingen van leerlingen nauw te monitoren. Slechts 5 van de 14 beoordeelde methodes scoren hierop een ruim voldoende tot goed[60].

Duiding

Proces

Bij de invoering van het FO is afgesproken dat er niet volgens vaste methoden gewerkt zou worden. Dit was één van de manieren om het groepsgerichte onderwijs ook echt handen en voeten te geven. De gedachte was dat methodisch onderwijzen te veel het risico in zich draagt (weer) te vervallen in klassikaal onderwijs. Op deze manier gaf men invulling aan het ontwikkelingsgericht werken en onderwijzen in het FO. Vanuit de overheid (SAE en FMS) zijn er in de afgelopen jaren heel veel leermiddelen ter beschikking gesteld om deze visie uit te kunnen voeren. De omvang van de investering (ruim NAF 15.7 miljoen) in de kernverbetering leermiddelen onderstreept dit ook[61]. Dit bedrag was ook bedoeld voor het trainen van de leerkrachten in het gebruik van de middelen. Schoolleiders en leraren konden echter onvoldoende met deze middelen uit de voeten en noemden deze middelen ook teveel van hetzelfde. De leermiddelen die zij ontvangen hebben sluiten lang niet in alle gevallen goed aan op de behoefte van de school en in de klas. Die mismatch op behoefte zit zowel op inhoud als op aantal. Leraren hebben in sommige gevallen voor alle leerlingen een exemplaar nodig. Terwijl vanuit het FO-principe van groepsgewijs werken maar een beperkt aantal exemplaren beschikbaar is gesteld.

Fundashon Material pa Skol (FMS) geeft aan de behoefte aan leermiddelen meerdere keren geïnventariseerd te hebben, maar als gevolg van zeer beperkte respons zijn zij naar eigen inzicht aan de slag gegaan met leermiddelenontwikkeling. De beperkte respons lijkt eerder voort te komen uit een gevoel van moedeloosheid ‘het levert toch niks op’ dan uit iets anders. In het veld is voornamelijk behoefte aan Papiamentstalige leermiddelen om zodoende invulling te kunnen geven aan onderwijs in instructietaal Papiaments. In de dagelijkse praktijk blijkt de toepassing van het afgesproken uitgangspunt om methode vrij te werken onvoldoende te slagen. Het lukt leraren niet of maar te beperkt om hieraan invulling te geven. In plaats van met een methode zouden zij moeten werken aan de hand van een leerlijn FO. Die leerlijn geeft hen onvoldoende houvast om de beschikbare leermiddelen toe te passen en vaardigheden op een heldere wijze over te brengen aan leerlingen. Wel geproduceerde leermiddelen zijn als gevolg in de kast beland. Ondanks die onduidelijkheid hebben schoolbesturen - SAE en FMS het uitgangspunt van werken zonder methoden niet opnieuw ter discussie gesteld.

De onduidelijkheid over leermiddelen en -methoden is versterkt door de voortdurende taaldiscussie die gevoerd is over de instructietaal in het FO. Door het uitblijven van door het veld als bruikbaar ervaren middelen of methoden, hebben de schoolbesturen geen invulling kunnen geven aan het door hen gewenste taalbeleid. Inmiddels is door bijvoorbeeld het RKCS schoolbestuur een eigen taalmethode uitgekozen. Op alle FO scholen is (tot en met groep 6) stapsgewijs een taalmethode ingevoerd. In het volgende projectplan is het de bedoeling over te gaan tot aanschaf van de methode voor de groepen 7 en 8.

60 Universiteit Utrecht & Rafaël Consulting, Leermiddelen voor het funderend onderwijs op Curaçao, juni 2009

[61] Op basis van de financiële overzichten zoals gebruikt in deze evaluatie is niet te traceren of het totaal van 15.7 miljoen NAF besteed is aan leermiddelen of dat een deel van het budget aan gerelateerde activiteiten is besteed.

Beleving in het veld
Voor leraren in de klas leidt het ontbreken van duidelijke lesmethoden ondersteunend aan de leerlijn tot problemen. Leraren moeten op dit moment invulling geven aan die leerlijn met behulp van leermiddelen (dus methode vrij) daartoe zijn zij onvoldoende in staat. Het belemmert hen in het geven van goed onderwijs en het klaarstomen van leerlingen conform de eindtermen van het Funderend Onderwijs.

Oordeel
De onduidelijkheid en discussie tussen overheid en schoolbesturen over leermiddelen en leermethoden, gecombineerd met de doorlopende (instructie)taaldiscussie hebben er volgens AEF toe geleid dat er op dit moment onvoldoende adequate middelen horend bij een leerlijn of methoden voor handen zijn om volgens de principes van het FO les te geven. Om tot een oplossing voor de toekomst te komen is het belangrijk om:

A
Een principiële keuze te maken dat men op Curaçao in het FO toch weer gaat werken volgens een methode. In de praktijk blijkt dat men al aan de slag is met het aanschaffen van taal- en rekenmethoden. Het gaat echter om een principiële keuze die ook van invloed is op de andere educatiegebieden. Die keuze kan ieder schoolbestuur voor zich maken, echter voor een efficiënte aanpak van de ontwikkeling van methoden en ook om met behulp van methoden eenduidigheid richting de eindtermen te formuleren, is het wenselijk hier met het gehele FO een principe uitspraak over te doen.

B
Op korte termijn een inventarisatie te maken van welke methoden schoolbesturen nog nodig hebben.

C
Een vervolg te geven aan het FO-platform (ooit ingesteld door FIDE) waarin structureel overleg plaatsvindt (op basis van onderzoek) over de toepassing van de methoden. Werkt het in de praktijk, zijn aanpassingen nodig et cetera.

Samenvattend oordeel: Leermiddelen en inventaris

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er zijn inderdaad veel middelen ontwikkeld en aangeschaft. Sommige middelen worden echter niet of nauwelijks gebruikt in de dagelijkse praktijk. Integendeel, vanuit de praktijk klinkt een roep om goede, adequate methoden en/of goede invulling van de educatiegebieden door leerlijnen.	
Efficiëntie	In de kernverbetering leermiddelen is behoorlijk geïnvesteerd in de afgelopen periode. Die middelen worden echter maar heel beperkt gebruikt.	
Duurzaamheid	Door de afwezigheid van voldoende en kwalitatief goede middelen en methoden, versterkt door de onduidelijkheid over het al dan niet lesgeven volgens een vaste methode, vindt feitelijke vertaling van het FO in de klas beperkt plaats. Voorwaarde voor borging en duurzaam effect in de klas zijn kwalitatief goede (op methoden afgestemde) leermiddelen en de kennis en kunde van de leerkracht om de leerlijnen te kunnen volgen in het ontwikkelingsgericht onderwijs.	

10.3.5 Leerlingvolgsysteem en leerlingzorg

Doelstelling Aan het eind van de invoering van het Funderend Onderwijs is op alle scholen voor Funderend Onderwijs een leerlingvolgsysteem ontwikkeld en geoperationaliseerd Aan het eind van de invoering van het Funderend Onderwijs is op alle scholen voor Funderend Onderwijs een leerlingzorgplan opgesteld en is in uitvoering

Achtergrond

Leerlingvolgsysteem

Op Curaçao is een eigen leerlingvolgsysteem ontwikkeld met middelen uit het OJSP. Het systeem is geïnstalleerd bij de scholen van alle kleine schoolbesturen. Het systeem is binnen de Stichting Christelijk Onderwijs New Song (SCONS) scholen weliswaar geïnstalleerd, maar wordt daar niet of nauwelijks gebruikt. Leraren zijn getraind in het gebruik, maar de totale opgave van de onderwijsvernieuwing maakt dat er door de school, in de klas keuzes gemaakt worden. Werken met het LVS heeft daarbij niet de eerste prioriteit gekregen. Daarnaast is de beschikbaarheid van computers beperkt.

Het RKCS schoolbestuur heeft onlangs een bestaand systeem uit Nederland aangeschaft (Parnassys). Binnen de andere schoolbesturen (VPCO en DOS) wordt op dit moment de afweging gemaakt of men gebruik gaat maken van het zelf ontwikkelde systeem of dat wordt overgaan tot de aanschaf van Parnassys. Belangrijke afweging daarbij zijn de gebruikerskosten (per leerling) voor het in stand houden van het systeem. Daarbij speelt ook de vraag of het systeem web-based moet zijn, wat aanzienlijk scheelt in de kosten.

Leerlingzorgstructuur

Een van de uitgangspunten bij de invoering van het FO was het speciaal onderwijs te integreren in het regulier onderwijs. Of anders gezegd in het FO moest een zorgstructuur ontwikkeld worden die in staat was om voor die kinderen een vangnet te vormen. In het merendeel van de FO scholen zijn zorgstructuren aanwezig. Dat wil zeggen dat deze organisatorisch zijn ingericht. In de praktijk werken ze nog onvoldoende. Voor kinderen met een structurele zorgbehoefte (speciaal onderwijs) is de bestaande zorgstructuur geen vangnet.
Die kinderen krijgen niet de ondersteuning die ze nodig hebben. Het niet kunnen voldoen aan hun zorgvraag heeft ook effect op het leerklimaat van andere kinderen. De zorgstructuur als achtervang van zorg en ondersteuning voor kinderen die dit tijdelijk nodig hebben functioneert, maar nog niet goed genoeg. Hier is een capaciteitstekort de belangrijkste oorzaak.

Duiding

Proces

Leerlingvolgsysteem

De reden voor schoolbesturen om niet het zelf ontwikkelde LVS, maar een bestaand systeem uit Nederland te implementeren is omdat dit laatste systeem webbased functioneert. In eerste instantie gold dit niet voor het op het eiland ontwikkelde systeem. Inmiddels werkt ook dat systeem webbased. Dat betekent dat een beheerder niet fysiek aanwezig hoeft te zijn, maar op afstand (eventueel vanuit Nederland) het beheer van het systeem voor zijn rekening kan nemen. Bovendien maakt een webbased systeem het mogelijk op meerdere locaties gegevens in te vullen en in te zien. De exploitatie van het beheer van het Nederlandse LVS valt buiten de reguliere bekostiging (het V&V stelsel). Vandaar dat de aanschaf op zich laat wachten.

Leerlingzorg
Bij de start van de invoering van het FO is er een soort zorg overlegplatform ingericht waar zorgfunctionarissen van verschillende scholen met elkaar ervaringen uit konden wisselen en na konden denken over de vormgeving van een goede zorgstructuur. Dit platform bestaat op dit moment niet meer. Met het wegvallen van het platform is niet alleen bovenschools overleg, maar ook de aanleiding om zorg en ondersteuning bovenschools te organiseren weggevallen.

Beleving in het veld
Leerlingvolgsysteem
Het veld kijkt erg uit naar de implementatie van een LVS. Het betreft hier weliswaar een extra opgave binnen het totale vernieuwingsproces. Echter volgens het veld is een LVS een van de kritische succesfactoren. Alleen op die manier wordt mogelijk kritisch naar het eigen onderwijssysteem gekeken. Meer in het bijzonder de resultaten die daar behaald worden. Tegelijkertijd geven schoolleiders en leraren aan dat het succes van het LVS afhangt van duidelijke afspraken over welke informatie nu wordt opgenomen in het systeem. Alleen wanneer dit op een min of meer eenduidige manier wordt gedaan, ontstaat een informatiebron waaruit gegevens vergelijkbaar zijn en herkenbaar en bruikbaar in vervolgonderwijs. Bovendien staat en valt het succes van een LVS bij de invoering van gegevens. Hiervoor is beschikbare capaciteit onontbeerlijk. Die capaciteit is niet altijd en overal een vanzelfsprekendheid.

Leerlingzorg
Het uitgangspunt om speciaal onderwijs te integreren in het regulier FO betekent voor het veld een (extra) zware belasting. Enerzijds omdat de bestaande zorgstructuren onvoldoende in staat zijn een vangnet te vormen voor leerlingen die structureel zorg en ondersteuning nodig hebben. De kinderen krijgen dus veelal niet de zorg die ze nodig hebben en hebben daardoor extra moeite om mee te komen in de klas. Anderzijds heeft de aanwezigheid van deze groep kinderen binnen het regulier onderwijs ook effect op de rest van de leerlingen. Ze vragen doorgaans veel aandacht en door het ontbreken van voldoende zorgcapaciteit zijn leraren genoodzaakt die ondersteuning zelf te geven. Zij zijn daarvoor niet opgeleid en het gaat ten koste van de tijd en aandacht die zij kunnen besteden aan de rest van de klas. De zorg voor leerlingen die tijdelijk extra ondersteuning nodig hebben blijft achter voornamelijk door onvoldoende capaciteit. Het uitblijven van die zorg legt nog eens een extra wissel op de tijd van de leraar.

Oordeel
Leerlingvolgsysteem
Op dit moment is er nog geen sprake van een ingevoerd digitaal LVS op alle scholen. Ondanks het feit dat in de doelstelling alleen een LVS genoemd is, is een digitaal LVS in dit tijdperk natuurlijk van groot belang. Tegelijkertijd is de vertraging verklaarbaar. Aan de ene kant zijn scholen pas laat betrokken in de discussie over de ontwikkeling van het LVS. Aan de andere kant biedt het SJA weliswaar de mogelijkheid over te gaan tot de aanschaf van een ander systeem. Het wachten op de nieuwe verdeling van middelen heeft geleid tot vertraging in de feitelijke aanschaf. De verantwoordelijkheid voor een succesvolle en duurzame invoering van het digitale LVS ligt bij het veld. Het veld is aan zet en voelt die verantwoordelijkheid ook als zodanig. Het is nu zaak dat de stap ook echt gezet wordt. Daarbij lijkt een structureel hogere vergoeding vanuit de overheid voor ICT-voorzieningen op alle FO-scholen onontbeerlijk, net als goede monitoring vanuit de overheid dat er een goede en effectieve implementatie van dit systeem plaatsvindt.

Leerlingzorg
De leerlingzorgstructuren in het FO functioneren op dit moment niet goed genoeg. Voor leerlingen die structureel extra zorg nodig hebben is de zorgstructuur (het vangnet) onvoldoende stevig ingericht. Voor leerlingen die tijdelijke extra zorg nodig hebben schiet het aanbod (in capaciteit) tekort bij de vraag.

Samenvattend oordeel: Leerlingvolgsysteem en leerlingzorg

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er is een digitaal LVS ontwikkeld. Invoering van dat systeem op alle scholen is nog niet gebeurd. Integendeel een aantal schoolbesturen overweegt de aanschaf van een eigen systeem of is daartoe inmiddels overgegaan. Invoering per 2012 kan nog wel gerealiseerd worden, mits over het beheer duidelijke (financiële) afspraken worden gemaakt. De leerlingzorg in de scholen krijgt steeds meer vorm, maar moet een professionaliseringsslag maken.	
Efficiëntie	In de ontwikkeling van een eigen geautomatiseerd LVS is behoorlijk geïnvesteerd. Tot op heden is dit systeem slechts bij één schoolbestuur geïmplementeerd. Die er op dit moment nog geen gebruik van maakt. Aangezien op basis van de beschikbare financiële gegevens in dit onderzoek geen inzicht is geweest op activiteitenniveau, is het niet te achterhalen wat er precies geïnvesteerd is in leerlingenzorg.	
Duurzaamheid	Zonder structurele afspraken of beschikbaarheid van middelen voor het beheer van het LVS kan er geen sprake zijn van een duurzaam gebruik van het LVS. Voor een duurzame leerlingzorgstructuur moet deze enerzijds geprofessionaliseerd worden en anderzijds moeten leraren beter in staat zijn/ gesteld worden die structuur in te schakelen wanneer het nodig is.	

10.3.6 Kwaliteitszorg

Aan het eind van de invoering van de het Funderend Onderwijs is er een systeem van interne kwaliteitszorg operationeel op de scholen

Achtergrond
In 2008 hebben alle scholen een zelfevaluatiekaart ontvangen en zijn zij getraind in het gebruik van deze kaart. Dergelijke trainingen zijn in 2009 opnieuw aangeboden. De verantwoordelijkheid voor het feitelijk gebruik van deze zelfevaluaties ligt bij schoolbesturen en hun individuele scholen. Organisaties als FIDE en SGE zijn beschikbaar voor ondersteuning en begeleiding.

Duiding
Proces
Bij de beoordeling van het projectplan FO 2009 – 2010 heeft USONA aangegeven op een aantal onderdelen graag een aanvullend behoefteonderzoek te willen zien, om zo de activiteiten in het projectplan beter en specifieker te kunnen richten op wensen en behoeften in het veld. Dit gold onder andere voor het onderwerp kwaliteitszorg. Het behoefteonderzoek kwaliteitszorg is gekoppeld aan het behoefteonderzoek dat voor de kernverbetering Management & Organisatie moest worden uitgevoerd. Het is de bedoeling dat scholen gegevens uit dit behoefteonderzoek gebruiken en een plek geven in hun schoolontwikkelingsplan. In het SOP zou zo dus de verbinding gemaakt moeten worden met kwaliteitszorg.

Beleving in het veld
Op dit moment beschikken alle scholen over een SOP. Echter de inhoud van de plannen is volgens het veld in de meeste gevallen nog te theoretisch. Dat maakt het maken van de vertaalslag naar toepassing in de dagelijkse praktijk lastig. Die theoretische invalshoek lijkt het gevolg te zijn van het feit dat de SOP op dit moment ontwikkeld worden door een groep van experts buiten de school. Het is de bedoeling dat in de tweede ronde (voorzien in 2011) de SOP's veel meer ontwikkeld wordt in samenspraak met leraren. Aangezien de SOP's nu nog weinig zeggingskracht hebben in de klas, wordt aangenomen dat ook de kwaliteitszorg nog niet voldoende is doorgedrongen tot op de werkvloer. Op bestuurs- en schoolleidersniveau krijgt het SOP steeds meer betekenis. Wel geven bestuurders en schoolleiders aan dat een SOP pas echt betekenisvol is als deze doorwerkt tot in de klas.

Schoolbesturen geven aan dat de Inspectie haar rol moet oppakken daar waar het gaat over het stellen van kwaliteitseisen. Welke dan weer een plek zouden moeten krijgen in de SOP's. De inspectie heeft hierover het een en ander gecommuniceerd maar het is voor de scholen onvoldoende duidelijk waar het gaat over interne en waar over externe kwaliteitsborging. In het FO is een monitor opgezet die ondersteuning biedt bij de interne kwaliteitsbewaking. Input uit de monitor helpt schoolleiders aan informatie over waar aanvullende ondersteuning nodig is.

Oordeel
Voor de invoering van een systeem van interne kwaliteitszorg is een aantal acties ondernomen. Er zijn criteria opgesteld en scholen zijn getraind in het uitvoeren van een zelfevaluatie. De verantwoordelijkheid om hier nu actief mee aan de slag te gaan ligt bij scholen zelf. Het vermoeden bestaat dat kwaliteitszorg in de veelheid aan vernieuwingsacties onderbelicht blijft.

Samenvattend oordeel: Kwaliteitszorg

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Te weinig zicht op feitelijke stand van zaken.	
Efficiëntie	De investeringen op de kernverbetering kwaliteitszorg zijn relatief laag (NAF 55.500,-). Met de slag die gemaakt kan worden door een koppeling te organiseren met de SOP kan hier voor een relatief kleine investering een duurzaam resultaat geboekt worden.	
Duurzaamheid	Voor een kwalitatief hoogwaardig FO is een duurzaam systeem van kwaliteitszorg cruciaal. De koppeling met de SOP's is logisch; mits de SOP's in de toekomst ook betekenis krijgen op de werkvloer.	

10.3.7 Taalonderwijs

Aan het eind van de invoering van het Funderend Onderwijs is het Eilandelijk taalbeleid uitgevoerd. Alle scholen voor Funderend Onderwijs hebben een schooltaalbeleid in overeenstemming met de richtlijnen uit het Eilandelijke Taalbeleid. Aan het eind van de invoering van het Funderend Onderwijs weten alle leerkrachten van het Funderend Onderwijs op pedagogisch en didactisch verantwoorde wijze om te gaan met de diverse talen binnen de groep, met speciale aandacht voor verbetering van het niveau van het Nederlands

Achtergrond
Op Curaçao is bij de invoering van het FO als een belangrijk uitgangspunt gehanteerd dat de moedertaal ook de instructietaal voor het FO zou worden. Dat wil zeggen Papiamentu als instructietaal. Een goede beheersing van het Nederlands wordt, breed gedeeld, als onvoorwaardelijk beschouwd. Echter kinderen moeten les krijgen in de taal waarmee ze ook opgroeien.

Het Nederlands wordt in het FO de eerste doeltaal. Op Curaçao bestaan over dit taalbeleid veel verschillende en uiteenlopende redeneringen.

Op Curaçao is een eilandelijk taalbeleid aanwezig. Dit beleid is echter dermate theoretisch dat schoolbesturen er hun eigen vertaalslag aan hebben gegeven. De verantwoordelijkheid voor het kiezen van de instructietaal ligt bij de schoolbesturen. Scholen hebben met raadpleging van de ouders een eigen taalbeleid gekozen om te handhaven op school. Zo zijn er drie type scholen ontstaan: Nederlandstalige scholen, Papiamentstalige scholen en bilinguale scholen.

Duiding

Proces

Om er voor te zorgen dat er op scholen voldoende docenten rondlopen die de verschillende talen in voldoende mate beheersen is er vanaf het eerste samenwerkingsprogramma gewerkt aan het ontwikkelen van een taalportfolio voor docenten. Het merendeel van de leraren heeft een assessment afgelegd op beheersing van zowel het Nederlands als het Papiamentu. In het OJSP was het de bedoeling hiermee verder te gaan. Echter in het stellen van prioriteiten voor de uitvoering zijn keuzes gemaakt en is de focus niet komen te liggen op verdere investeringen in het taalportfolio.

Beleving in het veld

Op scholen heerst een gevoel dat de overheid de taaldiscussie voor zich uit heeft geschoven. Vanuit de overheid wordt, volgens het veld, niet eenduidig aansturing gegeven op het taalbeleid, dat leidt in de praktijk tot onduidelijkheid. Uiteindelijk is besloten dat Schoolbesturen zelf konden kiezen voor hun instructietaal. Oorspronkelijk waren er vier Nederlandstalige kleuterscholen, de overige kleuterscholen waren Papiamentstalig. Inmiddels hebben 8 FO scholen vanaf de eerste cyclus Nederlands als instructietaal. Nog eens 33 scholen hanteren het Nederlands en het Papiaments als instructietaal. Tegelijkertijd geven scholen aan dat de praktische vertaling van het taalbeleid naar invulling in de school lastig is. Volgens het veld is dat omdat men door het uitblijven van adequate methoden niet in staat is op een kwalitatief goede manier in het Papiamentu te onderwijzen. De schoolbesturen die gekozen hebben voor het Papiamentu als instructietaal of één van de instructietalen kunnen daardoor geen invulling geven aan het door hen gewenste taalbeleid.

Project tweetalig onderwijs

In 2007 is gestart met het Project Tweetalig Onderwijs. Het project wordt uitgevoerd onder aansturing van het Rooms Katholieke Schoolbestuur en wordt gefinancierd met gelden vanuit Nederland (ongeveer NAF 3.1 miljoen, voor een onderzoek van 4 jaar). De aanleiding van het onderzoek is de lopende discussie op Curaçao over de instructietaal in het FO. Uitgangspunt bij de invoering van het FO is geweest dat de moedertaal de instructietaal in het onderwijs zou moeten zijn. Dit komt in de praktijk neer op Papiamentu als instructietaal. In het RK onderwijs wordt al lange tijd tweetalig lesgegeven. Het uitgangspunt voor de RK scholen is dat kinderen zowel het Papiamentu als het Nederlands goed beheersen zodat ze in die talen voortgezet onderwijs kunnen volgen. Die tweetalige benadering sloot kortom niet aan op het uitgangspunt van het FO. Als uitkomst van de discussie die hierover ontstond heeft RCKS ingezet op een onderzoek naar de effecten van Tweetalig onderwijs op de onderwijsresultaten van kinderen.

Het onderzoek is nog lopende voor het trekken van conclusies is het derhalve nog te vroeg. De eerste bevindingen tonen aan dat de heersende opvatting dat voor de beste onderwijsresultaten de moedertaal de instructietaal zou moeten zijn, geen stand houdt. Voor het definitief trekken van conclusies over de effecten op onderwijsresultaten en nog een stap verder voor het effect op taalbeleid in het onderwijs is het nog te vroeg. Wel zijn de uiteindelijke uitkomsten van het onderzoek relevant voor het maken van (verdere) keuzes in het taalbeleid.

De opgave is om de onderzoeksresultaten, straks na afloop van het onderzoek, betekenis te laten krijgen in het veld en in het beleid. Mede gelet op de omvang van de investering, die logisch is gezien de looptijd en reikwijdte van het onderzoek, is het belang van het breed delen en gebruiken van de uitkomsten cruciaal.

Oordeel
Het Curaçaose taalbeleid, zoals uitgewerkt op basis van de landsverordening FO, biedt in principe voldoende handvatten om op een effectieve wijze invulling te geven aan het schooltaalbeleid op individuele scholen. Door het gebrek aan methoden en middelen lukt het echter niet dit in de praktijk handen en voeten te geven. Bovendien zouden scholen, zeker in de eerste jaren naast geschikte leermiddelen en/of methoden extra in moeten zetten op onderwijskundige begeleiding van de leraren bij het taalonderwijs. Hiervoor is een taalcoördinator beschikbaar. De vraag is of deze coördinator over voldoende middelen beschikt om leraren ook echt praktisch te ondersteunen. De uitkomsten van het project Tweetalig Onderwijs moeten te zijner tijd hun plek en betekenis krijgen in het veld.

Samenvattend oordeel: Taalonderwijs

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er is een taalbeleid en dat wordt ook gehanteerd. Niet overal beschikken leraren ook over de juiste competenties om leerlingen een goede taalvaardigheid bij te brengen. De structurele aandacht, training van leraren ter verbetering van hun beheersing van het Nederlands is beperkt.	
Efficiëntie	Daar waar leraren ondersteund zijn, worden goede resultaten geboekt. Lang niet alle leraren worden echter ondersteund.	
Duurzaamheid	Goede en duurzame beheersing van de Nederlandse taal kan niet zonder kwalitatief goede leermethoden en bijbehorende middelen of een praktisch hanteerbare leerlijn. Het ontbreken daarvan op onderdelen en het feit dat leraren onvoldoende in staat zijn de middelen effectief toe te passen zet de duurzaamheid onder druk. De taalcoördinatoren kunnen hierin een rol spelen, maar daarvoor moeten zij wel beter ondersteund/ opgeleid worden.	

10.3.8 Infrastructuur en meubilair

Eind december 2011 zijn de resterende infrastructuuraanpassingen bij de FO scholen volledig gerealiseerd. Daarbij is voor elk invoeringsjaar tevens een investering gedaan in nieuw aangeschaft meubilair

Achtergrond
Op dit moment zijn 16 infrastructurele projecten volledig gerealiseerd en zijn er nog twee projecten in voorbereiding. Deze projecten omvatten het aanpassen, vernieuwen en nieuwbouw van FO scholen conform de normen voor FO (o.a. lokalen, speelruimtes en gymzalen). Aanpassing van alle 31 FO scholen is gelet op de uitputting van middelen niet meer haalbaar. Een lange termijn oplossing voor onderhoud is er inmiddels: binnenkort wordt opdracht gegeven voor het maken van een onderhoudsplan waarin de nieuwe aanpassingen ook meegenomen worden om regelmatig onderhouden te worden. Hiervoor is door de overheid ook geld apart beschikbaar gesteld.
De nog beschikbare middelen binnen het OJSP zijn kortom onvoldoende om alle benodigde infrastructurele aanpassingen te verrichten. Voor onderhoud zijn reguliere middelen gereserveerd.

Duiding

Proces en beleving in het veld

In de afgelopen jaren is een groot aantal infrastructurele projecten gestart. Er is ook nog een aantal projecten dat, conform de ingediende behoeften plannen van scholen, gestart zou moeten worden. Aangezien het voor infrastructuur beschikbare budget hiervoor niet toereikend is, betekent dat dat de benodigde resterende aanpassingen in FO niet meer gerealiseerd kunnen worden. In het onderhoud van reeds gedane investeringen kan vanuit reguliere middelen worden voorzien.

Voor een aantal FO scholen is de infrastructurele randvoorwaarde voor de implementatie van FO niet ingevuld. Het betreft hier voornamelijk de grootte van de lokalen. Die moet groepsgewijs en gedifferentieerd onderwijs ondersteunen.

Een belangrijke constatering is dat er in de afgelopen jaren nauwelijks afstemming heeft plaatsgevonden tussen de planning van infrastructuur projecten en (zoals eerder beschreven) de aanschaf van leermiddelen en inventaris (meubilair). Dit heeft in het FO tot nu toe niet tot grote problemen geleid, maar is voor de toekomst wel een risico. Zeker wanneer het grotere investeringen betreft is die afstemming cruciaal. Wanneer die niet verbeterd wordt, is er voor de toekomst een risico dat aanpassingen en of inventaris niet of niet snel genoeg effectief gebruikt kunnen worden. Infrastructuur is niet opgenomen in het algemene budget voor FO: hiervoor zijn aparte huisvestingsplannen ingediend met een apart budget. AEF heeft hierover geen beschikking.

Oordeel

Het infrastructuurplan omvat een grote hoeveelheid aan infrastructurele aanpassingen (opgesteld op basis van een behoefte-inventarisatie in het veld). Het plan is nog lang niet volledig gerealiseerd en het beschikbare budget maakt het ook onmogelijk nog tot realisatie van het totale programma te komen.

Samenvattend oordeel: Infrastructuur en meubilair

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Doel is niet gerealiseerd en gaat ook niet meer gerealiseerd worden. De resterende middelen zijn onvoldoende.	
Efficiëntie	Investeringen in inventaris die niet direct bruikbaar zijn betekent een inefficiënte investering.	
Duurzaamheid	Het is op dit moment voor het veld onduidelijk wie straks de financiering van onderhoud en beheer na afronding van infrastructurele werkzaamheden op zich neemt. Zonder duidelijkheid daarover en de zekerheid van structureel budget bij de verantwoordelijke partij staat de duurzaamheid onder druk.	

10.3.9 Ouderparticipatie

Ouders zijn in staat actief en gestructureerd bij te dragen aan het ontwikkelingsproces van hun kinderen in de thuissituatie. De school is in staat om de ouders bij het onderwijs te betrekken. Wijkorganisaties zijn in staat om bij de opvoeding te ondersteunen

Achtergrond
FIDE heeft een expositieruimte FO ingericht en geeft ook trainingen en workshops voor ouders om hen te informeren over de opzet en filosofie van het funderend onderwijs. Het gebruik van die ruimte en van de trainingen is, mede gelet op de investeringen die gedaan zijn, (tot nu toe ongeveer NAF 30.000) beperkt.

Verder is het zo dat de invulling van ouderparticipatie van school tot school verschilt en sterk afhankelijk is van de tijd en aandacht die een schoolleider daaraan besteedt.
Vooralsnog wordt ouderparticipatie veelal ingevuld door het instellen van een oudercommissie en/of het organiseren van festiviteiten op de scholen. De deelname aan ouderavonden neemt toe, al blijft de aanwezigheid van moeilijk bereikbare ouders een punt van aandacht. Dit geldt voor vrijwel alle scholen in het FO.

Voor zover bekend zijn wijkorganisaties op dit moment niet betrokken bij opvoedingsondersteuningsactiviteiten.

Duiding
Proces
De belangrijkste oorzaak voor de beperkte participatie van ouders is het feit dat in het merendeel van de Curaçaose gezinnen de (beide) ouders werken. Bovendien is het in de cultuur niet gebruikelijk om intensief bij het onderwijskundige ontwikkelproces van het kind betrokken te zijn. De manier waarop nu veelal invulling wordt gegeven aan ouderparticipatie leidt nog niet automatisch tot ouders die ook in staat zijn het ontwikkelproces van hun kinderen te ondersteunen.

Beleving in het veld
Een van de effecten die leraren merken van de extra aandacht die gegeven wordt aan ouderparticipatie is dat ouders zich ook gaan bemoeien met het lesgeven van leraren. Dit roept een spanning op tussen de betrokkenheid en bemoeienis van de ouders en de professionaliteit van de school. Ouderparticipatie is bedoeld om ouders actief te betrekken bij de ontwikkeling van hun kind en niet om de lessen op school ter discussie te stellen. Als gevolg valt op dat op een aantal scholen leraren terughoudend worden in het heel actief inzetten op ouderparticipatie.

Oordeel
Ouderparticipatie wint aan aandacht op Curaçao. Dat wil zeggen: binnen scholen komt hier steeds meer aandacht voor. Echter voor duurzame en structurele participatie is tijd nodig. Ouderparticipatie als logisch en vanzelfsprekend fenomeen vereist een gedrags- en cultuurverandering en dat kost tijd. Het ene schoolbestuur is verder met het ontwikkelen en integreren van ouderparticipatie dan het andere schoolbestuur. Echter de aanbeveling is om structureel tijd en aandacht te besteden aan de gedragsverandering die nodig is voor echt constructieve ouderparticipatie.

Samenvattend oordeel: Ouderparticipatie

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Ouders raken steeds meer betrokken. Het is te vroeg om te zeggen dat alle ouders een actieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van hun kinderen.	
Efficiëntie	Voor het opzetten en stimuleren van ouderparticipatie is ongeveer NAF 50.000 gecalculeerd. Een niet al te groot bedrag voor een grote opgave. De resultaten laten zien dat de betrokkenheid bij de school toeneemt, maar bij het onderwijs nog niet. Het echt vormgeven van participatie die erop gericht is ouders bij het onderwijs te betrekken vergt veel inspanningen, in tijd en geld. Deze relatief kleine investering heeft de betrokkenheid bij de school in elk geval vergroot.	
Duurzaamheid	Er is op dit moment geen sprake van duurzame verankering van ouderparticipatie. Daarvoor is het ook nog te vroeg, gezien het proces dat daarvoor moet worden ingezet.	

10.3.10 Vroegkinderlijke zorg & ontwikkeling

De kernverbetering vroegkinderlijke zorg & ontwikkeling is oorspronkelijk niet opgenomen in het OJSP. In het projectplan FO 2008 – 2012 is deze kernverbetering toegevoegd aan het deelprogramma.

Doelstelling
De kwaliteit van dagverblijven is verbeterd en de deelname van kinderen uit achterstandswijken aan voorschoolse educatie is toegenomen

Achtergrond
Het opleidingsniveau van de beroepskrachten in de kindercentra is verbeterd, er zijn meer directrices met een HBO-opleiding. Opvallend is dat deze verbetering vooral bij stichtingen te zien is. Bij eenmanszaken is nog steeds vaak sprake van een lager opleidingsniveau (LBO of SBO) dan volgens de minimumkwaliteitseisen vereist is. Naast het opleidingsniveau is ook de ratio leidster-kind verbeterd. Dat betekent dat er op dit moment meer leidsters op (kleinere) groepen werkzaam zijn.

Het aantal driejarigen dat participeert in voorschoolse educatie is toegenomen. Het is onduidelijk of dit ook betekent of de groep driejarigen uit achterstandswijken in de voorschoolse educatie is toegenomen. In de door SAE ontwikkelde monitor wordt wel de deelname van kinderen in de voorschoolse educatie bekeken, er wordt echter geen onderscheid gemaakt naar type kinderen. Er is daarom niets bekend over de deelname van kinderen uit achterstandswijken.

De beschikbaarheid van educatief materiaal, speelgoed en computerapparatuur is toegenomen in de afgelopen periode.

Duiding
Proces
De omvang van het aanbod aan vroegkinderlijke zorg en ontwikkeling varieert jaarlijks. Er sluiten regelmatig kinderdagverblijven en crèches en er openen ook met enige regelmaat nieuwe dagverblijven en crèches. Volgens de inspectie van DCE is er echter een kern van kinderdagverblijven (90%) die constant blijft. Bij de start van de verbetertrajecten voor de VKZO zijn afspraken gemaakt over minimale kwaliteitseisen voor crèches. Alleen wanneer een organisatie voldoet aan deze minimale eisen komt zij in aanmerking voor een vergunning. Alleen met een vergunning kan een organisatie aanspraak maken op financiering ter ondersteuning van innovatie en verbetering.

De Inspectie heeft formeel ook een taak in het controleren van kwaliteit in VVE. In de praktijk wordt die functie maar heel beperkt uitgevoerd.

Er is stevig ingezet op het verbeteren van het opleidingsniveau van leidsters. Het grote verloop van personeel maakt het op peil houden van dat opleidingsniveau lastig.

Beleving in het veld
De beschikbaarheid van materiaal en speelgoed is niet overal toegenomen. Vanuit een aantal kinderdagverblijven komt de klacht dat zij niet op de hoogte waren van de ingezette verbetertrajecten en daardoor nieuwe materialen, waaronder computers, zijn misgelopen. In de overgang naar het FO merken FO scholen langzaamaan verbetering in de ontwikkeling van kinderen.

Oordeel
De kwaliteit van kinderdagverblijven is verbeterd. Enerzijds omdat zij over meer en betere middelen, inventaris beschikken. Al is die verbetering nog niet op alle kinderdagverblijven zichtbaar. Anderzijds omdat de kwaliteit in de begeleiding verbeterd is. Het personeelsverloop zet de duurzaamheid van die kwaliteit wel onder druk. Het is daarom belangrijk via het management van crèches en dagverblijven in te zetten op een kader van kwaliteitseisen en criteria. Zij moeten in staat worden gesteld, ook bij nieuw personeel, strak te kunnen sturen op de kwaliteit die nodig is. De kwaliteitscriteria zijn opgesteld;d. Controle en handhaving op die criteria is beperkt.

Samenvattend oordeel: Vroegkinderlijke zorg & ontwikkeling

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	De kwaliteit is verbeterd/aan het verbeteren. Er is onvoldoende zicht op de deelname van driejarigen uit achterstandswijken. Er kan dus geen uitspraak worden gedaan over het al dan niet realiseren van deze doelstelling.	
Efficiëntie	Voor VKZO is een aanzienlijk omvangrijk budget gereserveerd (NAF 602.225). Tot op heden is NAF 35.808 besteed (en vanuit het eerste programma 1,9 mln.). Gelet op de tot nu toe bereikte resultaten bestaat de indruk dat die investering vrij efficiënt is geweest.	
Duurzaamheid	Een kwaliteitsverbetering is op lange termijn alleen duurzaam als op die kwaliteit blijvend wordt toegezien en sturing op die kwaliteit goed geborgd is. Zeker met het oog op het grote personeelsverloop. Dat is op dit moment onvoldoende het geval.	

10.4 Complementariteit

Kernverbeteringen vormen logisch geheel
De geformuleerde kernverbeteringen sluiten aan bij de kenmerken van het FO en de visie op het Funderend onderwijs. Dat wil zeggen dat de onderwerpen die de verschillende kernverbeteringen aansnijden allemaal nodig zijn om, de invoering van het FO te realiseren. In de kernverbeteringen komen alle randvoorwaarden aan de orde: competenties van leraren, aanwezigheid van materiaal en middelen, passende klaslokalen et cetera De kernverbetering ‘vroegkinderlijke zorg en ontwikkeling’ (VKZO) past in het programma wanneer gekeken wordt naar het onderwijs als doorlopende leerlijn. Dan is de VKZO een belangrijke, eerste stap in de leerlijn. Echter in het licht van de overall doelstelling van het programma, namelijk de implementatie van het FO, is deze kernverbetering wel van andere orde.

Samenhang verdwijnt in de uitvoering
De samenhang verdwijnt in de uitvoering. Dat heeft twee oorzaken. In de eerste plaats is de in te voeren vernieuwing heel omvangrijk. Dat leidt ertoe dat scholen op tal van terreinen activiteiten in gang moeten zetten om tot een volwaardige implementatie van FO te komen. Komend uit een situatie waarin meer dan 20 jaar lang niets gebeurd is in het onderwijs, vergt dit veel van schoolbesturen, schoolleiders en leraren. Niet alleen in de opgave waar zij voor staan (20 jaar achterstand inhalen), maar vooral in de mentaliteitsverandering die nodig is om op een fundamenteel andere manier les te gaan geven. Aan die cultuurverandering is relatief weinig aandacht besteed. Leraren zijn wel getraind in de filosofie en de toepassing van het FO, maar niet in de verandering die zij daar zelf voor moesten maken. Daar komt bij dat in de hoeveelheid aan activiteiten scholen ook keuzes zijn gaan maken. Keuzes over wat wel, wat niet; wat doen we nu en wat kan later. Met het maken van die keuzes, soms ook ingegeven door het uitblijven van ondersteunend materiaal, is de samenhang de invoering van het FO minder geworden.

Daarnaast is de samenhang tussen de kernverbeteringen naar de achtergrond geraakt door de sterke focus op de uitvoering van individuele activiteiten. Dit is ook niet gek gezien de enorme hoeveelheid aan activiteiten (inherent aan een hele lijst kernverbeteringen) die grotendeels gelijktijdig, maar wel sterk apart van elkaar zijn ingezet. In de uitvoering valt op dat de focus op activiteiten heeft geleid tot een situatie waarin het uitvoeren/afronden van activiteiten een doel op zich is geworden.

Tot slot heeft dit onderzoek duidelijk gemaakt dat er in de uitvoering van infrastructurele activiteiten en activiteiten die onder de kernverbetering ‘middelen en inventaris’ zijn uitgevoerd geen of beperkte samenhang (afstemming) is geweest. Niet inhoudelijk, niet organisatorisch en niet in de planning van werkzaamheden. Wanneer dit niet wordt aangepast in de toekomst dan bestaat het risico dat in de toekomst de samenhang verdwijnt.

Een zelfde gebrek aan samenhang bestaat er op het gebied van de leermiddelen en leermethoden. Onduidelijkheid over het verschil tussen beiden, alsmede de door het veld ervaren noodzaak de beschikking te hebben over methoden versus het uitgangspunt dat het FO methoden vrij is, leiden er toe dat stichtingen en individuele schoolbesturen, onafhankelijk van elkaar activiteiten zijn gaan uitvoeren.

10.5 Financiën

In onderstaande tabel is op basis van een uitdraai uit de USONA administratie (november 2010) een overzicht gemaakt van de goedgekeurde budgetten per kernverbetering (budget). De bedragen in de tabel betreffen een optelling van alle projectbudgetten die sinds de start van het OJSP zijn goedgekeurd binnen het deelprogramma Funderend Onderwijs. Datzelfde geldt voor de bedragen in de kolom te verplichten. Die kolom maakt inzichtelijk hoeveel van het reeds goedgekeurde bedrag nog moet worden omgezet in activiteitenverplichtingen. De financiële gegevens in deze tabel geven primair een beeld van de financiële administratie rondom de uitvoering van het betreffende deelprogramma. Omdat in de administratie geen koppeling wordt gemaakt naar vooraf opgestelde ramingen en die koppeling alleen door een reconstructie gemaakt kan worden (dat valt buiten de evaluatieopdracht) is een inhoudelijke verbinding met die ramingen niet mogelijk.

Totaal Funderend Onderwijs 2008 - 2012		
Kernverbeteringen	Budget	Te verplichten
Management & Organisatie	637.500,00	-0,01
Kerndoelen	140.000,00	0,00
Competentieontwikkeling	4.309.000,00	227,37
Leermiddelen & Inventaris	14.075.300,00	123.042,64
Leerlingvolgsysteem en zorg	1.616.000,00	66.863,60
Kwaliteitszorg	466.500,00	0,00
Taalonderwijs	1.642.750,00	3.250,00
Infrastructuur		
Ouderparticipatie	206.000,00	27.000,00
Vroegkinderlijke zorg en ontwikkeling	602.225,00	566.417,00
Aanvullende bijdrage	832.800,00	0,00
Voorschot	0,00	-0,68
Totaal NAF	**24.528.075,00**	**786.799,92**

Bron: USONA, *Financiële stand van zaken OJSP Curaçao,* 29 november 2010

10.6 Conclusies

Doelstelling deelprogramma (element 1)
De doelstelling van het deelprogramma is breed geformuleerd. Dat wil zeggen dat deze eigenlijk verder gaat dan dat er in en via alleen het FO bereikt kan worden. De noodzakelijke brede vorming als voorwaarde om maatschappelijk te participeren moet ook doorgezet worden in het Beroepsonderwijs om echt van betekenis te laten zijn.

Vanuit het perspectief van het deelprogramma FO kan ten aanzien van de doelstelling geconcludeerd worden dat er in principe gelijke ontplooiingskansen zijn voor alle kinderen op Curaçao, vanaf 3 jaar. In principe, omdat op alle scholen het FO is ingevoerd, waarmee een gelijke basis voor alle kinderen is georganiseerd. Tegelijkertijd laat de uitvoering op de verschillende kernverbeteringen zien dat het FO niet overal op een zelfde, eenduidige manier wordt ingevoerd. Hierdoor wordt die gelijke basis onder druk gezet. Voorwaarde voor een gelijke basis is een goede invulling van de educatiegebieden, ondersteuning hierbij en controle hierop. Bovendien heeft elke school zijn eigen identiteit op basis waarvan het onderwijsaanbod verzorgd wordt. De onderwijskundige begeleiding aan kinderen zal op elke school uiteindelijk verschillend zijn.

Tweede element in de doelstelling betreft de brede vorming van kinderen. De vormgeving van het FO langs de acht educatiegebieden moet aan die doelstelling invulling geven, echter geconcludeerd wordt dat dit nog niet optimaal kan gebeuren. Nog niet voor alle educatiegebieden is lesmateriaal beschikbaar. Daar komt bij dat het curriculum pas net beschikbaar is en niet voor alle leraren gemakkelijk te hanteren (vertalen naar de klas). Tot slot gaat de doelstelling in op doorstroom naar vervolgonderwijs. Over de doorstroom naar het vervolgonderwijs kan nu eigenlijk nog niets gezegd worden, omdat de eerste lichting FO kinderen afgelopen jaar naar het voortgezet onderwijs is gegaan.

Doelstellingen kernverbeteringen (element 2)
Het totaal aan doelstellingen op de verschillende kernverbeteringen is zo geformuleerd dat zij tezamen een bijdrage zouden moeten leveren aan het bereiken van de deelprogramma doelstelling. De doelstellingen op ieder van de kernverbeteringen FO zijn tot nu toe in beperkte mate gehaald. Dat is niet omdat er niets gebeurd is. Integendeel, het is evident dat er op alle kernverbeteringen door alle betrokkenen heel veel werk verzet is. De doelstellingen zijn echter te ambitieus geformuleerd. Zeker wanneer in ogenschouw wordt genomen dat de uitvoering om deze doelen te realiseren tegelijkertijd (dat wil zeggen in één keer) gestart is.

Over het geheel genomen leidt dat tot de conclusie dat doelstellingen weliswaar nog niet gehaald zijn en een heel aantal waarschijnlijk ook niet gerealiseerd is eind 2012.
Echter op alle kernverbeteringen is een zeer betekenisvol proces in gang gezet. Funderend Onderwijs is ingevoerd op alle scholen. Voor een duurzame invoering op de lange termijn zal in de komende periode gerichte inzet nodig zijn. Die gerichte inzet is verder uitgewerkt in de aanbevelingen. Belangrijk is hierbij op te merken dat er voor de toekomst keuzes gemaakt zullen moeten worden. In prioriteit en in timing.

Efficiëntie (element 3)
Op het merendeel van de kernverbeteringen scoort efficiëntie ‘oranje’ (4 keer) of ‘rood’ (5 keer). Dat betekent dat de vraag wordt gesteld of met minder investeringen (kosten) hetzelfde resultaat of misschien zelfs meer behaald had kunnen worden. De conclusie die daarbij hoort is ja, dat had gekund. Efficiëntie had met name gerealiseerd kunnen worden in het veel meer in samenhang uitvoeren van activiteiten op de verschillende kernverbeteringen. Met samenhang wordt hier enerzijds bedoeld door afstemming in de uitvoering.

Met name in de ontwikkeling van leermiddelen had enorme efficiëntiewinst geboekt kunnen worden. Leermiddelen zijn in groten getale ontwikkeld, maar worden niet of nauwelijks gebruikt in de klas. Dit hangt rechtstreeks samen met het feit dat leraren niet weten hoe de middelen te gebruiken, omdat zij allereerst vooral behoefte hebben aan methoden.

Complementariteit (element 4)
Inhoudelijk vormen de kernverbeteringen een logisch geheel. Op het niveau van de uitvoering verdwijnt die samenhang. In de uitvoering verschuift de focus naar individuele activiteiten en lijken die activiteiten een doel op zich te worden. Voor een uitgebreide beschrijving zie paragraaf 10.4.

Duurzaamheid (element 5)
Sinds het SJA is de betrokkenheid van schoolbesturen (in het bijzonder RKCS en VPCO) aanzienlijk vergroot. Die betrokkenheid is cruciaal als basis voor een duurzaam vervolg na 2012. De grootste uitdaging voor borging van het FO ligt in het betekenis geven van het FO in de school, in de klas. Dat moet gebeuren via goede leerplannen, lesmethoden, leermiddelen, op het onderwijs afgestemde inventaris en continue begeleiding van de leerkracht. En voor de kwaliteit van het onderwijs in de school zijn schoolbesturen uiteindelijk verantwoordelijk.

Voor de duurzaamheid is verder het V&V stelsel een belangrijk randvoorwaarde. Het stelsel staat in de basis, maar verdient nog uitwerking op specifieke onderwerpen en meer in het bijzonder in de vertaling van middelen op basis van afgesproken wettelijke verantwoordelijkheden voor scholen. Afspraken die ook zekerheid bieden voor de periode na 2012.

10.7 Aanbevelingen

Voor een duurzame invoering op de lange termijn zal in de komende periode gerichte inzet nodig zijn. Die gerichte inzet is uitgewerkt in onderstaande aanbevelingen. De aanbevelingen vormen een lijst van prioriteiten die aan de gerichte inzet invulling zouden kunnen geven.

1 *Neem een principe beslissing over leermethoden*
Uitgangspunt in het FO is formeel methode vrij onderwijs. Onderwijs moet gericht zijn op het doorlopen van 'de leerlijn'. Het veld geeft aan die doorlopende leerlijn niet te kunnen hanteren zonder duidelijk leermethodes. Voordat verder wordt gegaan met de ontwikkeling van leermiddelen moet over het al dan niet hanteren van methodes, een gezamenlijke beslissing worden genomen. Tegelijkertijd is het raadzaam breed in het onderwijsveld te inventariseren wat er nu is aan methodes en middelen en dit met elkaar te delen. Op basis daarvan (en de principe beslissing) worden stappen voor het vervolg bepaald. Overigens merkt AEF daarbij op dat wij afraden om blind te staren op een leerlijn. Het ligt niet voor de hand dat een leerlijn voldoende handvat zal bieden aan de leraren om adequaat onderwijs te kunnen geven. Indien niet vergezeld van de juiste ondersteuning van het onderwijsleerproces en adequate leermiddelen.

2 Taal
Na meer duidelijkheid over leermethodes en leermiddelen, zijn er voor een effectieve invulling van het taalbeleid meer middelen nodig in de verschillende talen. Scholen moeten daarnaast zorgen voor meer onderwijskundige begeleiding van leraren bij het taalonderwijs. Alleen als de leraren ook daadwerkelijk in de dagelijkse praktijk begeleid worden in de manier waarop zij in welke taal dan ook kunnen onderwijzen, is te verwachten dat dit op kwalitatief voldoende niveau kan plaatsvinden. De inspectie dient vervolgens toe te zien op de geleverde kwaliteit.

3 Organiseer op resultaatgerichte afstemming en overleg
Verbeteren afstemming en onderling overleg tussen SAE, schoolbesturen en stichtingen.
Nog te veel wordt het wiel opnieuw en op verschillende plaatsen uitgevonden. Nog te veel wordt langs elkaar heen gewerkt. Het is daarom belangrijk de onderlinge afstemming te verbeteren. Die afstemming moet veel meer resultaatgericht zijn. Dat betekent ook leren van elkaar; goede en slechte ervaringen delen et cetera Concreet moeten hier in ieder geval de volgende onderwerpen op de agenda:

- ontwikkeling leermiddelen, leermethoden (lijst van criteria voor leermiddelen)
- gebruik van nieuwe technologieën voor het trainen van leerkrachten, aansluitend op individuele ontwikkelbehoeftes
- inventarisatie noodzakelijke aanpassingen infrastructuur op korte en lange termijn
- goede voorbeelden ouder participatie.

Kern van een dergelijk overleg is dat schoolbesturen hierin vooral zelf de verantwoordelijkheid nemen voor dat deel van de onderwijsvernieuwing waar zij, al dan niet door innovatieve manieren van samenwerken, zelf verantwoordelijkheid *kunnen* nemen. Dat vraagt een helder overheidskader over rollen en verantwoordelijkheden, financiering en uiteindelijk prioriteiten die in de praktijk ook realistisch zijn.
Daarnaast vraagt het een heroriëntatie op de verschillende stichtingen en de clustering in activiteiten die daar plaats kan vinden. Uitgangspunt zou moeten zijn om dit zoveel mogelijk vanuit één punt toegankelijk te maken (één portaal). Overigens betekent dit niet dat dit door de overheid zelf georganiseerd dient te worden. Één portaal waaraan zowel overheid als besturen richting kunnen geven verdient de voorkeur.
Ook hier betekent het niet dat dit organisatorisch direct één organisatie moet zijn. Men zou ook kunnen denken aan één front office en meerdere back offices.

Als de processen maar geïntegreerd zijn en verschillende betrokkenen op zo min mogelijk plekken terecht kunnen voor onderwijsgerelateerde zaken.

4 Concretiseer V&V - stelsel met betrekking tot innovaties OJSP
Zeker met het oog op de te verwachten teruglopende overheidsmiddelen is het van belang dat de ambities ten aanzien van de onderwijsvernieuwing op een realistische wijze zijn terug te vinden in het V&V stelsel. Alleen als onderwijsvernieuwingen ook een structurele financier gevonden hebben, kan de vernieuwing ook duurzaam worden. Eerste stap is een keuze waar ten aanzien van de benodigde middelen in de toekomst, de verantwoordelijkheden liggen. Wat zijn wettelijke taken, wat zijn taken waarvoor de verantwoordelijkheid, ook in financiële zin elders ligt. Uiteraard zijn dit (vooral) politieke keuzes. Vervolgens dienen deze verantwoordelijkheden adequaat vastgelegd te worden in het V&V stelsel of elders. In ieder geval zullen binnen dat kader afspraken gemaakt moeten worden over exploitatie, vervanging en onderhoud van gebouwen.

5 Verspreid aangepaste einddoelen
Zorg voor een snelle verspreiding van de aangepaste einddoelen en organiseer een workshop of werkconferentie waarin concreet geoefend wordt met de manier waarop deze toegepast kunnen worden in de praktijk. De einddoelen zijn in een eerder stadium al verspreid maar worden in het veld niet als zodanig herkend. Goede communicatie, verdient hier, keer op keer, grote aandacht.

6 Kader kwaliteitseisen vroegkinderlijke zorg en ontwikkeling
Managers van crèches moeten zorgen voor een duidelijk kader van kwaliteitseisen en criteria waaraan het personeel moet voldoen, zodat strakke sturing op de noodzakelijke kwaliteit mogelijk is. AEF is van mening dat dit op basis van een door de overheid vastgesteld kader van gewenste kwaliteit zou moeten gebeuren. Dit kader bestaat en managers worden nu getraind om op basis van die criteria beleidsplannen op te stellen. Op het moment dat men gelooft dat vroegkinderlijke zorg en ontwikkeling van cruciaal belang is voor de toekomstige onderwijsresultaten van kinderen, ligt het voor de hand als overheid ook al een rol te willen spelen in de kwaliteitsnormen en in het toezien op de naleving daarvan. Nu is toezicht en handhaving georganiseerd bij de voormalige Dienst Cultuur en Educatie. AEF beveelt aan toezicht op kwaliteit zo veel mogelijk in één hand, bij de inspectie te organiseren.

7 Leerlingzorg[62]
De toekomstige stappen ten aanzien van leerlingzorg hangen in belangrijke mate samen met de keuzes die gemaakt worden rondom het speciaal onderwijs. Het maakt immers veel uit wat het niveau van leerlingzorg is dat nodig is als speciaal onderwijs inderdaad inclusief in het reguliere onderwijs georganiseerd is. De praktijk van de afgelopen jaren heeft geleerd dat dit onvoldoende naar wens van de grond is gekomen. AEF beveelt daarom aan dat er ten aanzien van het speciaal onderwijs:

- een eenduidige visie moet komen op speciaal onderwijs: moet dit inderdaad binnen het reguliere onderwijs worden ingepast ('inclusief') of niet?
- indien gekozen wordt voor een inclusieve benadering dan is versterking van de zorgstructuur in capaciteit, expertise en professionaliteit een vereiste en moeten leraren veel steviger voorbereid worden op die taak. Indien gekozen wordt voor een zelfstandig speciaal onderwijs dienen hier nieuwe voorzieningen voor gerealiseerd te worden.

[62] Deze aanbeveling is ook geldig voor het VSBO

Voor de tijdelijke zorg en ondersteuning in het regulier onderwijs is het belangrijk:

- een oplossing te vinden voor het capaciteitsprobleem. Mogelijke oplossingen zijn:
  . bundelen van capaciteit in zorgteams die bovenschools werken. Bovenschools kan hier op bestuurs- of op wijkniveau zijn. Zorgen voor uitwisseling van kennis en ervaring van deze teams, zodat een (virtueel) kenniscentrum ontstaat
  . organiseren van zorg en ondersteuning via de regiokantoren van het ministerie van Sociale Ontwikkeling Arbeid en Welzijn (SOAW)
- leraren gericht te ondersteunen in het herkennen van bepaalde problematiek en in het ontwikkelen van gedifferentieerde leerplannen door:
  . aanbieden van trainingen in diagnostiek, didactiek en gedifferentieerde leerplanontwikkeling zorgen voor uitwisseling van goede voorbeelden van diagnose en aanpak

11 Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs

11.1 Doelstelling

Doelstelling beroepsonderwijs
- Persoonlijke ontplooiing van jongeren
- Het kwalificeren van beroepen en functies op de arbeidsmarkt met het oog op blijvende inzetbaarheid
- Het leggen van een basis voor verder leren in een traject van life long learning.

Doelstelling deelprogramma VSBO
Een VSBO dat:
- Aansluit op de basisvorming/het Funderend Onderwijs en de verschillen tussen leerlingen wat betreft cognitieve vaardigheden door het aanbieden van drie diploma gerichte leerwegen en arbeidsgericht onderwijs
- Aansluit bij de verschillen tussen leerlingen wat betreft belangstelling en aanleg door het aanbieden van drie sectoren, Techniek, Zorg & Welzijn en Economie
- Gediplomeerden aflevert die werk vinden op de lokale arbeidsmarkt dan wel door kunnen stromen naar het secundair beroepsonderwijs
- Verbeterd en vernieuwd arbeidsgericht onderwijs (beroepsonderwijs voor zorgleerlingen aanbiedt.

11.2 **2002** – 2007

Focus
De focus binnen het deelprogramma VSBO lag vooral op de competentieontwikkeling van leraren en op de bewustwording van hun veranderde docentrol. Ondanks vakinhoudelijke trainingen en toepassingsworkshops, blijkt het moeilijk te zijn voor docenten om de nieuwe werkwijze toe te passen in de klas. Schoolcoaches begeleiden de docenten hierbij. Op alle kernverbeteringen zijn in de periode 2002 - 2006 activiteiten uitgevoerd, maar in 2007 was er geen geld meer om verder te gaan. Veel activiteiten stonden daarom pas weer gepland voor 2008. Het gaat hier om activiteiten rondom de aansluiting van onderwijs en de arbeidsmarkt, taalbeleid, concentratie onderwijsaanbod, kader wet- en regelgeving en kwaliteitszorg.

Stand van zaken eind 2007
Zoals gezegd zijn op veel kernverbeteringen geen activiteiten uitgevoerd tussen 2002 en 2007. De meeste activiteiten die wel zijn ingezet, zoals aanschaf leermiddelen, infrastructurele aanpassingen, ontwikkelen SOP en competentieontwikkeling, zijn nog niet afgerond.

11.3 Kernverbeteringen

Voor het in de praktijk brengen van VSBO zijn in de samenwerkingsprogramma's *kernverbeteringen* geformuleerd. Die kernverbeteringen beslaan ieder een bepaald onderdeel van het onderwijs en moeten gezamenlijk leiden tot de totale onderwijsvernieuwing VSBO. Deze kernverbeteringen sluiten aan bij de kenmerken van het VSBO behorend bij de visie op het (VS)BO (zie 4.2).

In deze paragraaf volgt allereerst een uitwerking langs alle kernverbeteringen. Dat wil zeggen dat per kernverbetering is aangegeven op wat voor manier gewerkt wordt/is aan het realiseren van de geformuleerde doelen, hoe de huidige stand van zaken geduid kan worden en tot welk oordeel dat alles leidt in termen van bereikte doelen, efficiëntie en duurzaamheid. In paragraaf 11.6 wordt tenslotte een oordeel gegeven over het verloop van het gehele deelprogramma.

De inhoud uit deze paragraaf wordt voor zover dat kan samengevat weergegeven in de factsheets in de bijlage.

11.3.1 Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt

Doelstelling
Er is een overlegstructuur die garandeert dat leerlingen in het VSBO aan arbeidsmarkt oriënterende stages kunnen deelnemen binnen verschillende sectoren en bedrijfstakken op Curaçao

Achtergrond
Overleg en afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt vindt plaats maar is niet in een vaste, voor iedereen bekende overlegstructuur vastgelegd. Het KBB heeft nu een structuur opgezet. Deze zou in potentie als basis kunnen dienen voor structureel overleg tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd zijn er veel losse initiatieven en activiteiten gaande gericht op het organiseren van stages voor VSBO leerlingen. Zo begeleidt FIDE VSBO-scholen bij het instellen van stagestructuren en het opleiden en nascholen van stagebegeleiders. Indien VSBO-scholen aanleiding zien voor intensief contact met een bepaalde bedrijfstak dan initiëren zij dat zelf. In het merendeel van de gevallen zijn die contacten bedoeld om de bedrijfstak meer bekend te maken met het VSBO onderwijs en na te gaan in hoeverre er binnen die sector oriënterende stages kunnen worden gefaciliteerd. Tot op heden lukt het om voor alle VSBO leerlingen de volgens het VSBO-curriculum benodigde oriënterende (snuffel) stages te organiseren.

Duiding
Proces
Bij de invoering van het VSBO (tussen 2002 en 2006) bestond het VSBO-platform en later kwam daar het AGO platform naast. Momenteel zijn overlegstructuren meer schoolbased, of per schoolbestuur ingesteld.

Beleving in het veld
De VSBO scholen geven aan dat er op dit moment geen vaste overlegstructuur is. Alle contacten met stagebedrijven lopen rechtstreeks via de school. In het totaal aan vernieuwingen dat in het VSBO is doorgevoerd hebben scholen geen prioriteit gegeven aan het inrichten van een overlegstructuur. Nu de onderwijskundige kant steeds steviger komt te staan, achten scholen het belangrijk weer meer naar buiten te gaan kijken.

Oordeel
Een overlegstructuur waarvan ook alle onderwijspartijen, in dit geval de VSBO-scholen, weet hebben ontbreekt. Tegelijkertijd is het zo dat het tot nu toe steeds is gelukt om voor alle VSBO leerlingen stages te organiseren. AEF is van mening dat een overlegstructuur niet noodzakelijk is voor het realiseren van stages. Een overlegstructuur is altijd een middel, ondersteunend aan een bepaald doel. Echter mede gelet op de stageopgave in het SBO- en SVP-trajecten, is voor de lange termijn een structureel overleg tussen onderwijs en arbeidsmarkt belangrijk.
Dat maakt het mogelijk om bijvoorbeeld vraag en aanbod continue te monitoren, vooruit te kijken en eindtermen up to date te houden.

Zodat ook het onderwijs (het geleerde in het VSBO) steeds afgestemd blijft op de behoeften van de arbeidsmarkt. VSBO scholen zouden dan ook hun aanbod, in afstemming met SBO en bedrijfsleven moeten bepalen.

Samenvattend oordeel: Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er is geen overlegstructuur, maar er zijn wel voldoende stageplaatsen voor VSBO leerlingen.	
Efficiëntie	Scholen regelen stageplaatsen nu vooral zelf. Er is nog steeds plaats voor alle leerlingen. In die zin is er sprake van een efficiënte aanpak. Er vindt geen gezamenlijke afstemming en overleg plaats, waardoor bepaalde zaken dubbel worden uitgezocht, overlegd et cetera	
Duurzaamheid	Op de lange termijn is een evenwichtig, toekomstbestendig stagebeleid niet geborgd.	

11.3.2 Eindtermen en vakleerplannen

Doelstelling
Bestaande eindtermen en vakleerplannen worden waar nodig aangepast zodat er een goede aansluiting is tussen de Basisvorming/3de cyclus FO (BV/FO3) en het VSBO enerzijds, en anderzijds een betere aansluiting op het SBO

Achtergrond
In 2007 heeft FIDE alle examenprogramma's en eindtermdocumenten aangepast. De bedoeling van die aanpassingen was om de doorstroom tussen opleidingen en schoolsoorten te stimuleren. Die aangepaste eindtermen worden nog niet gebruikt in de praktijk, omdat deze nog niet officieel zijn goedgekeurd door de minister. Het VSBO wacht kortom al bijna 4 jaar op vastgestelde examenprogramma's en eindtermen en gebruikt tot die tijd de oude programma's en documenten.

In het AGO wordt niet gewerkt met eindtermen of vakleerplannen maar met zogenaamde ontwikkelingsdoelen. Die doelen zijn ontwikkeld maar (nog) niet toepasbaar in de praktijk omdat de verbinding met het onderwijs niet gemaakt kan worden. Om dat te realiseren is het de bedoeling om in 2011 leerlijnen te ontwikkelen die moeten opleiden tot de ontwikkelingsdoelen.

FO - VSBO
FIDE is gevraagd onderzoek te doen naar het verloop van de aansluiting op alle VSBO scholen. Op dit moment geven schoolbesturen aan dat die aansluiting onvoldoende is. Kerndoelen en eindtermen van het FO zijn weliswaar aangepast, maar die aanpassing is niet besproken met het VSBO, waardoor men in het VSBO niet heeft kunnen inspelen op die veranderingen.

VSBO - SBO
Onduidelijkheid over de eindtermen en onvoldoende afstemming tussen VSBO en SBO leidt er toe dat leerlingen vaak onvoldoende voorbereid in het SBO instromen. Dit gegeven wordt versterkt door het feit dat leerlingen vaak switchen van opleidingsrichting tussen het VSBO en het SBO. Dat leidt bij instroom in het SBO tot een inhoudelijke achterstand.

Duiding
Proces
VSBO en SBO scholen spreken elkaar incidenteel. Datzelfde geldt voor VSBO- en FO-scholen.
Ook hier geldt, net als in het geval van de overlegstructuur tussen onderwijs en arbeidsmarkt, dat de veelheid aan onderwijsvernieuwingen er logischerwijs toe heeft geleid dat scholen voornamelijk intern gericht bezig zijn geweest.

In de volgende fase van het vernieuwingsproces past het om voor het fundamenteel en duurzaam verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs in de gehele leerlijn contact en afstemming prioriteit te geven. Overigens is het voornamelijk aan schoolbesturen om dit overleg te initiëren dan wel hun schoolleiders te stimuleren om te overleggen met collega VSBO- of SBO-scholen. Het programma kan hierbij een monitoringsrol krijgen.

De aansluiting tussen FO en VSBO is niet alleen ingewikkeld als gevolg van onvoldoende inhoudelijke afstemming tussen de beide onderwijsprogramma's. Hier speelt ook een imagokwestie. Voor veel ouders kleeft aan het VSBO een negatief imago. Enerzijds associëren ouders het VSBO met een onderwijssoort waar veel (gedrags)problemen spelen. Anderzijds zijn ouders van mening dat alleen de HAVO opleiding kinderen kansen biedt in de toekomst.

Een goed functionerend leerlingvolgsysteem kan een belangrijke rol spelen in het verbeteren van de aansluiting tussen alle schoolsoorten. Over de inrichting van het systeem, dus welke informatie wordt er bijgehouden en over op welke manier informatie moet worden overgedragen, moeten wel hele duidelijke afspraken worden gemaakt en gecontroleerd door het Ministerie van Onderwijs.

Beleving in het veld
Als gevolg van het feit dat de eindtermen en het eindexamenprogramma nog niet officieel zijn vastgesteld, wordt er op de verschillende scholen steeds op een verschillende manier invulling gegeven aan het VSBO onderwijs. Dit komt de herkenbaarheid niet ten goede. Op het moment dat leerlingen aan een oriënterende stage beginnen, valt dit met name bij de werkgevers op. Zij krijgen te maken met leerlingen die niet op hetzelfde kennis- en vaardighedenniveau zitten. De examinering en diplomering in het VSBO gebeurt op basis van de nog niet voor alle vakken vastgestelde eindtermen en examenprogramma's.

Oordeel
Structurele afstemming tussen FO, VSBO en SBO is noodzakelijk. Alleen op die manier ontstaat er een logische en natuurlijke doorstroom die werkt en leerlingen voorbereidt op de arbeidsmarkt. Het aanpassen van eindtermen en programma's moet onderdeel zijn van die afstemming en te allen tijde ten dienste staan van het optimaliseren van de leerlijn. Omdat die leerlijn op dit moment onvoldoende helder is gedefinieerd, mede door onduidelijkheid over eindtermen, loopt de duurzaamheid van het beroepsonderwijs een risico. Dit wordt nog eens versterkt door het imagoprobleem waar het VSBO mee te kampen heeft.

Samenvattend oordeel: Eindtermen en vakleerplannen

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Eindtermen en vakleerplannen zijn wel aangepast, maar niet goedgekeurd en ook niet bekend in de gehele leerlijn. Er is dus geen sprake van uniforme toepassing in de praktijk.	
Efficiëntie	Zolang de eindtermen niet zijn goedgekeurd, blijft de efficiëntie van elke activiteit beperkt.	
Duurzaamheid	Eindtermen en vakleerplannen zijn belangrijk voor een duurzaam, stabiel beroepsonderwijs. Zolang deze niet eenduidig worden toegepast is het in de leerlijn én voor de arbeidsmarkt onvoldoende duidelijk wat voor arbeidskrachten het onderwijs aflevert.	

11.3.3 Taalbeleid

Doelstelling Iedere VSBO school hanteert een zelf geformuleerd taalbeleid, met specifieke aandacht voor de beheersing van het Nederlands, dat beoogt taalbarrières weg te nemen die het leerproces van leerlingen kunnen belemmeren

Achtergrond
Het merendeel van de VSBO scholen beschikt niet over een eigen taalbeleid en het is ook niet duidelijk wat scholen precies doen om taalbarrières bij leerlingen weg te nemen. In 2009 is gestart met een haalbaarheidsonderzoek ter voorbereiding op de Vorming training en opleiding. Dit onderzoek is stopgezet vanwege beperkte deelname vanuit de scholen.

In het projectplan 2011 – 2012 is beschreven dat door middel van zogenaamde taalhoeken specifiek aandacht wordt gegeven aan de beheersing van de Nederlandse taal in het VSBO.

Duiding
Proces en beleving in het veld
De (instructie)taaldiscussie heeft effect op alle schakels in het onderwijs. Verschillende instructietalen in het FO en ontbrekende leermethoden in de gekozen instructietaal, en de ontoereikende vaardigheden van leraren om in de betreffende taal te onderwijzen hebben tot gevolg dat veel kinderen het FO met taalproblemen verlaten. Eenmaal aangekomen in het VSBO is dat taalprobleem niet zomaar opgelost. Door het ontbreken van gerichte begeleiding van deze taalachterstand, wordt de achterstand versterkt en weer overgedragen naar het SBO. Daar ontstaan met name in bepaalde sectoren, zoals bijvoorbeeld toerisme, recreatie en horeca, echt serieuze problemen.

Oordeel
Het merendeel van de scholen beschikt niet over een structureel taalbeleid . Vanuit dat oogpunt kan geconcludeerd worden dat in het VSBO op dit moment onvoldoende aandacht besteed wordt aan het wegnemen van taalbarrières bij kinderen. Het is wel van belang hierbij op te merken dat een belangrijk deel van de achterstand voortkomt uit onvoldoende begeleiding in het FO op dit gebied. De oplossing van de achterstand ligt dus zeker niet alleen in het VSBO. Dit is alleen op te lossen door structurele afstemming tussen VSBO en FO over dit onderwerp. Daarnaast zijn taalbeheersing door docenten en passende leermiddelen in de juiste taal noodzakelijk. Onvoldoende taalbeheersing opgelopen in het FO, meegnomen naar het VSBO en later SBO heeft tot gevolg dat leerlingen bij uitstroom naar de beroepspraktijk het risico lopen het Papiamentu en/of het Nederlands in woord en geschrift onvoldoende machtig zijn om naar de wensen en behoeften van de arbeidsmarkt te functioneren. In de middelen die voorzien waren voor deze kernverbetering is geen ruimte voor interventies gericht op het daadwerkelijk wegnemen van de taalbarrières. Dat betekent dat voor de toekomst hier door de besturen en/of door de overheid extra middelen voor vrijgemaakt zullen moeten worden om de achterstand te verkleinen.

Samenvattend oordeel: Taalbeleid

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Het merendeel van de scholen heeft geen taalbeleid.	
Efficiëntie	De inzet van middelen heeft niet geleid tot het bereiken van de doelstellingen.	
Duurzaamheid	Onvoldoende beheersing van (een) taal staat een succesvolle onderwijscarrière in de weg. Daarmee is de duurzaamheid van het onderwijs in het geding.	

11.3.4 Kwaliteitszorg

Doelstelling Aan het eind van de invoering van het VSBO is er een systeem van interne kwaliteitszorg operationeel op de scholen

Achtergrond
Een aanzienlijk deel van de scholen (ongeveer 40%) heeft geen kwaliteitszorgbeleid. Op een aantal scholen van DOS en RCKS heeft in het afgelopen jaar een kwaliteitszorgproject plaatsgevonden.

Dit project is gericht op het zo compleet mogelijk maken van de SOP. Dat wil zeggen: zorgen dat er vanuit kwaliteitsoogpunt aan alle relevante zaken uit het VSBO aandacht wordt besteed in de SOP. Een van de onderdelen waar expliciet naar gekeken wordt, is het onderbrengen van stageregelingen (afspraken) in het SOP. Door stagebeleid onderdeel van het SOP te maken, wordt gestreefd naar een meer logische en kwalitatieve verbinding tussen het onderwijs en de stages.

Duiding
Proces en beleving in het veld
De SOP zijn met name bij bestuurders en schoolleiders bekend. Leraren hebben er soms wel van gehoord, maar de plannen als zodanig spelen in hun dagelijkse werk geen rol van betekenis.

Oordeel
Op dit moment lijkt er geen sprake te zijn van een duidelijk en goed functionerend systeem van interne kwaliteitszorg. De slag daar naar toe wordt voornamelijk gemaakt via de SOP. Het SOP kan een goed middel zijn, maar aparte afspraken over kwaliteitscriteria (intern en extern) zijn noodzakelijk voor structurele aandacht voor kwaliteitszorg. In het FO speelt een soortgelijke ontwikkeling. In het kader van leren van elkaar en een efficiënte inzet van middelen is het raadzaam de ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem over de onderwijssoorten heen op te pakken.

Samenvattend oordeel: Kwaliteitszorg

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er is nog geen sprake van een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem op alle VSBO scholen.	
Efficiëntie	Kwaliteitszorg wordt nu, door de koppeling aan de SOP, teveel per individuele school aangepakt.	
Duurzaamheid	Zonder uniforme kwaliteitscriteria is het opzetten van een duurzaam kwaliteitszorgsysteem heel moeilijk.	

11.3.5 Competentieontwikkeling

Doelstelling In 2011 zijn er voldoende gekwalificeerde leraren in het VSBO die conform de vereisten, in verschillende sectorprogramma's les kunnen geven en de inhoudelijke kwaliteit ervan kunnen bewaken

Achtergrond
De meeste docenten in het VSBO hebben een inhoudelijke of pedagogisch didactische nascholing gehad. Een aantal van de geplande nascholingen is nog niet uitgevoerd. Uitvoering kan pas plaatsvinden wanneer het projectvoorstel 2010 – 2011 door USONA is goedgekeurd.

Duiding
Proces en beleving in het veld
Docenten geven aan dat de nascholing interessant is geweest, maar dat de toepassing van het geleerde in de praktijk niet gemakkelijk is. Trainingen bleven te abstract, gingen te veel over de filosofie van het VSBO en te weinig over de betekenis daarvan voor het lesgeven.

Docenten uit het AGO onderwijs geven aan dat zij vooral behoefte hebben aan orthopedagogische trainingen; hoe om te gaan met probleemjongeren. En nascholing over het werken met zorg(handelings)plannen.

Oordeel
Op basis van de opmerking van docenten dat praktische toepassing van de nascholing in de klas heel moeilijk is, wordt geconstateerd dat er in het VSBO weliswaar gekwalificeerd personeel rondloopt, maar dat zij niet in alle gevallen in staat zijn conform de filosofie en de aanpak van het VSBO les te geven. Daar komt bij dat de onduidelijkheid over eindtermen het ook onmogelijk maakt dat VSBO docenten conform de VSBO vereisten lesgeven.
De keuze om de trainingen door commerciële partijen plaats te laten vinden, in combinatie met de fusering van FIDE met SGE in 2011, maakt dat de kennis rondom de trainingen niet voor de toekomst geborgd is.
Docenten hebben nu dan ook geen instelling/begeleiding waar zij op terug kunnen vallen voor aanvullende vragen rondom de toepassing van de opgedane kennis.

Samenvattend oordeel: Competentieontwikkeling

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Door de beperkte praktische toepasbaarheid en het uitstel van een aantal van de geplande trainingen is nog geen sprake van voldoende goed gekwalificeerde leraren die lesgegeven op basis van de VSBO vereisten.	
Efficiëntie	De beperkte praktische toepasbaarheid laat zien dat de inzet van middelen niet of niet voldoende efficiënt is geweest.	
Duurzaamheid	Overeenstemming over de eindtermen en een daarop afgestemd (kwalitatief) docentenkorps zijn mede bepalend voor een duurzaam VSBO. Het ontbreken van die koppeling zet de duurzaamheid op dit moment onder druk. Bovendien is er geen structurele ondersteuning of begeleiding voor docenten ten aanzien van de opgedane kennis voorzien.	

11.3.6 Leermiddelen en inventaris

Doelstelling Per 2011 zijn de VSBO scholen voorzien van alle leermiddelen en benodigde inventaris, conform de vereisten van de sectorprogramma's en het AGO

Achtergrond
Met behulp van middelen uit het eerste samenwerkingsprogramma en vervolgens uit het OJSP zijn leermiddelen en inventaris aangeschaft voor alle VSBO scholen. Zo is er inventaris aangeschaft voor de sectorprogramma's Techniek, Hospitality, Zorg en Welzijn en voor Administratie en Commercie. Apart is inventaris geleverd voor de vakken CAV, Techniek en Verzorging uit de basisvorming.

Duiding
Proces
De verantwoordelijkheden voor gebouw (infrastructuur), inventaris en gebruik van inventaris zijn bij drie verschillende organisaties belegd (SOS, SAE en FIDE (SOS en FIDE werken in opdracht van SAE)). Deze organisaties hebben geen structureel overleg of hanteren geen gezamenlijke planning. Dit heeft grote consequenties voor zowel de inhoudelijke als de financiële voortgang.
Ter illustratie. Vanuit de kernverbetering inventaris is ingezet op het aanschaffen van machines voor de sectorvakken techniek. Echter de infrastructurele aanpassing, noodzakelijk om de machine ook feitelijk te kunnen gebruiken is nog niet uitgevoerd.

Beleving in het veld
Leraren en schoolleiders geven aan dat er in de loop der jaren inderdaad nieuwe leermiddelen en inventaris zijn geleverd. Tegelijkertijd geven zij aan dat de onduidelijkheid over de eindtermen tot gevolg heeft dat het inrichten van de lesprogramma's (de vakleerplannen) lastig is en daarmee ook het gebruik van nieuwe middelen en inventaris. Bovendien zijn trainingen en het leveren van inventaris niet op elkaar afgestemd. Hierdoor komt het regelmatig voor dat leraren al getraind zijn, maar pas jaren later de middelen krijgen.

Oordeel
Hoewel er in de loop der jaren behoorlijk geïnvesteerd is in leermiddelen en inventaris is AEF van mening dat dit onvoldoende gestructureerd en in afstemming is gebeurd. Dat wil zeggen dat er onvoldoende in overleg met scholen gekeken is naar wat zij nu precies nodig hadden/hebben aan middelen en inventaris om op een goede manier invulling te geven aan het VSBO. Bovendien hebben de organisaties die hier verantwoordelijk voor zijn onvoldoende met elkaar afgestemd over de planning van het leveren van de diensten. Ook hier lijkt de afstemming tussen inventaris en infrastructurele aanpassingen onvoldoende te zijn.

Samenvattend oordeel: Leermiddelen en inventaris

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Leermiddelen zijn aangeschaft, maar onvoldoende in afstemming op behoefte.	
Efficiëntie	Door het gebrek aan afstemming tussen de verschillende organisaties zijn de middelen niet efficiënt ingezet	
Duurzaamheid	Afstemming tussen eindtermen, leermiddelen, inventaris en infrastructuur en de verschillende organisaties die daarvoor verantwoordelijk zijn, is noodzakelijk voor een duurzame uitvoering van VSBO.	

11.3.7 Leerlingzorg

Doelstelling Elke VSBO school hanteert een breed geïmplementeerd systeem van leerlingzorg met het doel het welzijn en het leerproces van de leerlingen te bevorderen en vroegtijdige uitval te voorkomen

Achtergrond
Specifieke (gedrags)problematiek van een aanzienlijke groep jongeren in het VSBO dwingt scholen tot het nadenken over een systeem van leerlingzorg. Op scholen komt steeds meer aandacht voor het opstellen van individuele zorgplannen. Echter het ontbreekt op scholen vaak aan specifieke capaciteit om zorgvragen te herkennen. Het invullen van de zorgplannen moet daarom verbeterd worden. Ook is het niet zo dat leerlingen ook de zorg krijgen die zij volgens het zorgplan nodig hebben. De capaciteit aan zorgprofessionals (intern en extern) is daarvoor te beperkt. Een effectieve uitvoering van leerlingzorg wordt verder bemoeilijkt door het ontbreken van een leerlingvolgsysteem.

Duiding
Proces
De ontwikkeling van een goed functionerend leerlingzorgsysteem is een lastig proces. Het vraagt enerzijds iets van de capaciteit van leraren om zorgvragen te kunnen herkennen. Anderzijds betekent het de organisatie van een zorg 'vangnet' waar voldoende zorgprofessionals en professionals met verschillende vaardigheden in vertegenwoordigd zijn. Op beide punten ontstaan in het veld knelpunten.

De aanschaf van een leerlingvolgsysteem valt sinds het Sint Jorisakkoord onder de eigen verantwoordelijkheid van de grotere schoolbesturen. RKCS heeft inmiddels besloten een eigen systeem aan te schaffen. VPCO en DOS denken nog na over welk systeem ze gaan gebruiken. Een leerlingvolgsysteem levert individuele informatie per leerling, beschikbaar voor meerdere betrokkenen en levert op die manier een bijdrage aan het structureren van het leerlingzorgsysteem.

Beleving in het veld
Voor leraren is het ontbreken van een leerlingvolgsysteem lastig daar waar het gaat om een effectieve aanpak/begeleiding van zorgleerlingen.
Door het ontbreken van een effectief leerlingzorgsysteem in het onderwijs stromen meer leerlingen dan wellicht noodzakelijk door naar de SVP.

Oordeel
Een goed leerlingzorgsysteem in het onderwijs zou ervoor zorgen dat leerlingen minder snel uit het onderwijs uitvallen en, in het beste geval, in de SVP terecht komen. Te vaak nog kunnen leerlingen niet opgevangen worden binnen het reguliere onderwijs. Het verdient aanbeveling samen met overheid en schoolbesturen een discussie te voeren over de manier waarop omgegaan wordt met zorgleerlingen en wat hiervoor nodig is. Het is onrealistisch en bovendien inefficiënt om dit per schoolbestuur op te lossen.

Samenvattend oordeel: Leerlingzorg

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er is aandacht voor leerlingzorg, echter nog geen sprake van een effectieve uitvoering.	
Efficiëntie	De investeringen in leerlingzorg liggen in het OJSP rond de NAF 5 ton. Wanneer gekeken wordt naar het feitelijk functioneren van leerlingenzorg in het VSBO dan is het oordeel dat de investeringen nog niet het beoogde resultaat hebben bereikt en deze als inefficiënt kunnen worden beschouwd.	
Duurzaamheid	De duurzaamheid van een effectief leerlingzorgsysteem wordt in belangrijke mate bepaald door de aanwezigheid van een LVS. Die ontbreekt op dit moment op het merendeel van de scholen.	

11.3.8 Infrastructuur

Doelstelling
Eind december 2011 zijn de resterende infrastructuur aanpassingen bij VSBO/AGO-scholen volledig gerealiseerd

Achtergrond
De infrastructurele aanpassingen in het VSBO zijn in 2004 gestart. Op dit moment is het VSBO voor 85 à 90% klaar voor wat betreft alle infrastructurele werkzaamheden van de in 2004 opgestelde lijst. Om de resterende opgaven af te krijgen is nog wel een aanzienlijk bedrag nodig. Ongeveer 5 miljoen voor RCKS-scholen en 7 miljoen voor DOS-scholen. Dit geld is nu niet (meer) beschikbaar.

Duiding
Proces
De geplande werkzaamheden zijn niet allemaal in uitvoering gebracht. Belangrijkste reden hiervoor is het feit dat de beschikbare middelen ontoereikend zijn.

Wijzigingen in de infrastructuur zijn per definitie projecten die enige tijd in beslag nemen. De aanpassingen aan de VSBO-scholen hebben nog wat langer geduurd door onduidelijkheid over de precieze inhoud van de onderwijsvernieuwingen. In het VSBO heeft men lang niet precies geweten wat de implicaties van de onderwijsvernieuwingen voor het onderwijs precies waren. Als gevolg daarvan hebben bepaalde aanbestedingsprocedures langer gelopen dan aanvankelijk gedacht/gepland. De financiële ramingen die vooraf voor een investering gemaakt zijn, konden onvoldoende onderbouwd worden omdat men nog niet goed wist wat de infrastructurele consequenties zouden moeten zijn van de vernieuwing (vaklokalen, praktijklokalen, studieruimtes et cetera). Dat betekent dat bijna alle projecten per definitie duurder zijn geworden dan aanvankelijk voorzien.

Beleving in het veld
In de ogen van de scholen gaan de infrastructurele aanpassingen te langzaam. Dit heeft direct effect op het onderwijs. Zo zijn de examens op VSBO-scholen al een paar keer uitgesteld omdat de lokalen (en de inventaris) niet op orde waren. Bovendien vindt geen structurele afstemming plaats tussen de organisaties die belast zijn met infrastructuur, inventaris en training.

Oordeel
De omvang van het huidige budget is ontoereikend om alle resterende benodigde infrastructurele aanpassingen uit te voeren. Dat maakt dat realisatie van de doelstelling van deze kernverbetering zonder extra inzet van middelen niet gerealiseerd kan worden. Bovendien vindt geen procesmatige of financiële projectsturing plaats op de totale implementatie van de infrastructurele vernieuwing.
Het gevolg hiervan is dat de projecten én onvoldoende aansluiten op elkaar, onvoldoende aansluiten bij het veld én financieel onvoldoende beheersbaar zijn.

Samenvattend oordeel: Infrastructuur

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Zonder extra, aanvullende financiële middelen kunnen de resterende infrastructurele plannen niet worden uitgevoerd.	
Efficiëntie	Door het gebrek aan afstemming tussen de verschillende organisaties tussen het veld en het ontbreken van goede financiële ramingen en sturing daarop kunnen de middelen niet efficiënt ingezet worden	
Duurzaamheid	Sommige aanpassingen zijn noodzakelijk om op een goede manier invulling te kunnen geven aan het VSBO. Uitblijven van die aanpassingen zet een duurzaam VSBO daarom onder druk.	

11.4 Complementariteit

In opzet en samenstelling is het VSBO deelprogramma een samenhangend geheel. De verschillende kernverbeteringen dragen ieder een onderdeel in zich, waarbij de optelsom in principe zou moeten bijdragen aan het realiseren van de onderwijsvernieuwing.

Complementariteit, samenhang in het beroepsonderwijs in het algemeen, is van groot belang. Het gaat om samenhang met de arbeidsmarkt, het bedrijfsleven. Daarvoor worden jongeren in het beroepsonderwijs per slot van rekening opgeleid. Het gaat over samenhang in het lesprogramma; een goede verhouding tussen praktijk en theorie, een balans tussen praktijkgericht en theoretisch onderwijs (binnen elk van de leerwegen). En het gaat over samenhang tussen de verschillende onderwijssoorten: FO, VSBO en SBO. Of anders gezegd over het organiseren van een samenhangende doorlopende leerlijn.

De samenhang met de arbeidsmarkt is relatief goed georganiseerd. Al kan het structureel maken van overleg tussen alle VSBO scholen en de arbeidsmarkt tot efficiëntie- en afstemmingswinst in het organiseren van stages leiden. De samenhang in het lesprogramma is op papier gemaakt. Het wachten is echter op officiële goedkeuring door de minister. De samenhang in de leerlijn krijgt in het deelprogramma nauwelijks aandacht. Er wordt wel gesproken over afstemming met het SBO. Maar afstemming met het FO komt maar minimaal aan de orde. De doorstroom van FO naar VSBO is wel een thema, maar lijkt meer voort te komen uit de vraag of het FO nu functioneert zoals het zou moeten functioneren. Terwijl, in de context van een doorlopende leerlijn, die vraag breder gesteld zou moeten worden. Voor de leerlijn gedachte is het belangrijk om eindtermen van FO, VSBO en SBO op elkaar af te stemmen. Waarbij eigenlijk van achter naar voren geredeneerd zou moeten worden en de arbeidsmarkt het uitgangspunt moet zijn.

Net als in het FO geconstateerd werd, geldt tot slot ook in het VSBO dat de samenhang in de uitvoering een stuk minder is. Ook hier is sprake van een sterke focus op afzonderlijke activiteiten en wordt het geheel maar beperkt in samenhang bezien. Dat valt bijvoorbeeld op in de nascholing van leraren. Die nascholing heeft plaatsgevonden, maar is niet gekoppeld aan toepassing of gebruik van bijvoorbeeld eindtermen of vakleerplannen in de klas. Nu is het zo dat die eindtermen formeel ook nog niet zijn vastgesteld.

11.5 Financiën

In onderstaande tabel is op basis van een uitdraai uit de USONA administratie (november 2010) een overzicht gemaakt van de goedgekeurde budgetten per kernverbetering (budget). De bedragen in de tabel betreffen een optelling van alle projectbudgetten die sinds de start van het OJSP zijn goedgekeurd binnen het deelprogramma Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs. Datzelfde geldt voor de bedragen in de kolom te verplichten. Die kolom maakt inzichtelijk hoeveel van het reeds goedgekeurde bedrag nog moet worden omgezet in activiteitenverplichtingen. De financiële gegevens in deze tabel geven primair een beeld van de financiële administratie rondom de uitvoering van het betreffende deelprogramma. Omdat in de administratie geen koppeling wordt gemaakt naar vooraf opgestelde ramingen en die koppeling alleen door een reconstructie gemaakt kan worden (dat valt buiten de evaluatieopdracht) is een inhoudelijke verbinding met die ramingen niet mogelijk.

Totaal Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs 2008-2010		
Kernverbeteringen	Budget	Te verplichten
Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt	57.000,00	0,00
Eindtermen en vakleerplannen	20.000,00	0,00
Taalbeleid	33.750,00	0,00
Kwaliteitszorg	17.400,00	0,00
Competentie-ontwikkeling	38.250,00	1.004,89
Leermiddelen en inventaris	1.808.000,00	569,51
Leerlingzorg- en volgsysteem	283.750,00	0,24
Infrastructuur		
Aanvullende bijdrage	400.000,00	0,00
Begroting totaal	0,00	0,00
Voorschot	0,00	29,97
Totaal NAF	**2.658.150,00**	**1.604,61**

Bron: USONA, *Financiële stand van zaken OJSP Curaçao,* 29 november 2010

11.6 Conclusies

Doelstelling deelprogramma (element 1)
In het programma is een doelstelling voor het beroepsonderwijs als zodanig en voor het VSBO apart geformuleerd. Beide doelstellingen dragen veel elementen in zich. Sommige abstract geformuleerd (persoonlijke ontplooiing van jongeren). Anderen veel concreter, een verbetering en vernieuwing van het AGO.

Wanneer op een iets hoger niveau naar de doelstelling wordt gekeken dan is de voornaamste vraag of het VSBO qua organisatie en inhoud aansluit op het FO en een effectieve doorstroom naar het SBO of de arbeidsmarkt genereert. Die doelstelling gaat verkapt over het realiseren van de doorgaande leerlijn. Zoals bij het element complementariteit is beschreven, is de samenhang in de leerlijn nog niet duidelijk waarneembaar. Niet in de laatste plaats veroorzaakt door het feit dat de eindtermen VSBO nog steeds niet officieel zijn vastgesteld en daarmee nog niet als officieel kader richting zowel SBO als FO gehanteerd kunnen worden.

De verbetering en vernieuwing van het AGO-onderwijs is nog niet gerealiseerd. Er bestaan ontwikkeldoelstellingen maar deze worden niet of nauwelijks toegepast in het onderwijs. Om die toepassing te stimuleren worden in 2011 leerlijnen ontwikkeld. De ervaring in het FO is dat het hanteren van die leerlijnen zonder hele gerichte ondersteuning en lesmethoden niet van de grond komt.

De doelstelling is ook dat het VSBO aanbod is georganiseerd in drie diplomagerichte leerwegen en worden aangeboden in de drie sectoren: Techniek, Zorg & Welzijn en Economie. Organisatorisch is dit gerealiseerd. Inhoudelijk wordt de uitvoering door het uitblijven van goedgekeurde eindtermen belemmerd.

Doelstellingen kernverbeteringen (element 2)
De doelstellingen op de verschillende kernverbeteringen zijn nog niet behaald. Ook in dit geval geldt dat wel op alle doelstellingen een start is gemaakt met de uitvoering van activiteiten en dat de resultaten van die activiteiten een stap in de richting van de doelstellingen laten zien. Met name op die onderwerpen waar toepassing in de praktijk de bepalende factor is om te kunnen zeggen dat een doelstelling behaald is, of op weg is om behaald te worden, blijft de realisatie achterwege. Gerichte inzet op een aantal onderwerpen is daarom noodzakelijk. In de aanbevelingen wordt daar verder op in gegaan.

Efficiëntie (element 3)
In de eerste twee jaar van het OJSP is tot nu toe een kleine NAF 2.500.000 uitgegeven. Dit is, zeker in vergelijking tot geïnvesteerde bedragen binnen andere deelprogramma's, een relatief klein bedrag. Ondanks die beperkte inzet van middelen is er toch heel wat in gang gezet in het VSBO in de afgelopen jaren. Zo bezien is er sprake van een efficiënte inzet van middelen.

Duurzaamheid (element 5)
Voor een duurzaam VSBO. Dat wil zeggen een VSBO dat leerlingen een logische vervolgopleiding biedt na het FO en dat leerlingen een gedegen voorbereiding biedt op het SBO zijn extra en gerichte investeringen noodzakelijk. Goedgekeurde eindtermen zijn daarvoor allereerst nodig zodat vervolgens gericht gewerkt kan worden aan de ontwikkeling van op die eindtermen afgestemde lesprogramma's.

11.7 Aanbevelingen

1 Zet het VSBO op de kaart
Naast het verbeteren van het imago van het VSBO, moet gezorgd worden voor een structureel overleg tussen het VSBO en de arbeidsmarkt. Op die manier worden voor de lange termijn vraag en aanbod continue gemonitord, kan vooruit worden gekeken naar de behoefte op de arbeidsmarkt en blijven eindtermen up-to date.

2 Zorg voor formele goedkeuring van eindtermen en examenprogramma's
Een uniforme invulling van het VSBO-onderwijs zorgt voor herkenbaarheid en eenzelfde kennis- en vaardighedenniveau bij de leerlingen. Vaststelling van eindtermen en examenprogramma's is dus noodzakelijk voor alle vakgebieden. Daarnaast moet op de korte termijn een helder besluit genomen worden ten aanzien van het doorgang laten vinden van de centrale examinering (ondanks het ontbreken van vastgestelde eindtermen) momenteel is het besluit van de minister daarover nog niet bij alle schoolbesturen bekend.

3 Concretiseer de doorlopende leerlijn
De bovengenoemde aanbevelingen dragen beiden bij aan het optimaliseren van de doorlopende leerlijn van leerlingen. Succesvol beroepsonderwijs valt of staat met een doorstroom in de hele onderwijskolom. Dat betekent in het VSBO een curriculum, inclusief vakleerplannen en eindtermen, dat aansluit op zowel het FO als het SBO. En een curriculum in het SBO, inclusief vakleerplannen en eindtermen, dat naadloos aansluit op de arbeidsmarkt. Het verdient aanbeveling de bestaande eindtermen naast elkaar te leggen en vanaf de arbeidsmarkt terug te redeneren naar SBO, VSBO en FO. In het FO is de aanbeveling tempo te maken met het opstellen van de vakleerplannen. Het is aan te raden die activiteit te gebruiken als concreet handvat om verder aan de slag te gaan met de doorstroom van FO naar SBO.

Taal
Besteed in de scholen voldoende aandacht aan taalbeleid en stem hierover af met het FO zodat het onderwijs in het FO optimaal aansluit op het VSB-onderwijs. Ter ondersteuning hiervan dienen docenten begeleid te worden bij taalbeheersing en zijn passende leermiddelen noodzakelijk.

Leerlingzorg
Zie hiervoor de aanbeveling zoals geformuleerd bij het deelprogramma FO.

12 Secundair Beroepsonderwijs

12.1 Doelstelling

Doelstelling beroepsonderwijs:
- persoonlijke ontplooiing van jongeren
- kwalificeren van beroepen en functies op de arbeidsmarkt met het oog op blijvende inzetbaarheid
- leggen van een basis voor verder leren in een traject van life long learning.

Doelstelling deelprogramma SBO
Ontwikkeling van een SBO dat:
- aansluit op het VSBO
- gediplomeerden aflevert die werk vinden op de lokale arbeidsmarkt dan wel door kunnen stromen naar het hoger beroepsonderwijs. Dit wordt gerealiseerd middels de introductie van vier kwalificatieniveaus die tegemoet komen aan de verschillen tussen leerlingen wat betreft cognitieve vaardigheden en belangstelling.

12.2 2002 – 2007

Focus
In het programma 2002-2007 zijn voor de meeste kernverbeteringen van het SBO activiteiten ingezet, met als rode draad competentieontwikkeling: onder verschillende kernverbeteringen zijn trainingen, workshops en begeleiding van docenten en schoolleiders opgenomen. Een gewijzigde werkwijze en het gebruik van nieuwe opleidingsplannen, toetsen en leermiddelen vereist nascholing. Die nascholing konden scholen afstemmen op de behoefte van medewerkers met behulp van een eigen nascholingsbudget. Dit budget bleek echter niet toereikend te zijn om alle gewenste modules te kunnen volgen. De kernverbeteringen die betrekking hebben op de aansluiting tussen het onderwijs en het bedrijfsleven hebben ook veel aandacht gehad in deze periode. De invoering van werkend/leren vraagt een omslag van SBO-instellingen, maar bereidt studenten beter voor op de arbeidsmarkt. SBO-scholen zullen hierbij in de toekomst intensiever begeleid worden.

In de tweede fase van het programma werd gekozen voor een School based aanpak, waardoor een inhaalslag werd gemaakt met het opstellen van de eindtermen en de daaraan gekoppelde Onderwijs en Examenreglementen (OER). Het blijkt echter dat het bij veel SBO-instellingen ontbreekt aan de uitvoeringscapaciteit voor een slagvaardige organisatie. Ondersteuning van het management is noodzakelijk voor een succesvolle invoering van de onderwijsvernieuwingen.

Stand van zaken eind 2007
Op alle kernverbeteringen van het SBO zijn in deze afgelopen periode met succes activiteiten ingezet: de meeste scholen zijn voorzien in de nodige leermiddelen, concept opleidingsplannen en eindtermen zijn opgesteld en alle SBO-instellingen hebben een leerlingzorgsysteem ingesteld. Daarnaast ligt een uitvoeringsplan gereed voor het Kenniscentrum Beroep en Bedrijf. Verder is wettelijk bepaald dat er een Raad voor Onderzoek en Arbeidsmarkt (ROA), bestaande uit overheid, bedrijfsleven en vakbonden, moet zijn. Geen enkele kernverbetering heeft echter alle resultaten behaald en het taalbeleid heeft op scholen nog geen of heel weinig prioriteit gekregen.

12.3 Kernverbeteringen

Voor het in de praktijk brengen van SBO zijn in het OJSP *kernverbeteringen* geformuleerd. Die kernverbeteringen beslaan ieder een bepaald onderdeel van het onderwijs en moeten gezamenlijk leiden tot de totale onderwijsvernieuwing in het beroepsonderwijs. Deze kernverbeteringen sluiten aan bij de kenmerken van het SBO behorend bij de visie op het (VS)BO (zie 4.2).

In deze paragraaf volgt allereerst een uitwerking langs alle kernverbeteringen. Dat wil zeggen dat per kernverbetering is aangegeven op wat voor manier gewerkt wordt/is aan het realiseren van de geformuleerde doelen, hoe de huidige stand van zaken geduid kan worden en tot welk oordeel dat alles leidt in termen van bereikte doelen, efficiëntie en duurzaamheid. In paragraaf 12.6 ten slotte wordt een oordeel gegeven over het verloop van het gehele deelprogramma.

De inhoud uit deze paragraaf wordt, voor zover dat kan, samengevat weergegeven in de factsheets in de bijlage.

12.3.1 Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt

Doelstelling Er is een overlegstructuur voor garantie dat kwalificaties van leerlingen afgestemd blijven op de vraag van de arbeidsmarkt.

Achtergrond
Overleg en afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt vindt plaats maar is niet in een vaste, voor iedereen bekende, overlegstructuur vastgelegd. Het KBB heeft een structuur opgezet. Deze zou in potentie als basis kunnen dienen voor structureel overleg tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

De kwalificaties (niveaus) en inhoud van de SBO-opleidingen sluiten aan op de vraag vanuit de arbeidsmarkt. Echter het aanbod van het aantal SBO-studenten per sector komt niet overeen met de behoefte van de arbeidsmarkt. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in de toerisme sector. Hier zijn veel banen beschikbaar, maar het aanbod aan studenten blijft achter. Dit heeft ook te maken met voorlichting aan studenten op het moment dat zij voor de inhoudelijke keuze van een opleiding staan.

Het opleiden van leermeesters gebeurt nu door het KBB en een enkele SBO-instelling. De SBO-school richt zich voornamelijk op het opleiden van leermeesters voor de zorg sector. Ongeveer een vierde van het aantal beoogde leermeesters is bereikt[63]. Of dat ook leermeesters zijn die kunnen opleiden tot die beroepen waarnaar vraag is op de arbeidsmarkt is niet bekend.

Duiding
Proces & beleving in het veld
Het bedrijfsleven geeft aan dat voor hen het SBO-niveau 1 nog geen (voldoende) startkwalificatie is voor het toetreden tot de arbeidsmarkt. Een mismatch in vraag en aanbod leidt er op dit moment toe dat teveel SBO-leerlingen opgeleid worden in de opleiding administratie en te weinig binnen de opleiding toerisme. Volgens het bedrijfsleven reageert het onderwijs te traag op vragen vanuit de arbeidsmarkt. Overigens sluit het bestaande aanbod volgens het bedrijfsleven qua inhoud en kwalificatie goed aan bij de beschikbare arbeidsplaatsen, op een tekort na dat zij ervaren aan SBO-niveau 3 studenten.

[63] *Voortgangsrapportage 15-2-2010 tot 15-8-2010 pagina 5 & pagina 8*

Oordeel
Er is sprake van overleg en afstemming. Deze is echter (nog) niet geformaliseerd. In het bestaande overleg wordt met name veel aandacht besteed aan de kwalitatieve afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De kwantitatieve afstemming verdient aandacht. Met het oog op een duurzaam SBO is het belangrijk regelmatig te overleggen en daarin zowel oog te hebben voor kwantiteit als voor kwaliteit.

Samenvattend oordeel: Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er is regelmatig overleg over de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt tussen KBB, onderwijs en arbeidsmarkt. Het betreft hier overigens geen vaste overlegstructuur. Strikt genomen is de doelstelling daarmee niet behaald.	
Efficiëntie	Er is geïnvesteerd in het opleiden van leermeesters. Omdat niet duidelijk is of de leermeersters worden opgeleid voor die sectoren waar straks behoefte is aan personeel, rijst de vraag of de inzet van middelen efficiënt gebeurt.	
Duurzaamheid	Structureel en op resultaatgerichte afstemming is belangrijk voor de borging van een duurzame relatie tussen SBO en arbeidsmarkt. Die afstemming moet altijd een combinatie zijn van kwalitatief en kwantitatief overleg.	

12.3.2 Eindtermen en curriculum

Doelstelling
Alle SBO opleidingen hebben goedgekeurde op de eindtermen gebaseerd onderwijs en examenreglementen. De eindtermen en vakleerplannen zijn aan de hand van nieuwe kwalificatiestructuur afgestemd op de arbeidsmarkt

Achtergrond
In 2007 heeft FIDE alle examenprogramma's en eindtermdocumenten aangepast. De bedoeling van die aanpassingen was om de doorstroom tussen opleidingen en schoolsoorten te stimuleren. Die aangepaste eindtermen worden, net als in het VSBO, gebruikt in de praktijk.

Duiding
Proces
Voor de nieuwe of herziene opleidingen moeten de OER'en nog worden opgesteld. Er wordt hier gewacht op het officieel goedkeuren van de eindtermen omdat die bepalend, kaderstellend zijn voor de eindexamenprogramma's. De diploma's die nu worden uitgereikt zijn gebaseerd op de oude, vastgestelde eindterm documenten. De erkenning van de diploma's als zodanig is dus niet het probleem. Het gaat veel meer over de vraag of de eindtermen waarnaar wordt opgeleid wel aansluiten op de behoeften van de arbeidsmarkt.

Beleving in het veld
Als gevolg van het feit dat de eindtermen en programma's nog niet officieel zijn vastgesteld, wordt er op de verschillende scholen steeds op een net verschillende manier invulling gegeven aan het SBO onderwijs. Dit komt de herkenbaarheid niet ten goede.

Oordeel
Alle eindtermen en examenreglementen zijn aangepast, echter nog niet goedgekeurd. Dat leidt in de praktijk tot vertraging in de doorvertaling naar vakleerplannen. Op basis van die constatering kan gesteld worden dat de duurzaamheid van het SBO onder druk staat. De eindtermen vormen per slot van rekening weliswaar het slotstuk van de doorlopende leerlijn, maar het beginstuk voor het (terug) definiëren van die leerlijn.

Samenvattend oordeel: Eindtermen en curriculum

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Eindtermen en vakleerplannen zijn wel aangepast, maar niet goedgekeurd en ook niet bekend op alle scholen. Er is, maar kan ook formeel gezien, geen sprake zijn van uniforme toepassing in de praktijk.	
Efficiëntie	In de kernverbetering eindtermen en vakleerplannen is tot nu toe flink geïnvesteerd (ongeveer NAF 230.000). Zolang deze niet overal bekend zijn én formeel ook nog niet zijn goedgekeurd is hier sprake van een inefficiënte investering.	
Duurzaamheid	Eindtermen en vakleerplannen zijn belangrijk voor een duurzaam, stabiel beroepsonderwijs. Zolang deze niet eenduidig worden toegepast is in het SBO én voor de arbeidsmarkt onvoldoende duidelijk wat voor arbeidskrachten het onderwijs aflevert. Onzekerheid over de waarde van SBO-studenten zet een duurzaam SBO onder druk.	

12.3.3 Taalbeleid

Doelstelling
Iedere SBO school hanteert een adequaat taalbeleid dat rekening houdt met verscheidenheid aan instructietalen en het aanbod van vreemde talen als vak en het belang van succesvolle doorstroming van SBO naar vervolgonderwijs/beroepspraktijk.

Achtergrond
Het merendeel van de SBO scholen beschikt over een taalbeleid, maar geeft tegelijkertijd aan het beleid in de praktijk onvoldoende te hanteren. Onduidelijkheid over het taalbeleid leidt met name in de SBO 1 opleidingen tot problemen. Het SBO 1 wordt namelijk ook in het Papiamentu onderwezen, echter het benodigde onderwijsmateriaal (in de juiste taal) is hiervoor nog niet ontwikkeld. In SBO 3 en 4 is de instructietaal bijna volledig Nederlands.

Duiding
Proces en beleving in het veld
Door het ontbreken van gerichte begeleiding van de al in het basisonderwijs opgelopen taalachterstand, wordt de achterstand in het VSBO versterkt en weer overgedragen naar het SBO. Daar ontstaan met name in bepaalde sectoren, zoals bijvoorbeeld toerisme, recreatie en horeca, serieuze problemen. De arbeidsmarkt geeft aan dat de uitstromende leerlingen de talen nog in onvoldoende mate beheersen. Voor de SBO Horeca opleiding wordt vanuit de arbeidsmarkt aangegeven dat onvoldoende beheersing van de Engelse taal de reden is dat zij de opleiding eigenlijk als een onvoldoende startkwalificatie beschouwen.

Oordeel
Het merendeel van de scholen beschikt niet over structureel taalbeleid. Vanuit dat oogpunt kan geconstateerd worden dat in het SBO op dit moment onvoldoende aandacht besteed wordt aan het wegnemen van taalbarrières bij kinderen. Echter het is wel van belang hierbij op te merken dat een belangrijk deel van de achterstand voortkomt uit onvoldoende begeleiding in het oude systeem van basisonderwijs op dit gebied. Het oplossen in de toekomst is mogelijk door structurele afstemming tussen SBO, VSBO en FO over dit onderwerp. Verder is er ook overleg ter evaluatie nodig met de arbeidsmarkt en de instellingen die vervolgonderwijs aanbieden over dit knelpunt.
In de middelen die voorzien waren voor deze kernverbetering is geen ruimte voor interventies gericht op het daadwerkelijk wegnemen van de taalbarrières. Dat betekent dat voor de toekomst hier door de besturen en/of door de overheid extra middelen voor vrijgemaakt zullen moeten worden om de achterstand te verkleinen.

Samenvattend oordeel: Taalbeleid

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Het merendeel van de scholen heeft een taalbeleid, maar hanteert deze niet.	
Efficiëntie	De inzet van middelen heeft niet geleid tot het bereiken van de doelstellingen.	
Duurzaamheid	Onvoldoende beheersing van (een) taal staat een succesvolle onderwijscarrière in de weg. Daarmee staat de duurzaamheid van, in het bijzonder de SBO 1 opleidingen, onder druk.	

12.3.4 Kwaliteitszorg

Doelstelling
Aan het eind van de invoering van het SBO is er een systeem van interne kwaliteitszorg operationeel op de scholen.

Achtergrond
Een groot deel van de SBO scholen heeft een kwaliteitszorgbeleid. Slechts een klein deel van de scholen heeft dit beleid ook daadwerkelijk geïmplementeerd. Onlangs is een inventarisatie uitgevoerd naar de knelpunten die SBO scholen tegenkomen bij het implementeren van kwaliteitsbeleid. Op basis van de uitkomsten van die inventarisatie zullen op korte termijn concrete acties voor het vervolg worden geformuleerd.

Voor het uitvoeren van zelfevaluatie is inmiddels een instrument aangeschaft. Schoolleiders zijn nog niet getraind in de toepassing van dit instrument.

Duiding
Proces en beleving in het veld
Kwaliteitszorg krijgt op beleidsniveau nog maar nauwelijks aandacht. Voor leraren in de klas is structureel aandacht voor interne kwaliteit daarmee, logischerwijs, ook nog geen vanzelfsprekend thema. Dat neemt niet weg dat in het veld de overtuiging breed wordt gedeeld dat aandacht voor die kwaliteit cruciaal is. De ingezette onderwijsvernieuwingen, van FO tot en met SBO, zijn uiteindelijk bedoeld om aan de kwaliteit van het onderwijs een impuls te geven. Dit betekent dat ook in de eigen organisatie de inzet blijvend kritisch gevolg moet worden.

Oordeel
Op dit moment lijkt er geen sprake te zijn van een duidelijk en goed functionerend systeem van interne kwaliteitszorg. De slag daar naartoe wordt in het SBO voornamelijk gemaakt via het SOP. Een SOP kan een goed middel zijn om de stap naar structurele kwaliteitszorg te zetten.
Vooral omdat het scholen dwingt, in het formuleren van hun toekomstplannen & strategie, ook na te denken over de manier waarop ze kwaliteit willen (blijven) garanderen. Dat neemt niet weg dat er ook extern (Inspectie) kwaliteitscriteria geformuleerd moeten worden. In het kader van leren van elkaar en een efficiënte inzet van middelen, is het raadzaam de ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem over de onderwijssoorten heen te organiseren.

Samenvattend oordeel: Kwaliteitszorg

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er is nog geen sprake van een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem op alle SBO-scholen.	
Efficiëntie	Tot nu toe is er NAF 70.000 geïnvesteerd in kwaliteitszorg in het SBO. De effecten daarvan zijn niet te herleiden uit het veld. Dat ondersteunt het oordeel dat de inzet daarmee ook niet efficiënt is geweest.	
Duurzaamheid	Duurzame kwaliteitszorg is afhankelijk van de mate waarin het beleefd wordt van bestuur tot in de klas. Nu lijkt kwaliteitszorg in de klas nog niet zijn beslag te hebben gekregen. Een instrument als het SOP kan aan borging ervan een goede bijdrage leveren.	

12.3.5 Management en organisatie

Doelstelling
De organisatie en management van de scholen is verbeterd.

Achtergrond
De SBO scholen krijgen ondersteuning op maat om de SOP's te verbeteren ter implementatie. Al 6 van de SBO scholen hebben de vertaalslag gemaakt en beschikken over een activiteitenplan, alhoewel maar 4 scholen dit activiteitenplan daadwerkelijk volgen. Afdelingscoördinatoren van enkele scholen hebben een training managementvaardigheden gekregen. Verder krijgen de scholen ondersteuning bij het voorbereiden van verplichtingenaanvragen.

Duiding
Proces en beleving in het veld
Ondanks het feit dat sommige schoolmanagers zichzelf ervaren als de ambassadeurs voor de verandering leeft de onduidelijkheid nog steeds wie de onderwijsvernieuwing binnen de scholen moet trekken. Over de gevolgde cursus leiderschap zijn de schoolleiders tevreden. Deze cursussen zijn door instellingen zoals NACSI en AXUM verzorgd. Wel moet aangemerkt worden dat lang niet alle scholen deze cursussen hebben gevolgd. Het veld geeft aan dat voor een sneller verloop van de verdere implementatie van de onderwijsvernieuwingen er behoefte is aan extra managementondersteuning voor de scholen. Momenteel wordt de directeur belast met deze extra taken die ten koste gaan van zijn reguliere werkzaamheden.

Oordeel
Voor het waarborgen van gedane investeringen is het belangrijk jonge leerwegcoördinatoren ook dergelijke trainingen aan te bieden en de kennisoverdracht te garanderen.

Deze trainingen kunnen beter afgestemd worden wanneer meerdere scholen gezamenlijk aan deze trainingen kunnen meedoen. Uit de voortgangsrapportages is op te merken dat er sinds 2009 nauwelijks meer voortgang is geboekt in het verbeteren van het management en de organisatie.

Samenvattend oordeel: Management en organisatie

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	De SBO-scholen krijgen ondersteuning voor de verbetering van de SOP's. 4 SBO-scholen volgen al een zelf opgestelde activiteitenplan. Afdelingscoördinatoren van enkele scholen hebben managementvaardigheden training doorlopen.	
Efficiëntie	Deze trainingen kunnen beter afgestemd worden zodat meerder scholen gezamenlijk aan deze trainingen kunnen doen.	
Duurzaamheid	Voor het duurzaamheid verbeteren van management en organisatie is kennisoverdracht van groot belang. Momenteel is er geen structurele aanpak van kennisoverdracht.	

12.3.6 Leermiddelen en inventaris

Doelstelling
Alle scholen hebben alle leermiddelen en benodigde inventaris inclusief ICT-conforme eisen/reglementen

Achtergrond
Op verschillende momenten in de afgelopen periode zijn leveringen gedaan van leermiddelen en inventaris. Echter niet alle scholen en daarbinnen niet alle opleidingen beschikken over alle benodigde middelen. Voor enkele scholen blijft de levering van inventaris uit omdat de infrastructurele aanpassingen nog niet gereed zijn.

Duiding
Proces
Met de ondertekening van het Sint Jorisakkoord is de verantwoordelijkheid voor de aanschaf van leermiddelen en inventaris bij de schoolbesturen komen te liggen.
De verantwoordelijkheden voor gebouw (infrastructuur), inventaris en gebruik van inventaris is bij drie verschillende organisaties belegd (SOS, SAE en FIDE). Deze organisaties hebben geen structureel overleg of hanteren geen gezamenlijke planning. Hierdoor kunnen soms leveringen niet plaatsvinden omdat de planning van infrastructuur en aanschaf van inventaris niet op elkaar is afgestemd.

Beleving in het veld
Leraren en schoolleiders geven aan dat er in de loop der jaren inderdaad nieuwe leermiddelen en inventaris zijn geleverd. Door het ontbreken van een volledig pakket van eindtermen, meer precies een formeel goedgekeurd pakket van eindtermen, worden de leermiddelen nog niet optimaal toegepast. Er wordt bezorgdheid geuit omtrent de duurzaamheid van de vernieuwing. Met name of vervanging (op de lange termijn) van apparatuur bij veroudering gewaarborgd is en voor de korte termijn de vraag hoe onderhoud geregeld is.

Oordeel
In het SBO wordt al sinds het eerste samenwerkingsprogramma school based gewerkt. Dat wil zeggen dat SBO-scholen vanaf het begin van de vernieuwingen betrokken zijn geweest bij de vertaling daarvan naar wensen en behoeften voor de eigen scholen. Dat geldt ook voor betrokkenheid bij de aanschaf van leermiddelen en inventaris (inclusief ICT).

De duurzaamheid omtrent inventaris is niet zeker omdat er, in elk geval aan de kant van de scholen, nu nog onduidelijkheid bestaat over de financiering van vervanging en onderhoud.

Samenvattend oordeel: Leermiddelen en inventaris

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Leermiddelen zijn aangeschaft, maar worden niet 100% effectief ingezet. Het uitblijven van formele goedkeuring van de eindtermen is hier de belangrijkste oorzaak van.	
Efficiëntie	Door het gebrek aan afstemming tussen de verschillende organisaties zijn de investeringen in middelen en inventaris niet efficiënt geweest. Zeker wanneer de inzet van inventaris niet mogelijk blijkt, omdat de infrastructuur dat niet toelaat.	
Duurzaamheid	Afstemming tussen eindtermen, leermiddelen, inventaris en infrastructuur en de verschillende organisaties die daarvoor verantwoordelijk zijn, is noodzakelijk. Zeker binnen de praktijkgerichte onderdelen van het SBO is moderne, bruikbare inventaris belangrijk. De duurzaamheid staat verder onder druk door het ontbreken van een plan voor vervanging.	

12.3.7 Leerlingzorg en leerlingvolgsysteem

Doelstelling
Op alle scholen is er een systeem van leerlingbegeleiding om studievertraging en voortijdig schoolverlaten te voorkomen.

Achtergrond
Het leerlingzorgsysteem functioneert nog niet optimaal. Het personeel moet nog verder getraind worden in het herkennen van zorg- en ondersteuningsvragen en in het vervolgens kunnen geven van gerichte leerlingbegeleiding. Gebrek aan competenties van de docenten beperkt de herkenning van sociale en emotionele problemen en de vertaling van deze in het leerlingvolgsysteem. Het diagnosticeren van deze problematiek vereist ook andere competenties dan die van de leraar. Het is daarom belangrijk om specifieke capaciteit in te huren voor het herkennen en erkennen van problematiek.

Het LVS is nog niet geïmplementeerd. Dit maakt het lastig leerlingen structureel te volgen en op basis van die informatie maatregelen te nemen.

Duiding
Proces
De aanschaf van een leerlingvolgsysteem valt sinds het Sint Jorisakkoord onder de eigen verantwoordelijkheid van de grotere schoolbesturen. RKCS heeft inmiddels besloten een eigen systeem aan te schaffen. VPCO en DOS denken nog na over welk systeem ze gaan gebruiken.

Beleving in het veld
Voor leraren is met name het ontbreken van een leerlingvolgsysteem lastig daar waar het gaat om een effectieve aanpak/begeleiding van zorgleerlingen. Door het ontbreken van een effectief leerlingzorgsysteem in het onderwijs stromen meer leerlingen dan wellicht noodzakelijk door naar de SVP. Leraren moeten het leerlingvolgsysteem ook bijhouden om het actueel te houden, dat gebeurt niet overal even consequent.

Oordeel
Een goed leerlingzorgsysteem in het onderwijs moet ervoor zorgen dat leerlingen minder snel uit het onderwijs vallen en, in het beste geval, in de SVP terecht komen. Te vaak nog kunnen leerlingen niet opgevangen worden binnen het reguliere onderwijs.
Het verdient aanbeveling samen met overheid en schoolbesturen een discussie te voeren over de manier waarop omgegaan wordt met zorgleerlingen en wat hiervoor nodig is.

Samenvattend oordeel: Leerlingzorg en leerlingvolgsysteem

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er is aandacht voor leerlingzorg, maar nog niet overal sprake van een effectieve uitvoering.	
Efficiëntie	Door geen afstemming tussen schoolbesturen omtrent aanschaf en definitie van gezamenlijke ijkpunten waarop gegevens van de leerlingen worden bijgehouden dreigt het LVS niet effectief over het onderwijs ingevoerd te worden.	
Duurzaamheid	De duurzaamheid van een effectief leerlingzorgsysteem wordt in belangrijke mate bepaald door de aanwezigheid van een LVS. Die ontbreekt op dit moment op het merendeel van de scholen.	

12.3.8 Infrastructuur

Doelstelling
SBO onderwijs is fysiek ondergebracht in een beperkt aantal scholen door aanpassing, vernieuwing en/of nieuwbouw.

Achtergrond
De voorbereidingsactiviteiten in verband met infrastructurele aanpassingen zijn bij 5 SBO-scholen uitgevoerd en afgerond. SOS heeft 2 offertes ingediend bij SAE. De offertes zijn aangehouden omdat ze niet voldoen aan de verwachtingen. SOS geeft aan dat voor het SBO nog heel weinig is gedaan in termen van infrastructurele aanpassingen. De belangrijkste oorzaak hiervoor is het feit dat de scholen niet goed weten aan welke aanpassingen ze nu precies behoefte hebben.

Duiding
Proces
Er is een huisvestingsplan opgesteld voor het SBO. Er worden overal noodzakelijke aanpassingen verricht, maar de geplande werkzaamheden zijn niet allemaal in uitvoering gebracht. Belangrijkste reden hiervoor is het feit dat de beschikbare middelen ontoereikend zijn.
De financiële ramingen die vooraf voor een investering gemaakt zijn, konden onvoldoende onderbouwd worden omdat men nog niet goed wist wat de infrastructurele consequenties zouden moeten zijn van de vernieuwing. Dit betekent dat bijna alle projecten per definitie duurder zijn geworden dan aanvankelijk voorzien.
Ook de reparaties en onderhoud aan de gebouwen worden ook bekostigd door gelden van het programma.

Aanpassingen aan de infrastructuur zijn per definitie projecten die enige tijd in beslag nemen.

Beleving in het veld
In de ogen van de scholen gaan de infrastructurele aanpassingen te langzaam. Dit heeft direct effect op het onderwijs. Zo zijn bepaalde praktijkexamens al een paar keer uitgesteld omdat de lokalen (en de inventaris) niet op orde waren. Bovendien vindt geen structurele afstemming plaats tussen de organisaties die belast zijn met infrastructuur, inventaris en training.

Oordeel
De omvang van het huidige budget is ontoereikend om alle resterende benodigde infrastructurele aanpassingen uit te voeren. Dat maakt dat realisatie van de doelstelling van deze kernverbetering zonder extra inzet van middelen niet gerealiseerd kan worden. Bovendien vindt geen procesmatige of financiële projectsturing plaats op de totale implementatie van de infrastructurele vernieuwing.
Het gevolg hiervan is dat de projecten én onvoldoende aansluiten op elkaar, onvoldoende aansluiten bij het veld en financieel onvoldoende beheersbaar zijn.

Samenvattend oordeel: Infrastructuur

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Zonder extra, aanvullende financiële middelen kunnen de resterende infrastructurele plannen niet worden uitgevoerd.	
Efficiëntie	Door het gebrek aan afstemming tussen de verschillende organisaties, en tussen het veld, en het ontbreken van goede financiële ramingen en sturing daarop kunnen de middelen niet efficiënt ingezet worden.	
Duurzaamheid	Sommige aanpassingen zijn noodzakelijk om op een goede manier invulling te kunnen geven aan het SBO. Uitblijven van die aanpassingen zet een duurzaam SBO daarom onder druk.	

12.4 Complementariteit

In de basis is de samenhang tussen de verschillende kernverbeteringen helder. De onderwerpen die de kernverbeteringen beslaan zijn allemaal van belang in het organiseren van een effectief en kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Voor het SBO is de aansluiting met de arbeidsmarkt cruciaal. Een deelprogramma dat de ontwikkeling van SBO in samenhang met de arbeidsmarkt beziet is belangrijk. In samenhang wil in dit geval zeggen, ontwikkeling van het SBO gericht op de arbeidsmarkt en gezamenlijke ontwikkeling met de arbeidsmarkt.

Voor wat betreft de gezamenlijke ontwikkeling, start het deelprogramma met een kernverbetering die gericht is op afstemming en overleg met de arbeidsmarkt. Het doel van die verbetering is het realiseren van een overlegstructuur. Een belangrijke eerste stap op weg naar duurzaam en structureel overleg met de arbeidsmarkt. In de ontwikkeling met de arbeidsmarkt is er sprake van samenhang al is het wel belangrijk een goede vorm te vinden waarin het overleg ook tot (bindende) afspraken leidt.

Het andere element betreft de ontwikkeling van de inhoud van het SBO en hoe dat samenhangt met de arbeidsmarkt. Natuurlijk zijn de twee hier uitgelichte elementen niet los van elkaar te zien, maar voor de samenhang in het programma is het onderscheid toch relevant. De rest van het deelprogramma SBO is namelijk sterk intern gericht. Het betreft weliswaar randvoorwaarden voor een goed functionerend SBO, maar de formulering van de doelen en de grote nadruk die op deze zaken ligt, dwingt het SBO, in elk geval niet in de uitvoering van dit programma, tot een sterke externe focus. Een externe focus die nu juist zo belangrijk is voor het beroepsonderwijs.

Tot slot nog een opmerking over de samenhang met de SVP. Het OJSP is een programma over onderwijs en jongeren en beoogt een integratie van onderwijs en SVP te realiseren.

Wat precies de betekenis is van die integratie is niet gedefinieerd. Hierover bestaan op Curaçao dan ook verschillende beelden. Mede door het bestaan van die verschillende beelden en het beleid op Curaçao dat bepaalt dat beide programma's gescheiden moeten blijven, is er tot op heden geen sprake van harde afstemming/samenhang tussen SBO en SVP. Op individueel niveau is sprake van afstemming en is doorstroom naar het SBO gewaarborgd. Voor een nadere toelichting en uitwerking zie hoofdstuk 13 over de SVP.

12.5 Financiën

In onderstaande tabel is op basis van een uitdraai uit de USONA administratie (november 2010) een overzicht gemaakt van de goedgekeurde budgetten per kernverbetering (budget). De bedragen in de tabel betreffen een optelling van alle projectbudgetten die sinds de start van het OJSP zijn goedgekeurd binnen het deelprogramma Secundair Beroepsonderwijs. Datzelfde geldt voor de bedragen in de kolom te verplichten. Die kolom maakt inzichtelijk hoeveel van het reeds goedgekeurde bedrag nog moet worden omgezet in activiteitenverplichtingen. De financiële gegevens in deze tabel geven primair een beeld van de financiële administratie rondom de uitvoering van het betreffende deelprogramma. Omdat in de administratie geen koppeling wordt gemaakt naar vooraf opgestelde ramingen en die koppeling alleen door een reconstructie gemaakt kan worden (dat valt buiten de evaluatieopdracht) is een inhoudelijke verbinding met die ramingen niet mogelijk.

Totaal Secundair Beroepsonderwijs 2008-2010

Kernverbeteringen	Budget	Te verplichten
Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt	358.000,00	0,00
Eindtermen en vakleerplannen	150.000,00	0,00
Taalbeleid	340.200,00	0,00
Kwaliteitszorg	36.450,00	0,00
Management en organisatie	300.000,00	0,00
Leermiddelen en inventaris	3.350.000,00	309,93
Leerlingzorg en leerlingvolgsysteem	121.500,00	332,21
Infrastructuur		
Aanvullende bijdrage	506.851,84	0,00
Tweede aanvullende bijdrage	374.084,00	267.900,00
Begroting totaal	0,00	0,00
Voorschot	0,00	0,00
Totaal NAF	**5.537.085,84**	**268.542,14**

Bron: USONA, *Financiële stand van zaken OJSP Curaçao,* 29 november 2010

12.6 Conclusies: oordelen op elementen

Doelstelling deelprogramma (element 1)
SBO leidt studenten op voor de (lokale) arbeidsmarkt. Het succes van het SBO wordt voor het belangrijkste gedeelte bepaald door aansluiting van het SBO op de arbeidsmarkt. In het deelprogramma is daarom, terecht, een aparte kernverbetering opgenomen voor de afstemming van de arbeidsmarkt.

Die afstemming is er, maar is nog niet formeel vastgelegd en zet voornamelijk in op de kwalitatieve aansluiting. Terwijl de kwantitatieve aansluiting tenminste zo belangrijk is en nu niet optimaal is.

Een tweede belangrijk element in doelstelling is de aansluiting op het VSBO. Omdat zowel in het VSBO als in het SBO de eindtermen (en examenprogramma's) nog niet zijn vastgesteld, bestaat hierover onduidelijkheid in het veld. Afstemming tussen beiden is als gevolg moeilijk.

De doelstelling van het deelprogramma SBO is op dit moment nog niet gerealiseerd. Hoewel aansluiting met de arbeidsmarkt een continu proces is en nooit klaar zal zijn, is de basis waarop en de inhoud van de afstemming nu te mager om van een goede aansluiting te kunnen spreken.
De aansluiting tussen VSBO en SBO, in de doorlopende leerlijn, is nog niet gerealiseerd.

Doelstellingen kernverbeteringen (element 2)
Op alle onderscheiden kernverbeteringen binnen het deelprogramma zijn activiteiten ingezet. De resultaten die tot nu behaald zijn verschillen sterk per kernverbetering. Over het algemeen geldt dat er nog geen echt duurzame resultaten geboekt zijn. Leerlingzorgsysteem is in ontwikkeling, er is een structuur uitgewerkt in het eerste programma, maar concretisering naar praktische uitvoering komt onvoldoende van de grond om te spreken van een ingerichte zorgstructuur. Hetzelfde geldt voor taalbeleid. Instellingen hebben plannen, maar hanteren dit niet, wat ook in de relatie tot de arbeidsmarkt tot onduidelijkheden leidt.

Efficiëntie (element 3)
De efficiëntie van de investeringen in de kernverbetering inventaris en leermiddelen laat te wensen over. In de afgelopen twee jaar is ongeveer NAF 5.5 miljoen geïnvesteerd in het SBO. NAF 4.3 miljoen van dat totaal bedrag is geïnvesteerd in leermiddelen en inventaris. In het SBO geldt hetzelfde als in FO en VSBO. Door onvoldoende afstemming tussen de planning van infrastructurele aanpassingen en de aanschaf van inventaris en leermiddelen, kan een deel van de geleverde inventaris niet of pas veel later gebruikt worden. Het restant van het budget is min of meer gelijk verdeeld over de verschillende kernverbeteringen. Bij die kernverbeteringen valt op dat activiteiten in gang zijn gezet, maar duurzame resultaten nog niet geboekt zijn. Bij de inzet van middelen moet de komende twee jaar daarom heel gericht gekeken worden naar waar het geld wordt ingezet. Anders gezegd het is belangrijk te kiezen voor het verduurzamen van investeringen op een aantal cruciale onderwerpen in het SBO, zodat de efficiëntie van die investeringen in elk geval geborgd is.

Complementariteit (element 4)
Het deelprogramma beslaat al die onderwerpen die belangrijk en/of randvoorwaardelijk zijn. Er is speciaal aandacht voor de afstemming met het beroepsonderwijs dus ook de samenhang met die arbeidsmarkt is gelegd. Echter in de uitvoering van het programma ligt, gelet op de overige kernverbeteringen, de focus sterk op interne aangelegenheden. Dat zet de noodzakelijke samenhang richting de buitenwereld onder druk.

Duurzaamheid (element 5)
Structurele afstemming tussen arbeidsmarkt, SBO, VSBO en SBO, is cruciaal. Alleen op die manier ontstaat er een doorgaande leerlijn die werkt en leerlingen voorbereidt op de arbeidsmarkt. Het aanpassen van eindtermen en programma's moet onderdeel zijn van die afstemming en te allen tijde ten dienste staan van het optimaliseren van de leerlijn. Omdat die leerlijn op dit moment onvoldoende helder is gedefinieerd, mede door onduidelijkheid over eindtermen (mede door het feit dat deze nog steeds niet officieel zijn vastgesteld), loopt de duurzaamheid van het beroepsonderwijs een risico. Bovendien zal de komende jaren stevig ingezet moeten worden op het verbeteren van het imago van het (voorbereidend) beroepsonderwijs.

Door hierbij uit te gaan van de kansen op de arbeidsmarkt en dat te vertalen naar het belang van passend onderwijs voor die arbeidsmarkt kan een campagne opgezet worden waardoor de vitale functie van beroepsonderwijs voor het eiland zichtbaar wordt.

12.7 Aanbevelingen

1. Focus op vormgeving van doorstroom van FO naar SBO
Succesvol beroepsonderwijs valt of staat met een doorstroom in de hele onderwijskolom. Dat betekent in het VSBO een curriculum, inclusief vakleerplannen en eindtermen, dat aansluit op zowel het FO als het SBO. En een curriculum in het SBO, inclusief vakleerplannen en eindtermen, dat naadloos aansluit op de arbeidsmarkt. Het verdient aanbeveling de bestaande eindtermen naast elkaar te leggen en vanaf de arbeidsmarkt terug te redeneren naar SBO, VSBO en FO.

2. Voer de principiële discussie over integratie onderwijs en SVP
Zie voor een uitwerking van deze aanbeveling de aanbevelingen in het volgende hoofdstuk.

3. Kwaliteitszorgsysteem
Ontwikkel met alle onderwijssoorten een gezamenlijk kwaliteitszorgsysteem, zodat middelen efficiënt worden ingezet en geleerd kan worden van elkaar.

13 Sociale Vormingsplicht

13.1 Doelstelling

SVP biedt een tweede kans aan jongeren om alsnog een beroepsniveau te halen of opnieuw in het onderwijs in te stromen. De SVP besteedt daarnaast aandacht aan brede, sociale vorming van de jongeren met als doel hun verdere ontwikkeling weer in evenwicht te brengen.

SVP is er kortom op gericht jongeren weer een toekomstperspectief te bieden.

13.2 2005 – 2007

In 2005 is gestart met een pilot SVP, waarna de SVP in 2006 formeel is vastgelegd in de Landsverordening SVP. In 2006 heeft een midterm evaluatie plaatsgevonden naar de tot dan toe bereikte resultaten en de organisatorische inbedding van SVP.

De uitkomsten van die evaluatie en meer achtergrond informatie over de SVP zijn beschreven in de hoofdstukken 2 en 4.

13.3 Werkvelden

Voor het in de praktijk brengen van de SVP zijn in het deelprogramma SVP *werkvelden* geformuleerd. Die werkvelden beslaan verschillende onderwerpen die samen moeten leiden tot een duurzame invoering van de SVP.

In de volgende subparagrafen volgt een uitwerking langs alle werkvelden. Dat wil zeggen dat per werkveld is aangegeven op wat voor manier gewerkt wordt/is aan het realiseren van de geformuleerde doelen, hoe de huidige stand van zaken geduid kan worden en tot welk oordeel dat alles leidt in termen van bereikte doelen, efficiëntie en duurzaamheid. Ook bij dit deelprogramma wordt vervolgens weer gekeken naar de complementariteit, de relatie tot de operationele doelstellingen en speerpunten en de financiën alvorens conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.

De inhoud uit deze paragraaf wordt voor zover dat kan samengevat weergegeven in de factsheets in de bijlage.

13.3.1 Organisatorische versterking

De Dienst Cultuur en Educatie en het onder haar ressorterende Projectbureau SVP stuurt de uitvoering van de sociale vormingsplicht effectief en efficiënt aan door middel van begeleiden, monitoren, evalueren en bijsturen van het veld. De communicatie met alle stakeholders is optimaal en effectief

Achtergrond
Het projectbureau SVP werkt continue aan een verbetering van de aansturing van de uitvoering. Op dit moment wordt vooral gekeken naar de eisen die gesteld worden aan de uitvoerders.

Het ontbreekt aan een goed en duidelijk beeld van de omvang van de SVP doelgroep op dit moment en de omvang van de potentiële doelgroep in de komende jaren.

Onduidelijkheid over het eigendom en het gebruik van het jongerenregister en verouderde gegevens bij CBS zijn hiervan de belangrijkste oorzaak.

Aan communicatie is de laatste tijd extra aandacht besteed. Onlangs is het projectbureau een apart communicatietraject gestart om meer aandacht te geven aan SVP. Enerzijds om jongeren te attenderen op de kansen en mogelijkheden die SVP biedt. Anderzijds om bedrijven alert te maken op het bestaan van het SVP en hen te stimuleren stageplaatsen beschikbaar te stellen.

Duiding

Proces

Het uitblijven van een goed functionerend, voor iedereen toegankelijk registratiesysteem heeft het benaderen van jongeren, maar ook de monitoring van de uitvoering in de afgelopen periode bemoeilijkt. DJJO heeft een systeem laten ontwikkelen, maar heeft dit systeem niet beschikbaar gesteld aan DCE, omdat DJJO van mening was dat de SVP onder de verantwoordelijkheid van DJJO viel of zou moeten vallen. Deze discussie zet zich sinds oktober 2010 voort tussen het Ministerie van OWCS en het Ministerie van SOAW. Vanuit het projectbureau (DCE) is daarom gestart met de ontwikkeling van een nieuw registratiesysteem. Dat is nu bijna gereed en vanaf dan toegankelijk voor het projectbureau, de uitvoeringsorganisaties en de beleidsmakers. Dit systeem biedt geen inzicht in de totale groep SVP-plichtigen. Voor de toekomst is onduidelijk welk systeem leidend gaat zijn.

De totale omvang van de groep SVP-plichtigen is in 2006 door het CBS in kaart gebracht. Na die tijd is een dergelijke inventarisatie niet meer gedaan. Het is daarom op dit moment onduidelijk hoe groot de SVP doelgroep precies is.

Beleving in het veld

Op dit moment werkt het projectbureau in de uitvoering met verschillende partijen. Dat wil zeggen dat er verschillende organisaties belast zijn met de uitvoering van de voorbereidingstrajecten en deels dezelfde, deels andere partijen bezig zijn met de uitvoering van de hoofdtrajecten. Het projectbureau streeft naar meer uniformiteit in de uitvoering en wil daarom op korte termijn de uitvoering beleggen bij één uitvoeringsorganisatie die als hoofdaannemer optreedt. In de feitelijke uitvoering kunnen nog steeds ook andere partijen betrokken zijn, ingeschakeld op hun specifieke expertise. Door voor het hoofdaannemerschap één partij aan te wijzen moet gerichte en duidelijke sturing op kwaliteitseisen gemakkelijker worden. Dit vraagt wel nog een scherper beeld van de gewenste kwaliteitseisen en goede monitoring van de resultaten.

Oordeel

In organisatorische termen wordt stevig gewerkt aan het verbeteren van de projectorganisatie en daarmee de sturing op de uitvoering. Echter het ontbreken van systematische (monitorings)informatie van en over de doelgroep staat effectieve sturing in de weg. Het inrichten van een goede monitor is uitermate belangrijk omdat alleen op die manier uitspraken gedaan kunnen worden over het effect en succes van de SVP. Over de toekomst van het SVP is veel onduidelijkheid. Het betreft dan met name onduidelijkheid over waar de ministeriële en organisatorische onduidelijkheid ligt: OWCS of SOAW. En in het verlengde daarvan op welke begroting derhalve middelen moeten worden gereserveerd. Op dit moment staan op beide begrotingen middelen gereserveerd.

Samenvattend oordeel: Organisatorische versterking

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Door het ontbreken van adequate cijfers over de doelgroep is geen sprake van effectieve en efficiënte sturing op het veld.	
Efficiëntie	In de afgelopen jaren is op twee plekken geïnvesteerd in de ontwikkeling van een jongerenregister. Deze dubbele inzet van middelen, voor eenzelfde doel, betekent een inefficiënte inzet.	
Duurzaamheid	Zonder systeem voor registratie en monitoring blijft het onhelder welke effecten de SVP precies bereikt. Voor duurzame en heldere aansturing moet de SVP organisatorisch onder worden gebracht bij OWCS *of* SOAW.	

13.3.2 Afstemming van onderwijs en beleid/uitvoering

Doelstelling
Een geïntegreerde, synergische aanpak van onderwijsvernieuwing en sociale vormingsplicht

Achtergrond

Er is nog maar heel beperkt sprake van afstemming tussen het onderwijs en SVP.
De trajecten van SVP worden geheel apart van het SBO ontwikkeld en uitgevoerd. In geval van doorstroom van deelnemers vanuit het SVP naar het onderwijs is er meer onderling contact. Dit contact vindt incidenteel, ad hoc plaats.

Duiding

Proces

De afstemming tussen onderwijs en SVP is heel beperkt. De belangrijkste oorzaak is het feit dat het SVP oorspronkelijk ook helemaal los van het onderwijs ontstaan en ontwikkeld is. In het Deltaplan van de toenmalige Minister kwamen de onderwijsvernieuwingen en de SVP weliswaar in één plan samen, echter tot feitelijke afstemming in de dagelijkse praktijk heeft dat niet geleid. Op Curaçao is als uitgangspunt in het onderwijsbeleid vastgelegd dat SVP en SBO (vormingsplicht en onderwijs) niet fysiek geïntegreerd worden. Over de betekenis van fysieke integratie of liever gezegd over de reikwijdte van het begrip fysieke integratie bestaan verschillende beelden.

Op papier, dat wil zeggen in het OJSP, zijn onderwijs en SVP samengevoegd. In de praktijk loopt er een vrij pittige discussie over het eigenaarschap van de SVP. Behoort deze toe aan het Ministerie van OWCS of aan het Ministerie van SOAW. Deze discussie belemmert in de praktijk, de uitvoering, het overleg en de afstemming.

Beleving in het veld

Speerpunt van het OJSP programma is de integratie van het SVP in het onderwijs. Hier bestaan verschillende visies over in het veld. Redenerend vanuit de uitstroom van de jongeren zijn er betrokkenen die menen dat het SVP allereerst een arbeidsmarkt aangelegenheid is en dat integratie in het onderwijs niet verder moet gaan dan goede afstemming en samenwerking. Uitstroom naar het onderwijs zou niet het primaire doel moeten en kunnen zijn van de SVP. Anderen menen dat het SVP allereerst een onderdeel van het onderwijs is en op die manier ook ingebed moet worden in het onderwijs. Omdat geen overeenstemming bestaat over het doel van het SVP is grote organisatorische verwarring voor de toekomst te verwachten. Vanuit twee ministeries wordt nu het SVP geclaimd. Voor een duurzaam vervolg is het cruciaal hier op korte termijn een besluit over te nemen.

Oordeel
De SVP is in oorsprong geen onderwijsprogramma. Het is een tweede kansprogramma voor jongeren die zijn uitgevallen zonder startkwalificatie met als doel ze breed maatschappelijk te vormen en ze toe te leiden naar de arbeidsmarkt of vervolgonderwijs (participatie in de samenleving). Toch is afstemming met het onderwijs cruciaal. Enerzijds om ervoor te zorgen dat het SVP écht een tweedekans project blijft en niet een uitvalsbasis voor zorgleerlingen in het onderwijs. Een van de reden om SVP te integreren in het OJSP was de gedachte dat in het onderwijs geleerd zou kunnen worden van het inrichten en inzetten van een zorgstructuur voor zorgleerlingen. Door de strikte scheiding tussen onderwijs en SVP vindt dat lerend effect niet plaats. Anderzijds om te waarborgen dat voor de buitenwereld ook volstrekt helder blijft wat SVP doet en waarvoor een reguliere opleiding opleidt. Dit moet ook de onduidelijkheid bij het bedrijfsleven wegnemen over de vraag waartoe het SBO en het SVP opleiden. Met andere woorden: met wat voor kwalificaties komt iemand binnen uit SVP en met welke kwalificaties uit SBO.

Op dit moment is de positie van het SVP ten opzichte van het onderwijs voor alle betrokkenen onvoldoende helder. Inhoudelijke en organisatorische overtuigingen domineren de discussie, dit gaat ten koste van de kansen die SVP biedt of zou moeten bieden aan jongeren.

Samenvattend oordeel: Afstemming van onderwijs en beleid/uitvoering

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er is geen sprake van een geïntegreerde, synergetische aanpak.	
Efficiëntie	Voor de afstemming onderwijs & beleid/uitvoering zijn in het deelprogramma SVP geen middelen gereserveerd. Een oordeel over een efficiënte inzet van middelen is zo bezien niet te geven. Echter redenerend vanuit het feit dat SVP op dit moment door twee ministeries geclaimd wordt en er ook capaciteit en middelen vanuit twee ministeries gereserveerd zijn, draagt een groot risico voor de efficiëncy inzicht.	
Duurzaamheid	Voor duurzaamheid is niet een volledige (fysieke) integratie het doel, maar wel afstemming en eenduidigheid naar buiten toe over de kwalificaties van SVP en SBO. Dat is op dit moment niet geregeld.	

13.3.3 Kanstrajecten

Doelstelling
Een concreet aanbod van kanstrajecten gericht op de duurzame opvang, begeleiding en kwalificatie van sociaal vormingsplichtigen is gerealiseerd

Achtergrond
Vanuit het projectbureau SVP bestaat een concreet aanbod van kanstrajecten. Die kanstrajecten bestaan uit twee onderdelen: een voortraject en een hoofdtraject. Maatschappelijke vorming staat centraal. Door daar op in te zetten is het streven jongeren klaar te stomen voor deelname, participatie aan de samenleving. In de vorm van werk of in de vorm van scholing.
De begeleiders van deze trajecten worden getraind om ervoor te zorgen dat zij de trajecten zo praktijkgericht mogelijk invullen en aanbieden. Het bieden van begeleiding en nazorg is expliciet opgenomen in de uitvoeringscontracten met de aanbieders. De duurzame opvang is verbeterd door verbetering van het intake-instrument. Met dit instrument zijn uitvoerders beter in staat de juiste informatie boven tafel te houden en deelnemers een op hun behoefte afgestemde vorm van begeleiding te geven.

Duiding

Proces & beleving in het veld

Uitvoeringsorganisaties geven invulling aan de trajecten op basis van de raamplannen die zij hebben ingediend. Het komt vrij regelmatig voor dat raamplannen gaandeweg de uitvoering worden aangepast. Dit leidt tot verwarring bij de uitvoerders, maar ook bij bijvoorbeeld stageaanbieders, die zodoende niet weten wie zij precies binnen gaan krijgen.

Op dit moment wordt vanuit het projectbureau gewerkt aan een andere inrichting van de uitvoering. Dat wil zeggen het aantal aanbieders van voor- en hoofdtrajecten zal worden teruggebracht en uitgangspunt voor het geven van opdrachten aan uitvoerders wordt hun specifieke kwaliteit. Dit moet leiden tot een gerichtere inzet in trajecten en daarmee een kwaliteitsverbetering van de SVP-trajecten.

Stageaanbieders geven aan dat de kwaliteit van SVP-trajecten sterk verschilt. Concreet betekent dit dat de ene aanbieder/uitvoerder kwalitatief veel betere trajecten levert dan de ander. Hier lijkt het ontbreken van het eerder genoemde kader een belangrijke oorzaak. Daarnaast is voor de arbeidsmarkt onvoldoende duidelijk wat het verschil is tussen een SVP-certificaat en een SBO-kwalificatie.

Oordeel

Op dit moment bestaat een vrij concreet aanbod aan kanstrajecten. Ook over de opvang en begeleiding is goed nagedacht. Door wisselingen in de raamplannen tijdens de uitvoering ontstaat er wel ontevredenheid bij betrokkenen. Die ontevredenheid zit hem enerzijds in de kwaliteit van de trajecten en anderzijds in de herkenbaarheid van kwalificaties.

Samenvattend oordeel: Kanstrajecten

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Een concreet aanbod van trajecten is gerealiseerd. Opvang en begeleiding ook. Kwalificatie nog niet.	
Efficiëntie	Er hebben zich meer mensen aangemeld voor een traject dan uit de beschikbare middelen betaald konden worden. Een groep van potentiële deelnemers heeft dus niet mee kunnen doen. Daarnaast is de doorstroom van deelnemers die het project hebben afgerond naar arbeidsmarkt of vervolgonderwijs beperkt. Dat zet vraagtekens bij het rendement en de efficiëntie van de inzet van middelen. [64] [65]	
Duurzaamheid	Onduidelijkheid over (structurele) financiering zet een duurzaam aanbod van kanstrajecten onder druk.	

13.3.4 Aansluiting arbeidsmarkt

Doelstelling

Er zijn voldoende stages en banen, waardoor de jongeren een verhoogde kans krijgen op toetreding tot de arbeidsmarkt en/of beroepsonderwijs en op het behouden van een baan

[64] Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 32500 IV

[65] In dit onderzoek is geen berekening gemaakt van de kosten per deelnemer. Het deelprogramma SVP is geëvalueerd als alle andere deelprogramma's, conform het vooraf opgestelde onderzoekskader.

Achtergrond
Het aantal bedrijven dat stages aanbiedt voor SVP-deelnemers is nog te gering. Wel wordt er vanuit het projectbureau hard geïnvesteerd in het verstevigen van de relatie met het bedrijfsleven om ervoor te zorgen dat die plekken in de toekomst worden uitgebreid.

Duiding
Proces en beleving in het veld
De belangrijkste reden voor het geringe aantal stages is het feit dat het voor partijen op de arbeidsmarkt onvoldoende duidelijk is wie of wat ze krijgen wanneer ze een stage aanbieden aan een SVP deelnemer en wanneer ze dat aanbieden aan een SBO-leerling. Het ontbreken van een erkende kwalificatie voor SVP-trajecten draagt hier ook aan bij.

Oordeel
Stages voor SVP-deelnemers zijn er, hoewel soms moeizaam te vinden, in principe genoeg. Het probleem ontstaat op het moment van doorstroom naar een reguliere baan. Die doorstroom is nog onvoldoende. De doelstelling van deze kernverbetering, maar daarmee eigenlijk de doelstelling van de SVP staat dus onder druk.

Samenvattend oordeel: Aansluiting arbeidsmarkt

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Voor SVP-deelnemers worden steeds weer stages geregeld, maar het kost veel moeite. Stages zijn niet als vanzelfsprekend in voldoende mate beschikbaar en de doorstroom naar reguliere banen is te beperkt.	
Efficiëntie	Omdat de doorstroom naar banen te wensen overlaat, bestaan vraagtekens over de efficiëntie van de inzet van middelen.	
Duurzaamheid	SVP heeft tot doel doorstroom naar een reguliere baan, al dan niet via vervolgonderwijs, te realiseren. Wanneer die doorstroom niet voldoende op gang komt, staat de duurzaamheid van de huidige invulling van SVP onder druk.	

13.3.5 Zorg

Doelstelling
Er is een concreet aanbod van zorg bij emotionele en sociale problemen, waaronder residentiële opvang voor sociale vorming (Internaat voor Sociale Vorming) in combinatie met kanstrajecten

Achtergrond
Standaard krijgen alle deelnemers wekelijks één uur maatschappelijke begeleiding.
Het merendeel van de SVP-deelnemers heeft ook een zorgvraag. Een zorgvraag die verder gaat dan de maatschappelijke begeleiding die ze krijgen. Op dit moment overtreft die zorgvraag het beschikbare zorgaanbod.

Momenteel is er nog geen sprake van een concreet zorgaanbod. De uitvoeringsorganisaties hebben overigens pas onlangs de opdracht gekregen een duidelijke zorgstructuur te organiseren.

Duiding
Proces & beleving in het veld
De inrichting van een goed werkende zorgstructuur blijkt ook in het FO, VSBO en SBO lastig te organiseren. De oorzaak zit enerzijds in het feit dat leraren niet of onvoldoende in staat zijn aanvullende zorg- en ondersteuningsvragen bij leerlingen te herkennen.

Anderzijds is het beschikbare aanbod aan (specialistische) hulpverleners beperkt met betrekking tot zwaardere, emotionele problemen. Het gaat dan om maatschappelijk werkers, remedial teachers, logopedisten et cetera

Oordeel
Het aanbod van aanvullende zorg en ondersteuning is te beperkt. De effectiviteit van SVP trajecten zal daarom voor een groot deel van de deelnemers te wensen over laten. De SVP biedt een tweede kans aan voornamelijk kwetsbare jongeren. Bij hen gaat het om meer dan inhoudelijk opleiden alleen. Integendeel. Maatschappelijke vorming en zorg en ondersteuning in persoonlijke ontwikkeling zijn van groot belang. Het is cruciaal om een goed functionerende zorgstructuur, waarin verscheidene vormen van zorg en ondersteuning geregeld zijn, te organiseren om deelnemers zodoende op een duurzame manier naar de arbeidsmarkt toe te leiden.

Samenvattend oordeel: Zorg

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Er is onvoldoende zorg beschikbaar voor de opvang van zware sociale en emotionele problemen bij SVP-jongeren.	
Efficiëntie	Het ontbreken van voldoende zorg ondermijnt een effectieve inzet van het SVP-traject, waardoor de efficiëntie van de inzet van deze middelen ook afneemt.	
Duurzaamheid	Zonder een gerichte aanpak van sociale en emotionele problematiek is geen sprake van een duurzame toeleiding naar de arbeidsmarkt.	

13.3.6 Opvoedingsondersteuning

Doelstelling
Er is een concreet aanbod aan opvoedingsondersteuning- en educatie aan jonge ouders die sociaal vormingsplichtig zijn

Achtergrond
Er worden cursussen opvoedingsondersteuning aangeboden en gevolgd. Het aanbod van deze cursussen wordt via de aanbieders van de trajecten aangeboden.

Duiding
Proces & beleving in het veld
Veel deelnemers aan SVP-trajecten zijn ook (alleenstaande) ouder. Door in de SVP niet alleen aandacht te besteden aan toeleiding naar de arbeidsmarkt, maar ook aan sociale vaardigheden, algemene vorming én voor die deelnemers bij wie dat aan de orde is, de opvoeding van kinderen, beoogt het programma jongeren in brede zin voor te bereiden en klaar te stomen voor volwaardige deelname aan de samenleving.

Oordeel
De aanwezigheid van het aanbod is positief. Het aanbod van dit type cursussen kan alleen een duurzaam effect genereren wanneer ze logisch passen binnen het bredere programma gericht op maatschappelijke vorming. Met andere woorden wanneer naast opvoedingsondersteuning ook aandacht is voor andere vormen van sociale ontwikkeling (omgaan met geld, communicatieve vaardigheden, structuur aanbrengen et cetera). Maatschappelijke vorming beslaat nu juist een breed spectrum aan onderwerpen en alleen wanneer die in samenhang worden bezien en aangeboden, zal een duurzaam effect bereikt worden.

Samenvattend oordeel: Opvoedingsondersteuning

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Het aanbod is gerealiseerd en wordt ook afgenomen door deelnemers.	
Efficiëntie	Om hierover een uitspraak te kunnen doen zijn monitor gegevens nodig.	
Duurzaamheid	Opvoedingsondersteuning moet een logisch onderdeel zijn van SVP.	

13.4 Complementariteit

Het totaal aan werkvelden binnen het programma SVP hangt logisch samen om tot een effectieve invoering van SVP te komen. Daarbovenop is voor het OJSP van belang in welke mate 'onderwijs en jongeren' ook feitelijk geïntegreerd zijn in de organisatie, de uitvoering en op inhoud.
Allereerst is het belangrijk om te constateren dat in het OJSP, dat wil zeggen op papier, de beide thema's geïntegreerd zijn door ze feitelijk binnen één programma te plaatsen. Op een hoger abstractieniveau ligt het ook erg voor de hand om onderwijs en jongeren in de buurt van elkaar te organiseren. Het gaat per slot van rekening uiteindelijk om zoveel mogelijk jongeren met een startkwalificatie de arbeidsmarkt op te laten gaan.

Echter wat de integratie van deze twee thema's voor de praktijk precies betekent is niet gedefinieerd. Gaat het om het integreren van het aanbod, dus SVP-trajecten in het regulier onderwijs? Gaat het om integratie van de organisaties zodat:
A Doorstroom naar het onderwijs wordt gerealiseerd?
B Eindtermen/kwalificaties van SVP en onderwijs op elkaar afgestemd kunnen worden?

Over de betekenis van die integratie bestaan op Curaçao ook verschillende beelden. Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven staat: 'Redenerend vanuit de uitstroom van de jongeren zijn er betrokkenen die menen dat het SVP allereerst een arbeidsmarkt aangelegenheid is en dat integratie in het onderwijs niet verder moet gaan dan goede afstemming en samenwerking. Uitstroom naar het onderwijs zou niet het primaire doel moeten en kunnen zijn van de SVP. Anderen menen dat het SVP allereerst een onderdeel van het onderwijs is en op die manier ook ingebed moet worden in het onderwijs'. Door het naast elkaar bestaan van deze verschillende opvattingen en omdat er geen duidelijk kader of heldere richting is gedefinieerd over wat integratie precies is, is het oordeel dat de samenhang tussen SVP en onderwijs in de praktijk op Curaçao heel beperkt is. Incidenteel vindt er overleg en afstemming plaats. Er is echter geen sprake van één gedeelde opvatting over de samenhang tussen beiden.

13.5 Financiën

In onderstaande tabel is op basis van een uitdraai uit de USONA administratie (november 2010) een overzicht gemaakt van de goedgekeurde budgetten per werkveld (budget). De bedragen in de tabel betreffen een optelling van alle projectbudgetten die sinds de start van het OJSP zijn goedgekeurd binnen het deelprogramma Sociale Vormingsplicht. Datzelfde geldt voor de bedragen in de kolom te verplichten. Die kolom maakt inzichtelijk hoeveel van het reeds goedgekeurde bedrag nog moet worden omgezet in activiteitenverplichtingen. De financiële gegevens in deze tabel geven primair een beeld van de financiële administratie rondom de uitvoering van het betreffende deelprogramma. Omdat in de administratie geen koppeling wordt gemaakt naar vooraf opgestelde ramingen en die koppeling alleen door een reconstructie gemaakt kan worden (dat valt buiten de evaluatieopdracht) is een inhoudelijke verbinding met die ramingen niet mogelijk.

Totaal Sociale Vormingsplicht 2008 - 2012		
Werkvelden	Budget	Te verplichten
Personeelskosten	271.000,00	0,00
Kantoorkosten	114.764,00	20.779,32
Kanstrajecten (uitvoeringsorganisaties)	1.251.276,00	880.688,79
Kanstrajectentoelage	700.000,00	642,79
Kinderopvang	140.000,00	0,00
Indirecte kosten	0,00	0,00
Aanvullende bijdrage	1.830.000,00	0,00
Tweede aanvullende bijdrage	1.850.248,00	0,00
Begroting totaal	6.357.983,00	1.497.749,98
Voorschot	400.000,00	0,00
Totaal NAF	**12.915.271,00**	**2.399.860,88**

Bron: USONA, *Financiële stand van zaken OJSP Curaçao,* 29 november 2010

13.6 Conclusies

Doelstelling deelprogramma (element 1)
De doelstelling van de SVP is het bieden van een tweede kanstraject aan kwetsbare jongeren zonder toekomstperspectief. Dit traject is gericht op de toeleiding naar de arbeidsmarkt en brede maatschappelijke vorming van de jongere.

In feite is de doelstelling zoals deze op niveau van het deelprogramma gedefinieerd is behaald. SVP is georganiseerd; er worden kanstrajecten aangeboden. Die trajecten vormen een combinatie van ervaring opdoen in de praktijk (stages) en bredere maatschappelijke vorming.
De crux zit hem in de vraag of jongeren ook feitelijk een toekomstperspectief wordt geboden. Of anders geformuleerd of er ook echt doorstroming naar de arbeidsmarkt plaatsvindt. De op dit moment beschikbare gegevens tonen aan dat de doorstroom naar zowel arbeidsmarkt als het reguliere onderwijs beperkt zijn. Daarmee staat het realiseren van de doelstelling van SVP of anders gezegd de effectiviteit en de huidige vormgeving van de SVP serieus onder druk.

Doelstellingen kernverbeteringen (element 2)
Op individuele kernverbeteringen zijn de doelstellingen weliswaar niet volledig gerealiseerd, maar er is wel te zien dat er stappen worden gezet.. Echter het feitelijke succes van SVP zit hem in de vraag of jongeren nu echt doorstromen naar de arbeidsmarkt, al dan niet via het reguliere onderwijs. Bij die doorstroom worden vraagtekens gezet (zie verder conclusie op element 1).

Efficiëntie (element 3)
Ook voor efficiëntie geldt dat de beperkte doorstroom naar de arbeidsmarkt de conclusie op dit element bepaalt. Uiteindelijk is het traject daarvoor bedoeld en worden voor dat doel middelen ingezet. De inzet van die middelen leidt niet of in elk geval nog onvoldoende tot het gewenste resultaat en is daarmee vooralsnog inefficiënt.

Complementariteit (element 4)
De belangrijkste opgave op het gebied van complementariteit was gelegen in de integratie met het onderwijs. Door onduidelijkheid over de precieze betekenis van die integratie kunnen op Curaçao over de betekenis van die integratie verschillende beelden blijven bestaan. Dat heeft de samenhang op beide beleidsterreinen niet bevorderd. Dit is versterkt door de organisatorische onduidelijkheid; valt SVP nu organisatorisch en financieel onder het Ministerie van OWCS of het Ministerie van SOAW. Onduidelijkheid op het gebied van inhoud en van organisatie zorgen ervoor dat er feitelijk geen samenhang bestaat tussen onderwijs en jongeren.

Duurzaamheid (element 5)
De duurzaamheid van SVP staat onder druk. De effectiviteit van trajecten is op dit moment te beperkt. Voor voortzetting, borging van SVP na 2012 zal daarom heel serieus gekeken moeten worden naar de inrichting van de trajecten. Dit begint overigens met politieke besluitvorming over waar de ministeriële verantwoordelijkheid precies ligt. SVP is een programma om kwetsbare jongeren een tweede kans te geven. SVP is destijds opgezet om een bestaand probleem op te lossen waarvoor op dat moment het reguliere beleid geen oplossing bood. Op termijn is het belangrijk en dat hangt samen met de principiële beslissing over de precieze reikwijdte van SVP, SVP onderdeel te maken of het reguliere jongerenbeleid of het reguliere onderwijsbeleid. Zolang het aantal uitvallers, jongeren zonder startkwalificatie aanzienlijk is, verdient het aanbeveling SVP programmatisch te blijven organiseren.

13.7 Aanbevelingen

1 Voer een principe discussie over de SVP
Die discussie moet gaan over een aantal onderwerpen:
A Wat betekent voor Curaçao integratie van onderwijs en jongeren. Of anders geformuleerd hoe verhouden SVP en regulier onderwijs zich tot elkaar?
B Waar wordt SVP organisatorisch ondergebracht?
C Welke financiële middelen worden er vanuit de eigen, eiland begroting beschikbaar gesteld?
D Is SVP een plicht of moet het vrijwillig zijn?
E Is het nodig om studenten een toelage te bieden of geeft dit verkeerde motivatie?

In de eerste plaats moet op politiek, bestuurlijk niveau worden besloten waar de SVP onder komt te vallen. In het verlengde daarvan is het belangrijk financiële afspraken te maken.
Voor co-financiering van SVP op korte termijn (tijdens de looptijd van het OJSP) en voor het reserveren van eigen middelen op de lange termijn.
Daarnaast kunnen ook mogelijkheden gezocht worden in de veranderingen die Sint Maarten heeft toegepast in het YDP en de vrijwillige kanstrajecten op de BES-eilanden.

2 Maak een aanvalsplan SVP
De doorstroom naar arbeidsmarkt en regulier onderwijs is te beperkt. Breng allereerst helder in kaart wat hiervan de belangrijkste oorzaken zijn en formuleer dan quick wins en langere termijn strategische opgaven.

3 Ga door met herinrichting van de uitvoering
De ingezette herinrichting moet worden voortgezet. Dat wil zeggen minder uitvoeringsorganisaties die trajecten aanbieden. Zorg er wel voor dat die herinrichting niet alleen een organisatorische verandering is, maar dat ook een slag naar de kwaliteit wordt gemaakt. Dat betekent een aanscherping van de raamplannen op basis van een duidelijke set kwaliteitscriteria. Deze kwaliteitscriteria dienen ontwikkeld te worden en vervolgens herkenbaar te zijn voor zowel de uitvoeringsorganisaties als de arbeidsmarkt. Tenslotte dient een procedure van handhaving gemaakt te worden. Wie ziet toe op de kwaliteit en hoe kan worden gehandhaafd?

14 Institutionele en Organisatorische Versterking

14.1 Doelstelling

Doelstelling deelprogramma IOV
- Een versterking van de institutionele capaciteit van SAE op het terrein van onderwijsbeleid en management, wet- en regelgeving en kwaliteitsbewaking en statistische informatievoorziening
- Zorg dragen voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de overige deelprogramma's

14.2 2002 – 2007

Focus
De uitvoering van het deelprogramma IOV was tussen 2002 en 2007 volledig gericht op de twee geformuleerde kernverbeteringen Institutionele Versterking en Organisatorische Versterking[66].
Voor wat betreft de organisatorische versterking was de bezetting bij SAE lange tijd ontoereikend om de eilandelijke deelprogramma's goed te kunnen uitvoeren. Pas tussen 2005 en eind 2006 is het projectteam dusdanig uitgebreid dat de uitvoering van het programma in een stroomversnelling terecht kon komen. SAE heeft sindsdien ook meer versterking ingezet op ondersteuning van schoolbesturen en stichtingen.

Voor wat betreft de eigen institutionele versterking is SAE goed in staat geweest om het landelijk beleid te vertalen naar de eilandelijke context en de uitvoerende organisaties te regisseren en te begeleiden bij de uitvoering. Een aantal beleidsaspecten kon echter niet of onvoldoende opgepakt worden binnen de staande organisatie door gebrek aan expertise. Het gaat dan in het bijzonder om specifieke juridische en financiële kennis.

Stand van zaken eind 2007
Aan het eind van 2007 was bij SAE een vrij stevig projectteam ingericht. Daarmee lukte het SAE vrij goed om de uitvoering van het omvangrijke programma te coördineren. Op een aantal onderwerpen ontbrak het echter aan expertise. En belangrijkste belemmering in de coördinatie was het uitblijven van een uniform systeem voor statistische dataverzameling en informatievoorziening. Met de afwezigheid van dit systeem en de bijbehorende informatie werd het zorg dragen voor een efficiënte en effectieve uitvoering lastig.

14.3 Kernverbeteringen

De invoering van de onderwijsvernieuwingen in FO en BO waren dermate omvangrijk dat naast de onderwijsinhoudelijke invoering ook wordt ingezet op het versterken van instituties en organisatie om aan die invoering handen en voeten te geven. In de volgende paragrafen staat per kernverbetering beschreven wat er in de afgelopen jaren bereikt is.

De inhoud uit deze paragraaf wordt voor zover dat kan samengevat weergegeven in de factsheet FO in de bijlage.

[66] Uit het IOV Addendum projectplan 2008 blijkt dat er maar twee kernverbeteringen zijn geformuleerd voor IOV 2002-2006. In het landelijke onderwijsprogramma 2002-2006 staan er echter zes geformuleerd. Alle kernverbeteringen staan opgenomen in de factsheet IOV 2002-2006. De uitvoering wordt alleen beoordeeld op de kernverbetering Institutionele Versterking en Organisatorische Versterking.

14.3.1 Institutionele versterking

Doelstelling SAE is in staat onderwijsvernieuwingbeleid te vertalen naar eigen context op onderwijskundig, juridisch, financieel gebied en op het terrein van onderwijspersoneel en managementinformatie. De opgebouwde innovatiekennis is geïnstitutionaliseerd.

Achtergrond
In de afgelopen jaren is SAE in de uitvoering meermaals aangelopen tegen een gebrek aan specifieke expertise. Sinds 2008 heeft SAE op juridisch en financieel gebied extra capaciteit kunnen aantrekken.

De taskmanagers sturen de uitvoering van de deelprogramma's aan en spelen een cruciale rol in het vertalen van de onderwijsvernieuwingen naar de eigen, Curaçaose context. Om hen hierin te ondersteunen hebben zij diverse trainingen ter bevordering van hun deskundigheid op dit gebied gevolgd.

Voor de institutionalisering van de opgebouwde innovatiekennis is het de bedoeling dat er een multimedia 'kenniscentrum' wordt gerealiseerd. In dat centrum moet de kennis over de vernieuwingen op een systematische en toegankelijke wijze gebundeld worden. Nu is de kennis versnipperd over personen en organisaties op het eiland. Het kenniscentrum is nog niet gerealiseerd.

Duiding
Proces & beleving in het veld
In de groepsgesprekken en de focusgroepen is door het merendeel van de deelnemers aangegeven dat de deskundigheid van de SAE in de afgelopen jaren is toegenomen. Het gaat dan in het bijzonder om deskundigheid op het gebied van projectmanagement en de steeds concretere vertaling die gemaakt wordt van abstract beleid naar concrete uitvoeringsopgaven.

Bij de start van het OJSP is gekozen voor een nieuw type benadering bij het vormgeven van de onderwijsvernieuwing. Kern van die benadering was de "kracht van binnen uit" gedachte. Kracht van binnenuit gaat uit van het idee dat op scholen het best ingeschat kan worden wat nodig is voor het realiseren van vernieuwingen, zowel inhoudelijk als organisatorisch. In feite was deze bottom-up benadering al voorzien in het eerste samenwerkingsprogramma, echter in dat programma is die bottom-up benadering niet van de grond gekomen (met uitzondering van het SBO dat sinds het eerste programma schoolbased is opgezet). Gecombineerd met de in het SJA gemaakte afspraken ontstaat in het veld (meer in het bijzonder bij de schoolbesturen) steeds meer het gevoel zelf inhoud te kunnen geven aan de wettelijke verantwoordelijkheid die zij hebben voor het beheer van hun scholen, zoals deze is vastgelegd in de Landsverordening FO.

Oordeel
Aangezien de inhoud en de doelstellingen van de kernverbeteringen 1 en 2 sterk met elkaar samenhangen volgt in de volgende paragraaf een geïntegreerd oordeel over het effect van de organisatorische en institutionele ontwikkelingen van de afgelopen jaren op de uitvoering van het OJSP.

14.3.2 Organisatorische versterking

Doelstelling De (ei)landelijke programma organisatie stuurt de implementatie van het onderwijsvernieuwingbeleid effectief en efficiënt aan door middel van begeleiden, monitoren, evalueren en bijsturen van het onderwijsveld. De communicatie met alle stakeholders is optimaal en effectief.

Achtergrond
Een van de randvoorwaarden voor het effectief en efficiënt aansturen van vernieuwingbeleid is ingevuld, namelijk dat er bij SAE voldoende capaciteit is voor de uitvoering. Om te bepalen op welke onderdelen schoolbesturen meer specifieke ondersteuning nodig hebben bij de invoering van de vernieuwingen is een audit onder schoolbesturen uitgevoerd. Die audit heeft inzichtelijk gemaakt waar de behoefte ligt aan gerichte inzet van extra capaciteit en expertise.

Eén van de taken van SAE is het monitoren van het onderwijsveld. Hiervoor is bij SAE in de afgelopen jaren een leerlingregistratiesysteem ontworpen en uitgezet naar de scholen. Momenteel wordt gewerkt aan een trackingsysteem voor leerkrachten. Dit systeem komt in plaats van een OMIS, dat in de oorspronkelijke opzet veel te duur was in exploitatie. Monitoring van de onderwijsvernieuwingen gebeurt bij en door SAE ook door middel van een zelf ontwikkelde monitor. Een monitor die ontwikkeld is naast de gezamenlijk overeengekomen QDev-monitor. SAE is overgegaan tot de ontwikkeling van die monitor omdat deze meer handvatten zou bieden om gericht te sturen op de vernieuwingen. Inhoudelijk valt op dat de SAE monitor grotendeels op dezelfde onderwerpen/ indicatoren monitort als de QDev-monitor.

Begin 2010 is er een nulmeting verricht door een extern bureau voor interne en externe communicatie. Aan de hand van deze nulmeting is het de bedoeling de communicatie verder te optimaliseren. Media zullen in ieder geval veel structureler worden geïnformeerd over alle nieuwswaardige activiteiten op het gebied van onderwijsvernieuwingen.

Duiding
Proces & beleving in het veld
De gerichte aanpak bij het verder bepalen van extra ondersteuning voor de invoering van de onderwijsvernieuwingen wordt door schoolbesturen als nuttig en waardevol beschouwd. Op die manier ontstaat het gevoel dat veel meer op eigen wijze invulling kan worden gegeven aan de invoering van de vernieuwingen. Over de communicatie vanuit SAE naar het onderwijsveld is het onderwijsveld minder tevreden. Het gaat dan met name over de op afstemming gerichte communicatie. Tijdens één van de focusgroepen in het kader van dit evaluatieonderzoek kwam het gebrek aan afstemming twee keer heel prominent naar voren. Eén keer ten aanzien van leermiddelen en leermethoden en één keer rondom infrastructuur en inventaris. Voor een duiding van die onduidelijkheid zie de beschrijving van het programma FO, waarin de discussie op beide punten, bij de betreffende kernverbeteringen is uitgewerkt.

Oordeel
SAE is steeds beter in staat uitvoering te geven aan de onderwijsvernieuwingen. De inhuur van externe expertise is belangrijk geweest om op onderwerpen waarop specifieke kennis ontbrak stappen voorwaarts te maken, vooral wat eilandelijke wet- en regelgeving en aanpassing van het V&V-stelsel betrof. Voor die duurzaamheid is het verder van belang dat de tot nu toe opgebouwde innovatiekennis op een logische en toegankelijke manier wordt vastgelegd. Het idee is daarvoor een multimedia kenniscentrum in te richten. Dat centrum is vooralsnog niet gerealiseerd. In de communicatie naar en met het veld is zeker nog een slag te slaan.

Met het einde van het OJSP in zicht is afstemming in het veld, tussen verschillende stakeholders op een aantal belangrijke onderwerpen (in ieder geval leermiddelen en gebouwen en inventaris) cruciaal. Door het ontbreken van een monitorsysteem/OMIS, ontbrak het SAE aan voldoende adequate informatie om op de uitvoering gericht te kunnen sturen. Dit heeft de effectiviteit en efficiëntie negatief beïnvloed. Daar komt bij dat in de uitvoeringsorganisatie van het OJSP-strategie, tactiek en operatie op één plek belegd zijn. Die 'vermenging' van taken heeft de effectiviteit zeker in de weg gestaan. Strategische inhoudelijke discussie werden als gevolg gevoerd in overleggen, gremia, die juist bedoeld zouden moeten zijn om aan de uitvoering vorm te geven. In de uitvoering moest op onderdelen kortom nog het kader voor de uitvoering gemaakt worden. In de uitvoering was en is duidelijk geen sprake van een scheiding tussen beleid en uitvoering. Het organiseren van die scheiding is cruciaal om op lange termijn veel duurzamer en in de uitvoering resultaatgerichter aan het werk te kunnen gaan.

Samenvattend oordeel: Institutionele en organisatorische versterking

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Met huidige bezetting en expertise is SAE in staat onderwijsvernieuwingbeleid te vertalen naar de eigen context. Op het gebied van managementinformatie ter ondersteuning van die vertaalslag kan nog wel een slag gemaakt worden. Verder is de borging van opgebouwde innovatiekennis nog niet gerealiseerd.	
Efficiëntie	Tot nu toe is er een vrij aanzienlijk bedrag geïnvesteerd (ongeveer 7.000.000 NAF) in het deelprogramma IOV. Voor een groot deel betreft het personele kosten. Wanneer in de komende twee jaar niet gericht gewerkt wordt aan verduurzaming van de organisatorische basis (mensen en kennis) dan is de efficiëntie van gedane investeringen heel beperkt.	
Duurzaamheid	De capaciteit bij SAE om uitvoering te geven aan het OJSP is voor een deel ook afhankelijk van de OJSP financiering. Het is nog onduidelijk wat er met d3 taskmanagers gebeurt na afloop van het OJSP. Het is duidelijk dat het proces van vernieuwing nog niet is afgerond en dat zonder capaciteit voor de begeleiding hiervan de duurzaamheid onder druk staat. De duurzaamheid wordt verder bedreigd door het ontbreken van een structurele oplossing voor het borgen van de opgedane innovatiekennis. Verbetering van de op afstemming gerichte communicatie met stakeholders is essentieel voor het creëren van een duurzame basis onder de onderwijsvernieuwingen. Dat gebeurt nu nog onvoldoende.	

Versterking uitvoerende organisaties

Doelstelling
Voor de implementatie van de onderwijsvernieuwingen zijn uitvoeringsorganisatie (schoolbesturen en onderwijsstichtingen) versterkt en geprofessionaliseerd zodat zij de vernieuwingen verder kunnen implementeren en hun verantwoordelijkheid daarin kunnen dragen.

Achtergrond
De feitelijke invoering van de vernieuwingen moet gebeuren op scholen. Het is daarom belangrijk de verantwoordelijken in de scholen goed te equiperen. Bijvoorbeeld door middel van tijdelijke, aanvullende capaciteit of door het trainen van bestuurders en schoolleiders in het toepassen van veranderkundige vaardigheden. Op basis van het Sint Jorisakkoord heeft elk schoolbestuur een taakstellend budget gekregen waarmee ze extra ondersteunende capaciteit kunnen inzetten op bovenschools managementniveau.

De uitkomsten van de eerder genoemde audit dienen hierbij als uitgangspunt. De meeste schoolbesturen kiezen voor versterking door middel van het inhuren van extra, benodigde expertise.

De uitvoerende onderwijsstichtingen hebben ook programmamedewerkers ter versterking van de organisatie gekregen. Zo is bij Fide een programmamedewerker aangesteld voor de begeleiding van de invoering van het AGO in het VSBO.

Duiding

Proces en beleving in het veld

In juli 2010 is pas definitief duidelijkheid ontstaan over de verdeling van de resterende middelen op basis van de in het SJA gemaakte afspraken. Het IOV-projectplan 2009 – 2010 loopt tot augustus 2011, hierin is het budget toebedeeld aan de schoolbesturen en nog niet uitgeput. Schoolbesturen hebben sinds die tijd nog geen projectvoorstellen ingediend gericht op versterking van de bovenschoolse managementstructuur, maar hebben hier dus wel de mogelijkheid toe[67]. Dat wil niet zeggen dat er tot het moment van het SJA niets gebeurd is gericht op het versterken van uitvoerende organisaties. Schoolbesturen zijn versterkt bijvoorbeeld door het tijdelijk inhuren van externe expertise.

Oordeel

De uitkomsten van de audit als basis en de toegekende (taakstellende) budgetten bedoeld voor versterking van het managementsysteem geven een impuls aan de kracht van schoolbesturen en uitvoerende stichtingen. Er is echter meer nodig dan capaciteit alleen om ook feitelijk een professionalisering door te voeren. Dat vraagt om training van vaardigheden, gericht op het veranderen van gedrag. Dit laatste is cruciaal om op een duurzame wijze verder te kunnen werken aan de invoering van de onderwijsvernieuwingen.

Samenvattend oordeel: Versterking uitvoerende organisaties

Element	Oordeel	Code
Bereikte doelen	Schoolbesturen hebben middelen ontvangen om aan die versterking te werken. Uitvoeringsorganisaties, in elk geval Fide, beschikt over extra capaciteit. De capaciteit voor de ondersteuning lijkt voldoende geborgd. Het is de vraag of ook het doel van professionalisering bereikt is.	
Efficiëntie	Zie oordeel op kernverbetering 1.	
Duurzaamheid	Capaciteit is belangrijk om op korte termijn slagen te kunnen slaan. Professionalisering is cruciaal om verbeteringen ook op de lange termijn te kunnen borgen. De focus lijkt nu vooral te liggen op uitbreiding van de capaciteit.	

14.4 Complementariteit

Het programma IOV zet langs drie lijnen in op versterking van de capaciteit: institutioneel, organisatie en uitvoering. Op zich is dat een logische driedeling om te werken aan versterking van de basis van waaruit gewerkt wordt aan de implementatie van, in dit geval, onderwijsvernieuwingen. Wanneer specifieker wordt ingezoomd op de doelstellingen en de activiteiten rondom de institutionele en organisatorische versterking, dan is daar een logische samenhang in te ontdekken. Het gaat steeds om een combinatie van maatregelen die tot versterking moeten leiden. In geval van institutionele versterking is dat juridisch, financieel en managementinformatie. In geval van organisatie gaat het over begeleiden, monitoren en bijsturen.

[67] Het RCKS heeft op deze kernverbetering wel activiteitenplannen ingediend en in uitvoering. Deze maken onderdeel uit van het projectplan FO 2009 – 2010.

Voor die organisatorische kant, zijn institutioneel ingevulde randvoorwaarden noodzakelijk. In beide is voorzien in het deelprogramma. Zo bezien is er sprake van complementariteit.

Minder complementair is het programma in het feit dat er vooral aandacht wordt besteed aan versterking door uitbreiding van capaciteit. Versterking wordt, zo blijkt althans uit de uitgevoerde activiteiten, veel minder structureel benaderd vanuit de professionaliseringsinvalshoek.

14.5 Financiën

In onderstaande tabel is op basis van een uitdraai uit de USONA administratie (november 2010) een overzicht gemaakt van de goedgekeurde budgetten per kernverbetering (budget). De bedragen in de tabel betreffen een optelling van alle projectbudgetten die sinds de start van het OJSP zijn goedgekeurd binnen het deelprogramma Institutionele en Organisatorische Versterking. Datzelfde geldt voor de bedragen in de kolom te verplichten. Die kolom maakt inzichtelijk hoeveel van het reeds goedgekeurde bedrag nog moet worden omgezet in activiteitenverplichtingen. De financiële gegevens in deze tabel geven primair een beeld van de financiële administratie rondom de uitvoering van het betreffende deelprogramma. Omdat in de administratie geen koppeling wordt gemaakt naar vooraf opgestelde ramingen en die koppeling alleen door een reconstructie gemaakt kan worden (dat valt buiten de evaluatieopdracht) is een inhoudelijke verbinding met die ramingen niet mogelijk.

Totaal Institutionele en Organisatorische Versterking 2008 – 2012		
Kernverbeteringen	Budget	Te verplichten
Institutionele versterking	509.220,00	101.439,99
Organisatorische versterking	2.861.020,00	625.943,40
Versterking uitvoeringsorganisaties	2.635.584,00	758.535,78
Aanvullende bijdrage		
Begroting totaal	0,00	0,00
Voorschot	0,00	0,00
Totaal NAF	**6.005.824,00**	**1.485.919,17**

Bron: USONA, *Financiële stand van zaken OJSP Curaçao,* 29 november 2010

14.6 Conclusies

Doelstelling deelprogramma (element 1)
SAE is in de afgelopen periode in capaciteit versterkt en daarmee beter in staat geweest het omvangrijke takenpakket aan onderwijsvernieuwingen uit te voeren, dan wel te begeleiden richting het veld. Het tot op heden ontbreken van een OMIS maakt het echter heel moeilijk om op basis van feitelijke gegevens, heel gericht te kunnen sturen. SAE heeft weliswaar een eigen monitor ontwikkeld maar de lange termijn effectiviteit van zo'n instrument is toch anders dan welke met een OMIS gerealiseerd kan worden. Een dergelijk systeem is primair gericht op het structureel meten van kwaliteit. Dat is op dit moment niet of maar heel beperkt mogelijk op Curaçao. Het succes van een LVS staat of valt daarnaast ook met de bereidheid van betrokkenen in het veld om tijdig informatie aan te leveren. Dat gebeurt op dit moment onvoldoende. Daar komt nog eens bij dat de SAE-monitor is ontwikkeld naast de QDev-monitor

De monitor van SAE is ontwikkeld en bestaat naast de monitor van QDev. Op Curaçao functioneren momenteel twee monitors naast elkaar.

Efficiëntie (element 3)
Een kwart van het toegekende IOV budget (NAF 1.7 miljoen, projectplan 2008) is geïnvesteerd in organisatorische versterking. Dat is een substantieel deel, maar heeft er wel toe bijgedragen dat SAE steeds beter in staat is haar rol te vervullen. Aan de andere kant is er een relatief klein bedrag uitgegeven aan versterking van de uitvoering (NAF 500.00) besteed aan versterking van de uitvoeringsorganisatie. In het projectplan 2009 – 2010 wordt aan de versterking van die uitvoeringsorganisatie substantieel meer uitgegeven, ruim NAF 2 miljoen. Investeren in de uitvoering is cruciaal, mede met het oog op duurzaamheid, omdat daar de vernieuwingen de komende jaren verder hun beslag moeten krijgen. OF die inzet efficiënt is geweest zal op een langere termijn moeten blijken.

SAE heeft naast de QDev-monitor nog een eigen monitor ontwikkeld. In de afgelopen drie jaar zijn er kortom twee monitors naast elkaar ontwikkeld. De dubbele investeringen die daarmee gepaard zijn gegaan, betekenen per definitie een inefficiënte inzet van middelen.

Complementariteit (element 4)
Het programma werkt in samenhang aan versterking van organisatie, instituties en uitvoering. Tegelijkertijd ligt met name aan de personele kant de focus op versterking van capaciteit (menskracht) en, zo bestaat de indruk, te weinig in samenhang met de professionalisering capaciteit.

Duurzaamheid (element 5)
De organisatie van het OJSP en de capaciteit die daarvoor beschikbaar is wordt voor een groot deel betaald uit OJSP middelen. Aan die financiering komt over twee jaar een einde. Op dat moment is het proces van vernieuwingen nog niet klaar. Voor duurzaamheid betekent dat, dat de komende twee jaar enerzijds ingezet moet worden op verdere institutionele versterking zodat een deel van de vernieuwingen echt onderdeel kunnen worden van regulier beleid. Anderzijds moet nagedacht worden over die elementen, zaken die ook na 2012 nog programmatisch moeten worden aangepakt en de capaciteit die daarvoor nodig is.

14.7 Aanbevelingen

1 Maak met het veld een strategische toekomstagenda
Het OJSP heeft nog een looptijd van 2 jaar. Daarna zal een groot deel van de vernieuwingen onderdeel moeten zijn van regulier beleid. Tegelijkertijd zal een aantal uitdagingen en opgaven blijven bestaan. Het is belangrijk die uitdagingen, samen met het veld, te vervatten in een strategische agenda die verder gaat dan 2 jaar. Die agenda bevat een samenhangende en geprioriteerde lijst van thema's voor de komende tijd (zeg 5 jaar). Daarbij hoort natuurlijk een verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Vanuit deze agenda dienen vervolgens keuzes gemaakt te worden voor de prioriteiten in het OJSP de resterende 2 jaar. In het verlengde van de agenda verdient het aanbeveling na te denken over strategische communicatie, bijvoorbeeld gericht op bepaalde doelgroepen en of marketing van bepaalde doelgroepen (VSBO).

2 Organiseer strategische, tactische en operationele sturing apart
Zie algemene aanbevelingen OJSP.

3 Professionalisering en behouden kennis
Voor de verdere invoering van de vernieuwingen is training van het schoolmanagement en schoolbesturen nodig. Gericht op vaardigheden die noodzakelijk zijn bij het veranderen van gedrag. Zorg daarnaast voor het vastleggen van de tot nu toe opgebouwde innovatiekennis op een logische en toegankelijke plek. Indien gekozen wordt voor één onderwijsportaal zou dit een goede plek zijn. In ieder geval dient voorkomen te worden dat deze kennis alleen maar in de markt ligt.

4 Versterken verbinding met alle betrokkenen
Betrek naast schoolbestuurders ook schoolleiders en leraren bij de invoering van de vernieuwingen, zodat sneller de slag in de klas geslagen kan worden. Verbind daarnaast de inzichten uit verschillende overleggen tot een duidelijk beeld in de uitvoering. Dit is voornamelijk een opgave voor de schoolbesturen. De overheid zou hier wel op moeten sturen door in het resultaatgerichte overleg hier concrete afspraken over te maken.

5 Communicatieplan
Zorg voor een strategisch communicatieplan waardoor de hele samenleving op de hoogte is van de vernieuwingen en er een eenduidig toekomstbeeld bestaat bij alle betrokkenen.

15 OJSP 2008 – 2012 in de praktijk

15.1 Inleiding

Grote vernieuwingsprogramma's kennen in de praktijk altijd een enorme dynamiek. Dat is voor onderwijsvernieuwingen niet anders. Het is daarom niet verwonderlijk dat, gezien de omvangrijke vernieuwing zoals die met het eerste programma en later het OJSP in het onderwijs in gang is gezet, er een verschil bestaat tussen het (papieren) ontwerp van het programma en de feitelijke gang van zaken in de dagelijkse praktijk.

In hoofdstuk 3 'OJSP 2008 – 2012 op papier' is het programma zoals het op papier is ontworpen beschreven. In de hoofdstukken 5 tot en met 9 en 10 tot en met 14 is vervolgens voor respectievelijk Sint Maarten en Curaçao beschreven hoe de uitvoering van het OJSP vertaald naar deelprogramma's uitgewerkt tot op kernverbeteringniveau eruit ziet. In die hoofdstukken is zo precies mogelijk in kaart gebracht wat de stand van zaken in de uitvoering is. In dit hoofdstuk wordt beschreven, gebaseerd op de feitelijke uitvoering op Curaçao en Sint Maarten, hoe het OJSP in de praktijk functioneert. Daarvoor worden dezelfde onderwerpen aangehouden als in het hoofdstuk 'OJSP op papier'. Het functioneren in de praktijk laat ook zien dat er nog andere relevante factoren zijn die het functioneren bepaald hebben, die staan ook genoemd in dit hoofdstuk. Per onderwerp worden constateringen gepresenteerd die weergeven hoe de praktische uitvoering van het OJSP eruit ziet. De constateringen zijn doorgaans algemeen geldend (voor zowel Curaçao als Sint Maarten). In de uitwerking is, indien van toepassing, aangegeven wat de betekenis van de constatering is op Curaçao en of Sint Maarten.

15.2 Context OJSP

De uitvoering van het OJSP vindt plaats in een omgeving die op een bepaalde manier is ingericht en waar zich in de afgelopen jaren ontwikkelingen hebben voorgedaan die ook van invloed zijn geweest op de manier waarop het OJSP is uitgevoerd. Daarom wordt in deze eerste paragraaf stilgestaan bij twee context gerelateerde factoren die het functioneren van het OJSP in de praktijk mede bepaald hebben.

Organisatie onderwijs Curaçao en Sint Maarten
Het OJSP en meer specifiek de onderwijsvernieuwingen zijn ingevoerd in een samenleving en daarbinnen een onderwijsstructuur die minder strak georganiseerd zijn dan bijvoorbeeld in Nederland het geval is. Daar komt bij dat het onderwijs op de (voormalige) Nederlandse Antillen gedurende een lange periode geen aanpassingen of vernieuwingen gekend heeft. De omslag die gemaakt moest worden betrof daarmee in één keer een gigantische ommezwaai, daar waar in Nederland vernieuwingen veel meer incrementeel, in de loop de jaren vorm hebben gekregen. De invoering van het vernieuwingsprogramma hebben kortom plaats in een onderwijsstructuur die van zichzelf minder georganiseerd is en ook nog eens van ver moest komen. Dat heeft direct effect op het tempo waarin vernieuwingen, die sowieso tijd kosten, kunnen worden ingevoerd. Dat is zowel op Curaçao als op Sint Maarten zichtbaar in de uitvoering. De samenwerking in het onderwijsveld (overheid, besturen en stichtingen) die nodig is om een vernieuwing van deze omvang door te voeren was en is niet vanzelfsprekend op de eilanden. Die samenwerking krijgt wel steeds meer vorm, maar dat is, zeker op Curaçao niet zonder slag of stoot gegaan. Daarnaast waren en zijn randvoorwaarden voor een goed onderwijssysteem (wetgeving, financiering, toezicht) niet op voorhand geregeld dan wel logisch georganiseerd. Ook die organisatie en inbedding heeft tijd nodig.

Staatkundige veranderingen 2010
Sinds oktober 2010 zijn Curaçao en Sint Maarten zelfstandige landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Op beide eilanden is in de afgelopen periode veel tijd en aandacht besteed aan de organisatorische en bestuurlijke inrichting van de landen. De voorbereiding van deze staatkundige verandering liep parallel aan de uitvoering van het OJSP. Zowel Curaçao als Sint Maarten hebben zo bezien te maken gehad met een dubbele veranderingsopgave. Die gecombineerde opgave, waarbij de staatkundige veranderingen ook van invloed zijn geweest op het OJSP hebben de context voor de invoering van onderwijsvernieuwingen er niet eenvoudiger op gemaakt. De politieke aandacht was gericht op andere zaken en onduidelijkheden over uitwerkingen na 10 oktober 2010 maakten de context voor vernieuwen soms ongewis. Voor Sint Maarten betroffen die onduidelijkheden bijvoorbeeld de positie van de onderwijsinspectie en de vraag of er wel of niet een eigen examenbureau moest worden opgericht. Op Curaçao ging de onduidelijkheid bijvoorbeeld over de positionering van SVP (het betreft hier overigens geen nieuwe discussie) en de reikwijdte van het functioneren van de inspectie en het examenbureau (wel of niet ook voor de andere eilanden).

15.3 Opzet OJSP

15.3.1 Inhoudelijk

Bij het opstellen van het OJSP 2008 is bestuurlijk afgesproken dat het algemene deel van het OJSP (hoofddoelstelling, speerpunten, operationele doelstellingen) het kader zou vormen voor de eilandprogramma's. Of anders gezegd dat de inhoud van de eilandprogramma's gericht zou moeten zijn op het realiseren van de doelstellingen uit het algemene kader. Een analyse van de opbouw van de beide eilandprogramma's laat zien dat die basisgedachte, op papier en in de praktijk, niet volledig tot uitdrukking is gekomen.
De belangrijkste constateringen zijn:

a. de hoofddoelstelling (ontwikkeldoelstelling) wordt niet uniform op de eilanden gehanteerd
b. de status van de verschillende doelstellingen wordt verschillend ervaren door betrokkenen
c. OJSP en de eilandprogramma's vormen een ingewikkelde constructie van doelstellingen
d. constructie van doelstellingen heeft een schijnwerkelijkheid gecreëerd

A
De hoofddoelstelling (ontwikkeldoelstelling) wordt niet uniform op de eilanden gehanteerd

Het OJSP hanteert de volgende hoofddoelstelling:

> De jeugd van Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustasius en Sint Maarten zodanig toerusten dat deze na voltooiing van hun schoolloopbaan in staat zijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt en volwaardig te participeren op lokaal niveau, maar ook op regionaal en mondiaal niveau.

In de eilandprogramma's van zowel Curaçao als Sint Maarten staat beschreven dat de ontwikkelingsdoelstelling uit het *eerste programma* wordt gehandhaafd, deze is als volgt geformuleerd:

> Het nationale onderwijsbeleid is gericht op de algemene vorming van de Antilliaanse mens in de Antilliaanse maatschappij, Caribische regio en de wereld. Het beleid sluit aan op het ontwikkelingsbeleid door zich te richten op het inhalen van achterstanden en verhogen van het algemeen scholingsniveau (human resource development). Het bieden van gelijke toegang tot kwalitatief goed onderwijs zal moeten leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie van de Nederlandse Antillen en meer oriëntatie op de regio en de Verenigde Staten.

Afgezien van het feit dat de termen hoofddoelstelling, ontwikkeldoelstelling (Curaçao) en algemene programmadoelstelling (Sint Maarten) door elkaar heen lopen, valt op dat de eilanden uitgaan van een andere hoofddoelstelling dan geformuleerd in het OJSP.

Dat betekent dat er geen letterlijke vertaling van de hoofddoelstelling van het OJSP naar de eilanden heeft plaatsgevonden. En dat op de eilanden aan en vanuit een andere hoofddoelstelling wordt gewerkt. Het gaat hier niet om de context waarin die uitvoering plaatsvindt, die is namelijk verschillend op ieder van de eilanden. Het gaat hier puur om het doel waarop de uitvoering gericht is.

Hoofddoelstelling eilanden gaat verder
Wanneer gekeken wordt naar de inhoud van de hoofddoelstelling die door de eilanden wordt gehanteerd dan valt op dat deze gedetailleerder is en op onderdelen zelfs verder gaat. De hoofddoelstelling van de eilanden is preciezer in:
- het sterker focussen op onderwijs als middel om volwaardige participatie van jongeren te realiseren
- de definitie van lokaal, regionaal, mondiaal in de Antilliaanse maatschappij, de Caribische regio en de wereld
- de nadruk van het beleid, namelijk het richten op het inhalen van achterstanden en het verhogen van het algemene scholingsniveau

De hoofddoelstelling van de eilanden gaat bovendien een stap verder in de ambitie door de toegang tot kwalitatief hoogwaardig onderwijs de voorwaarde voor versteviging van de concurrentiepositie te laten zijn. Zo bezien is de hoofddoelstelling op de eilanden breder en ambitieuzer dan met de kernverbeteringen, bijbehorende doelstellingen en activiteiten behaald kan worden. Dit past in het beeld dat op Curaçao gegeven wordt. Namelijk dat de hoofddoelstelling de doelstelling is voor het gehele onderwijsbeleid op het eiland. Het OJSP is binnen dat beleid een specifieke intensivering. Dat betekent dat de hoofddoelstelling niet alleen vanuit het OJSP beschouwd of getoetst kan worden. Het OJSP is één van de lijnen waarlangs gewerkt wordt aan het realiseren van de doelstelling.

Op Sint Maarten ligt dit net iets anders. In het eilandprogramma wordt de hoofddoelstelling voor het OJSP nader toegespitst op:
- Gelijke ontplooiingskansen voor kinderen vanaf 3 jaar, ongeacht hun achtergrond
- Brede vorming op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en spiritueel gebied
- Minimum niveau aan kennis en vaardigheden om doorstroom naar het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt te verbeteren

Deze drie lijnen komen precies overeen met de doelstelling van het deelprogramma FO op Sint Maarten. Voor Sint Maarten kan gesteld worden dat de FO doelstelling de hoofddoelstelling van het programma is geworden. De conclusie is dezelfde; de activiteiten van het eilandprogramma zijn niet te koppelen aan de hoofddoelstelling van het OJSP, simpelweg omdat het niet dezelfde doelstelling is.

B
Status doelstellingen wordt verschillend ervaren
Voor Nederland zijn de speerpunten en operationele doelstellingen leidend[68]. Voor de eilanden de doelstellingen op deelprogramma- en kernverbeteringniveau. De in het OJSP geformuleerde operationele doelstellingen worden door Nederland gezien als te behalen targets op het afgesproken eind moment in 2012. Dat is ook logisch gelet op de financiële middelen die door Nederland ter beschikking worden gesteld om uitvoering te geven aan het programma en gelet op de bestuurlijke afspraken die hierover gemaakt zijn[69]. Het behalen van de afgesproken doelstellingen is bedoeld om een beeld te krijgen van de effectiviteit van het samenwerkingsprogramma.

[68] Het gaat hier om de doelstellingen en bijbehorende indicatoren waar de QDev monitor op monitort
[69] Nederlandse Antillen-Nederland, Samenwerkingsprogramma Onderwijs en jongeren 2008-2012, 25 januari 2008.

Overigens is het zeer de vraag of die effectiviteit voor dit programma in kaart kan worden gebracht. Innoveren in het onderwijs is een proces van lange adem en is bovendien een cyclisch proces dat niet te kwantificeren is. De effectiviteit is daarmee niet gemakkelijk op één, van te voren bepaald moment, te meten.

Op de eilanden worden de doelstellingen echter anders beleefd. Met andere woorden op de eilanden hebben de doelstellingen een andere status. Op zowel Curaçao als op Sint Maarten zijn de geformuleerde doelstellingen (van het programma én van de deelprogramma's) veel meer een ambitie, een stip op de horizon. Zij geven weliswaar in belangrijke mate richting aan de uitvoering, maar zijn vooral procesdoelstellingen. Het onderwijsvernieuwingsproces is een lang proces en de doelstellingen geven de richting aan waar dat uit zou moeten komen. Gaandeweg kunnen tijd en precieze einddoel veranderen, maar het proces is onomkeerbaar. Dit verklaart ook waarom de doelstellingen van de deelprogramma's en kernverbeteringen niet SMART zijn geformuleerd, terwijl de operationele doelstellingen dat inmiddels wel zijn. Het proces wordt op de eilanden niet als vrijblijvend gezien. Integendeel. De activiteiten die, binnen projectplannen, worden afgesproken met elkaar worden wel degelijk als 'target' gezien. De uitvoering van die activiteiten is, zoals blijkt uit de voorgaande hoofdstukken, op zowel Curaçao als Sint Maarten een doel op zich worden in plaats van een middel om gestelde doelen te behalen.

In het werkveld, dat wil zeggen bij het merendeel van de schoolleiders en leraren, zijn de doelstellingen maar heel beperkt bekend. Bij schoolbesturen is die bekendheid groter. Echter ook voor schoolbesturen geldt dat de doelen niet als dwingende resultaten worden beschouwd. Gaandeweg kunnen tijd en precieze einddoel veranderen, maar het proces is onomkeerbaar. Voor hen is het centrale doel het werkbaar maken van de vernieuwingen in de school en in de klas. Juist die slag zal in de komende periode gemaakt moeten worden.

C

Een ingewikkelde constructie van doelstellingen

De opzet van het OJSP gecombineerd met die van de eilandprogramma's leidt tot een ingewikkelde constructie van doelstellingen. Er is op programmaniveau een hoofddoelstelling (ook wel ontwikkeldoelstelling genoemd) en er zijn speerpunten en operationele doelstellingen. Op de eilanden zijn er vervolgens doelstellingen per deelprogramma en daaronder doelstellingen per kernverbetering (werkveld, domein). Daar doorheen lopen in sommige gevallen ook nog door het programmabureau geformuleerde resultaten of indicatoren om de voortgang in de uitvoering te meten. Bovendien zijn in voorkomende gevallen, met name op Sint Maarten, ook gedurende de uitvoering nog doelstellingen aan deelprogramma's toegevoegd. Die toevoegingen, aanpassingen waren bedoeld om de omvang en complexiteit van het programma hanteerbaar te maken. En zijn vanuit die optiek ook goed verklaarbaar. Deze aanpassingen zijn niet formeel afgestemd in het bestuurlijke voortgangsoverleg. Daarmee verdween het gedeelde beeld over waar nu precies op gestuurd werd.

In de opzet van het programma is het vertalen van de hoofddoelstelling naar concrete, operationele doelstellingen heel logisch. Maar door de uitvoering langs deelprogramma's, met hun eigen doelstellingen, en kernverbeteringen, ook inclusief doelstellingen, is die logica in de uitvoering verdwenen. Sterker nog deze constructie heeft de focus in de dagelijkse uitvoering belemmerd en verklaart (voor een deel) waarom de uitvoering van activiteiten doelen op zich zijn geworden. Individuele activiteiten vormen een concreet richtpunt daar waar het einddoel diffuus geworden is.

D
Constructie van doelstellingen heeft schijnwerkelijkheid gecreëerd
Het vastleggen van de hele vernieuwing in (kwantitatieve) doelstellingen heeft vooraf een 'schijnwerkelijkheid' gecreëerd. Het vastleggen van die doelstellingen heeft vooraf het beeld gewekt dat die doelstellingen behaald zouden kunnen worden. Die werkelijkheid is op papier gaan leven en is in door middel van de verschillende voortgangsrapportages in leven gehouden. Eigenlijk waren de doelstellingen al in het eerste programma niet realistisch. Dat bleek ook uit de evaluatie in 2006. Toch zijn de doelen toen niet bijgesteld. Integendeel ze zijn zo goed als ongewijzigd overgenomen. Zowel Nederland als beide eilanden hebben hier bestuurlijk mee ingestemd en op basis daarvan het nieuwe programma vormgegeven.

15.4 Relatie operationele doelstellingen & speerpunten

In het OJSP zijn, als uitwerking van de hoofddoelstelling, speerpunten en operationele doelstellingen benoemd. Conceptueel was het de bedoeling dat de eilandprogramma's zo opgesteld zouden worden dat via de speerpunten de operationele doelen behaald konden worden. De deelprogramma's zouden met andere woorden het vehikel moeten zijn om aan de speerpunten invulling te geven en de operationele doelen te realiseren. In de praktijk blijkt dat de deelprogramma's dat vehikel niet zijn.

De belangrijkste constateringen zijn:
a. operationele doelen & speerpunten komen niet herkenbaar terug in de uitvoering
b. de verbinding met operationele doelen & speerpunten is alleen op papier te maken
b. de monitor QDev heeft op dit moment nog onvoldoende positie op Curaçao

A
Operationele doelen & speerpunten komen niet herkenbaar terug in de uitvoering
In de tekst van de beide eilandprogramma's worden de speerpunten en operationele doelen weliswaar beschreven, echter in de vertaling naar de deelprogramma's en nog specifieker op het niveau van de uitvoering van de verschillende kernverbeteringen komen de speerpunten niet herkenbaar en herleidbaar terug. Met andere woorden in de deelprogramma's is niet apart aangegeven op wat voor manier en via welke (combinatie) van acties een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van operationele doelen. In de uitvoering van de deelprogramma's lag de focus daarmee niet op het realiseren van de operationele doelstellingen van het OJSP, maar op het behalen van de specifieke doelstellingen per kernverbetering of zelfs per activiteit. Het uitblijven van gerichte sturing op de uitvoering vanuit het kader van operationele doelen en speerpunten, heeft de zichtbaarheid in de uitvoering verder beperkt. De monitor van Qdev is door de begeleidingscommissie wel degelijk in relatie tot de operationele doelen opgezet maar functioneert (nu) niet als sturingsinstrument in de dagelijkse praktijk. Daarmee is het niet mogelijk vanuit de dagelijkse praktijk een direct verband te leggen tussen het effect van de uitvoering van het OJSP op de eilanden en de ontwikkelingen op de operationele doelstellingen.

Een belangrijke verklaring voor het uitblijven van de relatie tussen het overkoepelende OJSP deel en de eilandprogramma's zit in de manier waarop zowel Curaçao als Sint Maarten naar het OJSP kijken. Op beide eilanden wordt het OJSP gezien als een voortzetting van het eerste samenwerkingsprogramma. Het proces van onderwijsvernieuwingen is ingezet in 2002 en beslaat in zijn totaliteit een periode van minimaal 10 jaar. Afronding is voorzien in 2012. Met het aflopen van het eerste samenwerkingsprogramma was het vernieuwingsproces pas halverwege.

Het OJSP is daarmee ondersteunend geworden aan de laatste fase van vernieuwingen die worden voortgezet op basis van het eerste programma. Dit is te zien wanneer gekeken wordt naar de deelprogramma's en de kernverbeteringen die in de eilandprogramma's van het OJSP terug komen. De doelstellingen van de programma's FO, BO en IOV zijn één op één overgenomen. Datzelfde geldt voor de kernverbeteringen en de bijbehorende doelstellingen. Hier en daar is wel iets veranderd, maar dat gaat om minimale aanpassingen. Die aanpassingen betreffen in elk geval geen aanvullingen op basis van operationele doelen en speerpunten. In feite zijn voor de eilanden die speerpunten en operationele doelen *toegevoegd* aan een lopend programma.

Op Curaçao wordt de ontbrekende verbinding tussen de operationele doelstellingen en speerpunten in het eilandprogramma Curaçao ook verklaard door het feit dat Curaçao vóór de formele afronding van het eerste samenwerkingsprogramma begonnen is met het schrijven van een tweede, 4 jarig, programma. Op die manier wilde Curaçao de continuïteit in de uitvoering zo veel mogelijk waarborgen. Dit programma was in 2007 gereed en toen in 2008 het OJSP gereed was moest het eilandelijk programma vervolgens aangepast worden aan de speerpunten en operationele doelstellingen. Deze zijn in de tekst van het eilandprogramma wel overgenomen, maar niet feitelijk geïntegreerd in de deelprogramma's. Dat wil zeggen dat er in de doelstellingen per kernverbetering geen verbinding is gemaakt met deze overkoepelende punten.

B
Verbinding met operationele doelen & speerpunten alleen op papier
Op papier kan de verbinding tussen de uitvoering van het OJSP op Curaçao en Sint Maarten, op basis van een veronderstelde relatie, wel gemaakt worden. Inhoudelijk raken de onderwerpen van de verschillende kernverbeteringen en werkvelden aan de doelen en speerpunten. Zoals gezegd de ontbrekende zichtbaarheid in de uitvoeringsprogramma's, gecombineerd met het uitblijven van gerichte sturing hierop, maakt dat het niet mogelijk is om de ontwikkelingen op de indicatoren één op één/ causaal toe te schrijven aan de uitvoering van het OJSP. Dat de uitvoering van het OJSP wel een bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkelingen zoals die blijken uit de monitor gegevens van QDev is in theorie wel te verklaren. De monitor beslaat per slot van rekening indicatoren die in woorden en onderwerp wel raken aan het OJSP. Nogmaals, het gaat hier om een verbinding op woorden. Een theoretische verbinding, want in de praktijk (uitvoering en sturing) komen de indicatoren niet zichtbaar terug. In bijlage 10 is per deelprogramma een korte omschrijving opgenomen van de ontwikkelingen die op de verschillende, relevante indicatoren zichtbaar zijn.

C
Monitor QDev heeft op dit moment nog onvoldoende positie op Curaçao
De voortgang op de operationele doelstellingen en speerpunten wordt aan de hand van een set van indicatoren jaarlijks gemonitord door QDev. Deze monitor is bij aanvang van het OJSP ontwikkeld. Dit is een moeizaam traject geweest. Bij dit traject zijn veel belanghebbenden uit het veld betrokken geweest. Ondanks uiteindelijke instemming van SAE met de opzet van Qdev heeft zij de afgelopen jaren een eigen monitor ontwikkeld omdat zij van mening is dat de uitkomsten van Qdev niet de juiste informatie oplevert om resultaatgericht te sturen. Consequentie hiervan is dat er twee monitors naast elkaar gebruikt worden.

De monitor van SAE is ingedeeld naar zeven kwaliteitsdomeinen (opbrengsten, onderwijsleerproces, curriculum, leerlingenzorg, management en leiderschap, onderwijs en omgeving, infrastructuur). Deze domeinen sluiten aan bij de (terminologie) van de kernverbeteringen uit de deelprogramma's en worden ook gehanteerd door de onderwijsinspectie.

15.5 Integratie onderwijs en Jongeren

Het OJSP is op papier, op inhoud een integratie van de thema's onderwijs en jongeren. Feitelijk betekent het, het onderbrengen van de onderwijsvernieuwingen en de Sociale Vormingsplicht in één programma. In de praktijk heeft die integratie op Curaçao en op Sint Maarten heel verschillend uitgepakt. De belangrijkste constateringen zijn:

a. betekenis van integratie onderwijs & jongeren is niet gedefinieerd
b. onderwijs en jongeren op Sint Maarten zijn nagenoeg geïntegreerd
c. onderwijs en jongeren op Curaçao zijn in ieder geval organisatorisch nog te veel gescheiden werelden

A

Betekenis van integratie onderwijs & jongeren is niet gedefinieerd

De gedachte achter de integratie van onderwijs en jongeren was destijds om het onderwijs te laten leren van de manier waarop SVP de begeleiding van een moeilijke, kwetsbare groep jongeren organiseert. Deze gedachte is niet expliciet vastgelegd in het OJSP.
De betekenis of de precieze bedoeling van de integratie is in het OJSP dus niet gedefinieerd. Was het de bedoeling om de organisatorische kant te integreren, ging het om een feitelijke integratie van de sociale vormingsplicht in het onderwijs of betrof het een integratie aan de uitstroom kant van de SVP. Dus daar waar SVP deelnemers uitstromen uit de SVP en eventueel kunnen doorstromen naar het reguliere SBO onderwijs. In de dagelijkse uitvoeringspraktijk op de eilanden wordt die integratie dan ook verschillend opgevat en uitgewerkt.

B

Onderwijs en Jongeren op Sint Maarten nagenoeg volledig geïntegreerd

Op Sint Maarten is de uitvoering van de SVP pas laat op gang gekomen. Door organisatorische onduidelijkheid en onvoldoende ondersteuning vanuit het land Nederlandse Antillen is de SVP nooit echt van de grond gekomen. De keuze voor de nieuwe opzet en de naamsverandering naar het Youth Development Program in 2009 heeft aan de uitvoering van de SVP een impuls gegeven. Het YDP is op Sint Maarten zowel organisatorisch als inhoudelijk geïntegreerd in het onderwijs. Dat wil zeggen dat de YDP trajecten aangeboden worden binnen het SBO. Hoewel nu nog niet formeel geregeld is het streven om deelnemers die YDP afronden een certificaat te geven dat gelijk is aan een SBO niveau 1 diploma. De integratie is gebaseerd op het uitgangspunt dat het YDP weliswaar een tweede kans traject is, maar altijd gericht op het realiseren van een startkwalificatie. Hoewel niet geëxpliciteerd in het OJSP, maar op Sint Maarten begint de toegevoegde waarde van een effectieve zorgstructuur zich langzaam af te tekenen. Wanneer YDP echt integreert in het onderwijs integreert de zorgstructuur ook mee en is de achterliggende gedachte gehaald.

C

Onderwijs en jongeren op Curaçao nog te veel gescheiden werelden

Op Curaçao is beleidsmatig bepaald dat SVP geen onderwijs is en daarmee ook nooit inhoudelijk in het onderwijs geïntegreerd kan worden. Dat wil zeggen dat een aanbod van SVP trajecten in het SBO niet aan de orde is. Een dermate vergaande vorm van integratie is ook niet per se noodzakelijk. SVP is per slot van rekening een tweede kans traject voor uitvallers uit het onderwijs. Er zijn ook tussenvormen denkbaar.

In de dagelijkse praktijk zijn de uitvoering van SVP en het aanbod van beroepsonderwijs op Curaçao nog twee gescheiden werelden. Incidenteel vindt er afstemming plaats tussen SVP en SBO, namelijk in die gevallen waar doorstroom naar het regulier onderwijs aan de orde is.

Afstemming tussen onderwijs en SVP daarentegen is wel belangrijk om de effectiviteit van SVP en het regulier onderwijs zo optimaal mogelijk te organiseren. De uitwisseling van ervaringen over de werking van een goede zorgstructuur en gezamenlijke afstemming met de arbeidsmarkt over de waarde van SVP certificaten versus SBO diploma's zal de effectiviteit van beiden vergroten. Niet in de laatste plaats omdat het effect van SVP op de jongere in kwestie veel groter zal zijn. Het gaat er uiteindelijk om die jongere zo optimaal mogelijk voor te bereiden op maatschappelijke en/of arbeidsparticipatie.

15.6 Rollen en verantwoordelijkheden

De rollen en verantwoordelijkheden zijn bij aanvang van het programma vrij duidelijk gedefinieerd. In de praktijk pakt de rolverdeling op onderdelen anders uit. De belangrijkste constateringen zijn:

a. Politiek eigenaarschap is te beperkt
b. Strategie en uitvoering is op één plek belegd
c. Begeleidingscommissie is onvoldoende ingericht voor het vervullen van een stevige rol
d. Sint Jorisakkoord is een belangrijke eerste stap om schoolbesturen Curaçao in positie te krijgen
e. Betrokkenheid van schoolbesturen op Sint Maarten is vrij stevig georganiseerd

A
Politiek eigenaarschap is te beperkt
Eigenaren van het OJSP waren voorheen de gedeputeerden van onderwijs en zijn nu de ministers van onderwijs op Curaçao en Sint Maarten. De eilandelijke programma's vormen daarbij het kader voor de strategische sturing op de dagelijkse uitvoering. In de praktijk blijkt dat het politiek eigenaarschap niet of maar heel beperkt aanwezig is geweest de afgelopen jaren. Het eigenaarschap op de eilanden komt vooral tot uitdrukking bij en door de dagelijks verantwoordelijken (eilandelijke programma managers). Zeker in de context van de politieke en bestuurlijke roerige tijden die gepaard gingen met de bestuurlijke vernieuwing, hebben de ambtenaren vooral zelf invulling gegeven aan het onderwijsprogramma.

De vraag rijst of er bestuurlijk voldoende sturing is gegeven aan het onderwijsvernieuwingsproces. De inzichten en bevindingen in deze evaluatie trekken dat serieus in twijfel. Gedurende de uitvoering van het OJSP in de afgelopen twee jaar heeft op geen moment bijsturing in de uitvoering plaatsgevonden. Terwijl daar wel aanleiding toe was geweest. Overigens lijkt het ontbreken van een effectief systeem van monitoring hier de belangrijkste oorzaak van het uitblijven van gerichte sturing. Zonder de juiste sturingsinformatie, waarin inhoud en financiën aan elkaar gekoppeld zijn, is het uitvoeren van die sturing ook moeilijk. In de gesprekken en onderhandelingen rondom het Sint Jorisakkoord is wel sprake geweest van strakke bestuurlijke sturing, zowel vanuit de eilanden als vanuit Nederland. Die sturing was noodzakelijk om het SJA te kunnen realiseren en (nieuwe) afspraken te kunnen maken over de verdeling van middelen.

Het ontbrekende gevoel van écht politiek eigenaarschap op de eilanden, gecombineerd met het ontbreken van een effectief systeem van inhoudelijke en financiële monitoring hebben ertoe geleid dat de bestuurlijke sturing te beperkt is geweest.
Waarom is het ontbreken van politiek eigenaarschap een probleem?

- Een dergelijk verstrekkend en ingrijpend vernieuwingsproces heeft ook politiek en boegbeeld, een 'strijder' nodig. Iemand die zijn of haar lot verbindt aan de doelstellingen, inspirerend is voor al die personen die een enorme prestatie moeten leveren.

- Als dit niet gebeurt blijft het teveel een programma en daarmee een instrument op zichzelf en kan het onmogelijk een integraal onderdeel worden van het reguliere beleid.
- Bovendien is het noodzakelijk dat ergens in het publieke domein open (politiek) debat plaats kan vinden over gewenste richting of aanpassing van de richting op basis waarvan vervolgens verantwoording en afrekening kunnen plaatsvinden.

B
Strategie en uitvoering zijn op één plek belegd
De eilanden zijn programma eigenaar en budgethouder van het OJSP. In het verlengde van die rol zijn zij ook verantwoordelijk voor het vormgeven van een uitvoeringsstructuur. Op zowel Curaçao als Sint Maarten is er, overigens al bij de start van het eerste programma, voor gekozen de uitvoering te beleggen in een programmabureau. In het programmabureau is de overall coördinatie over de uitvoering van de vernieuwingen belegd, zijn project-, taskmanagers werkzaam die de uitvoering van deelprogramma's voor hun rekening nemen en worden uitvoerende organisaties aangestuurd. De strategische sturing op het programma is op papier belegd bij bestuurders. De dagelijkse praktijk laat zien dat de strategische invulling (overwegingen en beslissingen) ook in het programmabureau bepaald wordt. Die vermenging van taken heeft een effectieve en strategische uitvoering van het programma in de weg gestaan. En omdat geen effectieve controle of toetsing plaatsvindt op het uitvoeren van de strategische kaders (onder andere vanwege het ontbreken van een effectief monitoringssysteem) én omdat geen open debat plaats kan vinden over eventuele inhoudelijke of organisatorische keuzes. Zie ook het voorgaande punt.

C
Begeleidingscommissie onvoldoende ingericht voor het vervullen van een stevige rol
Het samenwerkingsprogramma heeft een algemeen, overkoepelend deel en kent uitvoeringsprogramma's per eiland. In die eilandprogramma's worden inhoudelijk verschillende accenten gelegd. Tegelijkertijd streven de programma's hetzelfde doel na en bevatten de programma's gelijke, cruciale onderwerpen. Om op die onderwerpen de afstemming te organiseren zodat een succesvolle uitvoering van het OJSP kan plaatsvinden, is na de ervaringen van het samenwerkingsprogramma 2002 – 2006 en op basis van een aanbeveling uit de eerste evaluatie een begeleidingscommissie ingesteld. Het instellen van een begeleidingscommissie had als doel om de afstemming en het uitwisselen van ervaringen tussen de eilanden te bevorderen. De begeleidingscommissie is primair een advieslichaam en bestaat uit vertegenwoordigers van de afzonderlijke eilanden en uit Nederland. De leden van de begeleidingscommissie worden aangesteld door de verantwoordelijke diensten van de eilanden en andere betrokken partijen[70]. De Begeleidingscommissie wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter, die met instemming van de betrokken bestuurders wordt aangesteld door de minister van BZK.

De begeleidingscommissie is ook ingesteld om de aard van samenwerking in het programma meer tot zijn recht te laten komen. De manier van aanstellen van de leden van de begeleidingscommissie is gezien de advies rol van de commissie opmerkelijk. Direct betrokkenen kregen in de begeleidingscommissie een rol om zichzelf te adviseren over de uitvoering van het OJSP. Dat waren dezelfde direct betrokkenen die aangaven geen prijs te stellen op de activiteiten van de begeleidingscommissie. In die constructie werd het lastig de beoogde rol van de begeleidingscommissie te vervullen. Uit verslagen van de begeleidingscommissie bijeenkomsten blijkt dat inhoudelijke voorstellen van derden vaak met een procedurevoorstel vooruitgeschoven werden. Feitelijke discussies over het proces van de uitvoering kregen, voor zover opgemaakt kan worden uit de verslagen, niet de ruimte om gevoerd te worden.

[70] Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren, januari 2008,

De informele contacten van de voorzitter van de begeleidingscommissie zijn op specifieke onderdelen in het proces heel effectief gebleken. Juist in die informele contacten is veel invloed uitgeoefend. Dit betekent dat de effectiviteit van de begeleidingscommissie in belangrijke mate afhankelijk is van informele relaties (in dit geval via de persoon van de voorzitter). Dat maakt de rol ook bijzonder kwetsbaar omdat hij zo is opgehangen aan één persoon.

D
Sint Jorisakkoord belangrijke eerste stap om schoolbesturen in positie te krijgen
Met het SJA hebben schoolbesturen meer ruimte voor een invulling van de uitvoering van het OJSP gekregen. De verwachting is dat daarmee het maatwerk in de uitvoering toeneemt. Of anders gezegd activiteiten beter aansluiten bij de specifieke situatie en behoefte van scholen en daarmee veel gerichter kan worden gewerkt aan de verdere invoering van de onderwijsvernieuwingen. Met het SJA wordt ook recht gedaan aan de wettelijke verantwoordelijkheid die schoolbesturen hebben voor de kwaliteit van onderwijs in hun scholen.
Daar komt bij dat door schoolbesturen meer verantwoordelijkheid te geven het gevoel van betrokkenheid en eigenaarschap ook versterkt wordt. Die beide elementen zullen de effectiviteit van de vernieuwingen op de lange termijn ten goede komen. De feitelijk looptijd van het OJSP waarin de afspraken van het SJA gelden is op dit moment nog te kort om over die effectiviteit daadwerkelijk uitspraken te kunnen doen.

Hoewel de uitvoering van het OJSP niet heeft stilgelegen tijdens de onderhandelingen over het SJA, zijn er ook geen nieuwe projectplannen ingediend. Het wachten is nu op goedkeuring en vaststelling van projectplannen voor de laatste fase van de uitvoering. De verwachting is wel dat de vertraging van de afgelopen periode op de lange termijn winst op zal leveren. Winst omdat schoolbesturen veel meer zelf in positie zijn om inhoud te geven aan de vernieuwingen. De kern van het SJA draait uiteindelijk om eigen verantwoordelijkheid van schoolbesturen. En die verantwoordelijkheid is cruciaal om de duurzaamheid van veranderingen te garanderen.

Een aandachtspunt van de verantwoordelijkheidsverdeling in het SJA is het risico op afnemende effectiviteit en efficiency. Door de verantwoordelijkheden bij de besturen neer te leggen ontstaat ook de mogelijkheid om meer apart te doen. De intenties van de schoolbesturen zijn een andere maar in de toekomst vraagt dit wel verdere gerichte aandacht en sturing.

E
Betrokkenheid schoolbesturen op Sint Maarten stevig georganiseerd
Al in het eerste samenwerkingsprogramma is op Sint Maarten geïnvesteerd in het vormgeven van een nauwe betrokkenheid van schoolbesturen bij de uitvoering van de onderwijsvernieuwingen. Met name in het FO heeft dat geleid tot een stevige betrokkenheid van besturen bij de uitvoering. De rol van schoolbesturen ten aanzien van de aanschaf van nieuwe leermiddelen is hier een goed voorbeeld van. Op basis van hun specifieke behoeften en wensen is overgegaan tot aanschaf. De betrokkenheid met besturen in het BO is in ontwikkeling, maar nog niet zo stevig georganiseerd als die in het FO.

15.6.1 Samenvattend overzicht rollen & verantwoordelijkheden
In het hoofdstuk OJSP op papier is in een schema inzichtelijk gemaakt wat er bij aanvang van het OJSP (op papier) is afgesproken over rollen en verantwoordelijkheden. In onderstaand schema is een kolom toegevoegd waarin is aangegeven hoe die verdeling in de praktijk heeft uitgewerkt.

Actor	Formele verantwoordelijkheden	Rol in de praktijk
Nederland Staatssecretaris/ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (in casu de Vertegenwoordiging te Willemstad)	- Vaststellen inhoudelijke kaders OJSP - Hoofdfinancier/ donateur OJSP - Bewaken voortgang (BC & voortgangsoverleg) - Verdeling van middelen - Inhoudelijk bijsturen programma's - Waarborgen van efficiency en onderlinge samenhang (door middel van begeleidingscommissie)	In de praktijk beperkt de rol van Nederland zich vooral tot hoofdfinancier. Door het ontbreken van financiële sturingsinformatie waarin raming vooraf gekoppeld zijn aan feitelijke bestedingen lopende de uitvoering is het bijsturen van het programma door Nederland niet goed mogelijk.
Eiland Curaçao/ Sint Maarten Minister voor Onderwijs	- Projecteigenaar en budgethouder OJSP - Indienen eilandelijke projectvoorstellen in bij USONA - Verantwoordelijk voor uitvoering eilandelijke programma - Verantwoordelijk voor inrichting uitvoeringsstructuur - Beschikking over goedgekeurde budgetten - In kaart brengen en beheersen van potentiële risico's (risico inventarisatie in verantwoordingsrapportages) - Financiële verantwoording naar donateur - Cofinancierder OJSP - Contact onderhouden met NL'se vertegenwoordiging over voortgang en eventuele bijsturing	In de praktijk krijgt de rol van het eiland goed vorm als projecteigenaar en budgethouder van het OJSP. Punt van aandacht is dat deze rol geheel bij de eilanddiensten is neergelegd waardoor strategie en uitvoering in één hand zijn. Door het ontbreken van een goed monitoringssysteem gerelateerd aan de doelstellingen van de deelprogramma's en kernverbeteringen en overzichtelijke financiële voortgangsrapportages wordt vanuit de projecteigenaar maar beperkt teruggekoppeld aan financier.
Eilandsdiensten SAE/ DERPI	- Uitvoering eilandelijke programma	Naast de uitvoering ligt ook het projecteigenaarschap bij de eilandsdiensten. Alle rollen voor de minister worden daarmee vooralsnog uitgevoerd door de uitvoerder van het programma.

Uitvoerende organisaties Schoolbesturen, onderwijsstichtingen en uitvoeringsorganisaties	- Uitvoering eilandelijke deelprogramma's	
USONA (Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen)	- Behandeling projectplannen/ financieringsvoorstellen OJSP (beoordeling, goedkeuring en financiering) - Beoordeling met oog voor meetbaarheid & realisme uitvoering - Beheer goedgekeurde projecten - Informatievoorziening over voortgang (halfjaarlijkse rapportage aan de bewindspersoon voor Koninkrijksrelaties)	USONA vervult haar taak als financieel beheerder van het OJSP goed. Het feit dat in de administratie geen koppeling wordt gemaakt naar ramingsgegevens is vanuit administratief oogpunt logisch.
Begeleidingscommissie OJSP (Advieslichaam met vertegenwoordigers uit NL, Curaçao,Sint Maarten, Bonaire, Saba en Sint Eustatius)	- Advieslichaam, linking pin - Doel: verzorgen afstemming tussen alle initiatieven om succesvol verloop/ afwikkeling van programma te borgen Aandachtsvelden: - Borgen samenhang tussen eilanden & zorgen voor afstemming van gemeenschappelijke initiatieven (LVS, Inspectie, examens et cetera). - Ondersteunen efficiency programma (uitwisselen lessons learned en fungeren als communicatieplatform en inhoudelijke vraagbaak OJSP) - Monitoren voortgang & eventueel \ uitwerking van verbeter of versnellingsmogelijkheden. Dit houdt in het adviseren van bestuurders over het opzetten van een monitor/ systeem waarmee gegevens over voortgang beschikbaar komen. - Advisering over voortgang & bijsturing	In de praktijk fungeert de BC vooral als informele 'smeerolie' op gezag van met name de voorzitter van de BC kunnen zaken versneld of aangejaagd worden.

15.7 Financiën

De financiering van het OJSP gebeurt met door Nederland beschikbaar gestelde bijdragen. Bij aanvang van het OJSP is afgesproken dat vanuit de eilanden cofinanciering zou plaatsvinden. Het financieel beheer van de uitvoering van het OJSP is belegd bij USONA. In dit evaluatieonderzoek is het lastig gebleken aansluitende financiële overzichten boven tafel te krijgen. Stapje voor stapje kwamen nieuwe, aanvullende overzichten beschikbaar. Dat gegeven, niet in de laatste plaats veroorzaakt door een verschillend en wisselend gebruik van terminologie, maakt het vormen van een eenduidig financieel beeld op dit moment niet mogelijk.

Financiële terminologie
In het evaluatieonderzoek is gebleken dat door betrokkenen verschillende termen worden gebruikt voor financiële posten. Om verwarring in de bevindingen van dit onderzoek te voorkomen hieronder een overzicht van begrippen zoals gehanteerd in dit onderzoek.

- Deelprogrammaraming: het op voorhand geraamde benodigde bedrag voor de uitvoering van een deelprogramma
- Kernverbeteringraming: het op voorhand geraamde benodigde bedrag voor de uitvoering van een kernverbetering
- Activiteitenraming: het op voorhand geraamde benodigde bedrag voor de uitvoering van een activiteit, activiteiten vallen altijd binnen één kernverbetering
- Projectbudget: goedgekeurd bedrag voor de uitvoering van een projectplan dat bij USONA is ingediend en goedgekeurd (projectplan als onderdeel van de uitvoering van een deelprogramma). Projectbudgetten kunnen meerdere (deel) activiteiten en meerdere kernverbeteringen betreffen. Het aansluiten van projectbudgetten op ramingen op kernverbeteringsniveau opgesteld op voorhand vragen daarom om een matrix benadering
- Kernverbeteringbudget: goedgekeurd bedrag voor de uitvoering van activiteiten op een kernverbetering binnen een projectplan zoals goedgekeurd door USONA
- Verplicht bedrag: bedrag waarvoor uitvoerings- en betalingsverplichtingen zijn aangegaan met derden
- Te verplichten: bedrag waarvoor nog uitvoerings- en betalingsverplichtingen moeten worden aangegaan met derden binnen goedgekeurd projectbudget

Constateringen
Op basis van de AEF ter beschikking staande documenten in deze evaluatie kan ten aanzien van de financiën een aantal zaken geconstateerd worden:

a. Het financieel kader voor OJSP is onvoldoende duidelijk
b. De financiële administratie van het OJSP is degelijk vormgegeven, maar maakt geen 1-op-1 verbinding met vooraf opgestelde ramingen op (deel)programmaniveau
c. Beoordeling van projectplannen is grondig, maar kent geen verbinding met operationele doelstellingen
d. Financiële sturing op de vooraf geformuleerde doelstellingen vindt niet in 100% aansluiting plaats
e. Cofinanciering is niet precies in kaart te brengen
f. Overzicht resterend beschikbaar budget betreft een reconstructie van gegevens

A
Financieel kader OJSP is onvoldoende duidelijk
In het algemene deel van het OJSP is een overzicht opgenomen van beschikbare middelen per eiland. De in de eilandprogramma's begrote kosten voor de uitvoering van die programma's lagen aanzienlijk hoger dan de voor het eiland beschikbare middelen uit het OJSP.

In de eilandprogramma's is aangegeven dat tijdens het eerste voortgangsoverleg (mei 2008) over die financiële afstand nadere afspraken zouden worden gemaakt. Het is uit de bestaande stukken niet duidelijk op te maken of en zo ja welke nadere afspraken destijds gemaakt zijn. Het is mogelijk dat die afspraken wel gemaakt zijn en/ of bij betrokkenen bekend zijn. Echter in dit onderzoek zijn deze niet boven tafel gekomen. Dat betekent dat het feitelijk niet duidelijk is welke middelen nu precies geraamd/ begroot zijn per eiland. Logischerwijs is voor USONA het bedrag zoals genoemd in de bestuurlijke overeenkomsten leidend geweest. Echter, als de budgethouder (het eiland) met andere financiële uitgangspunten werkt kan op zijn minst gezegd worden dat het financiële kader niet voor iedereen duidelijk was.
Daarnaast blijkt onduidelijkheid over het financiële kader op Curaçao uit het feit dat tot maart 2010 bij SAE met een ander overzicht aan totaal beschikbare bedragen gewerkt werd dan de bedragen die in de administratie van USONA terug te vinden zijn. Op Sint Maarten geeft de onduidelijkheid ten aanzien van de oorspronkelijk geraamde kosten voor het programma Leerplicht aan dat het kader onduidelijk is.

B
Degelijke administratie, maar geen verbinding met ramingen
USONA is verantwoordelijk voor een rechtmatig en doelmatig beheer van de gelden die donoren beschikbaar stellen. In dit geval gelden voor financiering van het OJSP op Curaçao en Sint Maarten. Voor het uitvoeren van die beheerfunctie gebruikt USONA een uitgebreid administratiesysteem. In dit administratiesysteem wordt per projectplan (als onderdeel van een deelprogramma) op kernverbeteringniveau bijgehouden welk budget is toegekend, hoe dat budget zich feitelijk ontwikkeld heeft in de uitvoering (calculatie), voor welk bedrag verplichtingen zijn aangegaan, voor welk bedrag facturen betaald zijn, nog betaald moeten worden en welk bedrag nog open staat om te verplichten. In eerste instantie leek het niet mogelijk om de budgetten per activiteit te traceren. Uiteindelijk is gebleken dat de activiteitenbudgetten wel in de administratie van USONA te traceren zijn. Daarmee wordt geconstateerd dat de inrichting van de administratie vanuit een oogpunt van financieel beheer voldoet.

In de financiële administratie wordt geen verbinding gelegd met de oorspronkelijk opgestelde ramingen, aangezien die niet in de administratie zijn opgenomen. Anders gezegd: goedgekeurde budgetten (op project en kernverbeteringniveau) worden niet traceerbaar stelselmatig en integraal afgezet tegen de vooraf opgestelde ramingen. Vanuit de taak van USONA, het administreren en beheren van de OJSP gelden is dat logisch. Voor het programma als zodanig is dit gegeven een potentieel probleem. Hiermee ontbreekt het feitelijk aan een stevig en duidelijk sturingsinstrument op de originele uitgangspunten. Logischerwijs ligt deze rol in ieder geval bij de afzender van de middelen. Idealiter vanuit de samenwerkingsambitie, is dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Nederland en de eilanden.

C
Grondige beoordeling projectplannen, maar niet verbonden aan operationele doelstellingen
Het toetsingsproces is grondig en gedetailleerd. Projectplannen en activiteiten per kernverbetering worden geanalyseerd op hun bijdrage aan doelstellingen en in geval van onvoldoende bijdrage wordt de indiener om een nadere toelichting gevraagd. Zoals al vaker opgemerkt geldt ook in deze toets dat er geen verbinding wordt gemaakt met de operationele doelstellingen en speerpunten uit het OJSP. De projectbeoordeling vindt plaats op basis van deelprogramma en kernverbeteringdoelstellingen. Overigens is dit, voor zover AEF kan nagaan, ook niet afgesproken met USONA om te doen.

D

Financiële sturing op de doelstellingen van het programma vindt niet in 100% aansluiting plaats

Financiële sturing betreft het sturen op de uitvoering van het OJSP door bijsturen, aanpassen van de uitvoering op basis van financiële cijfers. In het OJSP zoals opgesteld in 2008 valt op dat de verantwoordelijkheid voor financiële sturing niet expliciet belegd is bij één van de betrokken actoren. De eilanden zijn als projecteigenaar ook budgethouder en hebben in die hoedanigheid een financiële verantwoordelijkheid. Nederland heeft als donor een belang in het op een rechtmatige en doelmatige manier besteden van de middelen binnen het OJSP. Echter de taak tot financiële sturing op het OJSP is niet expliciet belegd. Op basis van deze evaluatie wordt geconstateerd dat In de praktijk geen van de betrokkenen echt financieel stuurt. USONA levert vanuit de taak als beheerder de nodige voortgangsinformatie. Die informatie is nuttig en noodzakelijk om een beeld te krijgen van de voortgang; ingediende projectplannen, aangegane verplichtingen tot dusverre etc. Omdat in die informatie de koppeling met ramingen ontbreekt is het niet mogelijk de financiële voortgang daartegen af te zetten.

E

Cofinanciering niet herkenbaar terug te vinden op de eilanden

Bij aanvang van het OJSP is afgesproken dat Nederland optreedt als donor en in die hoedanigheid de financiering van een groot deel van het onderwijsvernieuwingsproces voor zijn rekening neemt. Met het oog op de eindigheid van de samenwerkingsgelden, het geleidelijk overdragen van verantwoordelijkheden op de beleidsterreinen onderwijs en jongeren is destijds afgesproken dat vanuit de eilanden cofinanciering plaatsvindt ten aanzien van het OJSP. In deze evaluatie hebben we niet kunnen achterhalen of er co – financiering heeft plaatsgevonden en of het niveau van die cofinanciering voldeed . Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat vanuit de overheid weliswaar gefinancierd is in het onderwijs, maar het betreft hier voornamelijk financiering van materiële aspecten (onder andere salarissen). Er is geen inzicht verkregen in investeringen in overige innovaties.

F

Overzicht resterend budget betreft een reconstructie van gegevens

Het OJSP is halverwege haar looptijd. In 2012 loopt het programma ten einde. Interessant om te weten voor het vervolg van het programma, is welk bedrag nog resteert voor de uitvoering in de komende 20 maanden. In de tabellen hieronder is dat resterende bedrag voor zowel Curaçao als Sint Maarten inzichtelijk gemaakt. Het is belangrijk te benadrukken dat die tabellen gemaakt zijn door een reconstructie van beschikbare gegevens. Dat wil zeggen op basis van de financiële administratie van USONA en op basis van eerdere, in aparte bestanden opgemaakte ramingen, zijn bedragen aan elkaar gekoppeld om een beeld te krijgen van het totaal resterende bedrag. Dit betekent dat deze gegevens niet als zodanig gebruikt worden of beschikbaar zijn in de dagelijkse praktijk.

Restant Curaçao: onderwijs

In de tabel hieronder is allereerst nog een keer op een rij gezet wat de omvang was van het beschikbare bedrag voor het onderwijs deel bij aanvang van het OJSP in 2008.

Beschikbaar budget Curaçao OJSP	119.208
80% onderwijs	95.366
Minus verplichtingen uit oude programma	- 7.794
Beschikbaar budget onderwijs Curaçao, NAF	**87.572**

* Genoemde bedragen x 1000

Sinds de start van het OJSP zijn op elk van de deelprogramma's projectplannen ingediend. Die projectplannen beslaan meestal een looptijd van 2 jaar. In eerste instantie werden projectplannen alleen ingediend via het Bestuurscollege, nu de minister, door SAE. Sinds het Sint Jorisakkoord hebben ook het RCKS en het VPCO schoolbestuur de bevoegdheid om via de minister projectplannen in te dienen. In de tabel hieronder is aangegeven welke projectplannen tot op heden zijn goedgekeurd, ingediend en in voorbereiding. Er is bewust gekozen ook de projectplannen die zijn ingediend, maar nog niet zijn goedgekeurd en de projectplannen in voorbereiding op te nemen in deze tabel, zodat het financiële overzicht een zo compleet mogelijk beeld geeft van de stand van zaken op dit moment (1 maart 2011).

Project	Projectnaam	DP	Status	SJA	Budget
2007077	FO Fase 4 Curaçao	FO	Goedgekeurd	11.205	11.205
2008001	IOV Curaçao 2008	IOV	Goedgekeurd	1.734	1.734
2008002	VSBO Curaçao 2008	BO	Goedgekeurd	2.658	2.658
2008003	SBO Curaçao 2008	BO	Goedgekeurd	5.537	5.163
2008066	Infrastructuur Onderwijs Curaçao 2008	Infra	Goedgekeurd	9.581	9.581
2009049	FO 2009-2010 Curaçao	FO	Goedgekeurd	13.323	13.323
2009050	IOV 2009-2010 Curaçao	IOV	Goedgekeurd	4.271	4.271
2010053	VSBO 2010-2011 (SAE)	BO	Ingediend	1.634	1.636
2010055	SBO 2010-2011 (SAE)	BO	Ingediend	2.561	2.561
2010072	VSBO 2010-2012 RKCS	BO	Ingediend	811	1.460
2010092	SBO 2010-2012 RKCS	BO	Ingediend	668	1.218
2010093	FO 2010-2012 RKCS	FO	Ingediend	8.243	6.042
2010094	IOV 2010-2012 RKCS	IOV	Ingediend	1.068	1.546
	Nieuwe Basisvorming RKCS		Niet aangevraagd	4.381	0
	Infrastructuur RKCS		In voorbereiding	-	0
2011002	FO Curaçao 2011-2012 (SAE)	FO	Ingediend	11.636	11.636
2011003	Infra Onderwijs 2011-2012 (SAE)	Infra	Ingediend	4.568	4.568
	IOV 2011-2012 SAE		In voorbereiding	650	
	FO 2010-2012 VPCO		Bij Minister	1.177	
	VSBO 2010-2012 VPCO		Bij Minister	1.422	
	IOV 2011-2012 VPCO		In voorbereiding		
	NBV 2011-2012 VPCO		In voorbereiding	1.397	
	Infrastructuur VPCO		In voorbereiding		
	TOTAAL NAF			**88.525**	**78.602**

* Genoemde bedragen x 1000

Met het ondertekenen van het Sint Jorisakkoord is afgesproken de op dat moment nog beschikbare middelen voor het OJSP opnieuw te verdelen over al die partijen die vanaf dat moment de bevoegdheid hadden tot het indienen van projectplannen. Die verdeling van middelen is zichtbaar in de kolom SJA in bovenstaande tabel. In de kolom budget is aangeven wat de budgetten zijn zoals vermeld in de ingediende/ in te dienen projectplannen. Op basis van het totaal aan goedgekeurde en te verwachten projectplannen is in de tabel hieronder het totaal resterende bedrag voor het onderwijs deel van het OJSP op Curaçao inzichtelijk gemaakt.

Beschikbaar budget onderwijs Curaçao	87.572
Totaal SJA	88.525
Totaal resterend tot 2012, NAF	**952**

* Genoemde bedragen x 1000

Wanneer alle reeds ingediende projectvoorstellen, projectplannen in voorbereiding en plannen die momenteel bij de minister voorliggen worden goedgekeurd dan wordt het totaal beschikbare bedrag met NAF 952.000- overschreden.

Restant Curaçao: jongeren
In de tabel hieronder is allereerst nog een keer op een rijtje gezet wat de omvang was van het beschikbare bedrag voor het jongeren deel bij aanvang van het OJSP in 2008.

Beschikbaar budget OJSP Curaçao	119.208
20% Jongeren	23.842
Minus verplichtingen uit oude programma	-
Beschikbaar budget jongeren, NAF	**23.842**

* Genoemde bedragen x 1000

In onderstaande tabel is in kaart gebracht welke projectplannen in het kader van het jongerendeel binnen het OJSP op Curaçao tot nu toe zijn ingediend.

Project	Projectnaam	DP	Status	Budget
2007036	Infrastructuur SVP Curaçao	Jongeren	Goedgekeurd	592
2008081	Kiezen voor een beter Leven	Jongeren	Goedgekeurd	6.015
2009182	Toekomst Jongeren&Jongvolwassenen	Jongeren	Goedgekeurd	5.050
	Vervolg SVP 2011 – 2012 [71]	Jongeren	In voorbereiding	4.751
	TOTAAL, NAF			**16.408**

* Genoemde bedragen x 1000

Op basis van de beide bovenstaande tabellen kan vervolgens het resterende bedrag voor het jongeren deel OJSP worden berekend.

Beschikbaar budget jongeren	23.842
Totaal SVP projecten	16.408
Totaal resterend tot 2012, NAF	**7.434**

* Genoemde bedragen x 1000

Voor het jongeren deel binnen het OJSP resteert nog een aanzienlijk bedrag voor de uitvoeringsperiode tot en met december 2012.

Resumé totaal resterend bedrag Curaçao
Voor de uitvoering van het onderwijsgedeelte van het OJSP zijn de beschikbare middelen, mede door ondertekening van het SJA, al verdeeld over de schoolbesturen en de projectplannen. Dit betekent dat er feitelijk geen geld meer beschikbaar is voor additionele projecten. Uiteraard moeten de nog niet goedgekeurde projectplannen eerst nog goedgekeurd worden voordat kan worden overgegaan tot feitelijke besteding van de middelen. In het vervolg van de uitvoering van het OJSP kan derhalve niet meer gestuurd worden op de toekenning van middelen op projectplan niveau. Wel is er nog sturing mogelijk in het aangaan van verplichtingen ten aanzien van de uitvoering van activiteiten. Voor een

[71] Dit projectplan ligt op dit moment voor ter goedkeuring bij de minister. Onder andere het voorgestelde budget is nog onderwerp van gesprek Het hier opgenomen bedrag is voorlopig. Het totaal resterende budget voor het jongeren deel OJSP daarmee ook.

gerichte inzet van die middelen is in de deelprogramma hoofdstukken een aantal aanbevelingen gedaan/ prioriteiten benoemd.

Restant Sint Maarten: onderwijs
In de tabel hieronder is allereerst nog een keer op een rij gezet wat de omvang was van het beschikbare bedrag voor het onderwijs deel van het OJSP op Sint Maarten. Zoals uit onderstaande tabel blijkt is in 2010 op twee momenten budget uit het jongeren deel van het OJSP overgeheveld naar het onderwijs deel OJSP. Daarmee is het beschikbare budget voor onderwijs toegenomen. Netto, netto is er geen verschil omdat de middelen uit het totaal voor Sint Maarten beschikbare OJSP bedrag afkomstig zijn.

Beschikbaar budget OJSP SXM, incl 2100 quick wins	37.380
80% onderwijs	29.904
Minus verplichtingen uit oude programma	303-
Plus overheveling Jongeren BC 15/1/2010	885
Plus overheveling Jongeren BZK 13/7/2010	4.896
Beschikbaar budget onderwijs SXM, NAF	**35.382**

* Genoemde bedragen x 1000

Sinds de start van het OJSP zijn op elk van de deelprogramma's projectplannen ingediend. Die projectplannen beslaan meestal een looptijd van 2 jaar. Die projectplannen worden altijd via voorheen het Bestuurscollege en nu de minister door DERPI ingediend bij USONA. In de tabel hieronder is aangegeven welke projectplannen tot op heden zijn goedgekeurd 1 maart 2011).

Project	Projectnaam	DP	Status	Budget
2008017	FO SXM 2008	FO	Goedgekeurd	1.780
2008020	BO SXM 2008	BO	Goedgekeurd	3.526
2008039	IOV SXM 2008	IOV	Goedgekeurd	737
2008075	Leerplicht 2008-2012	Leerplicht	Goedgekeurd	427
2008090	Infra cycle 2-FO SXM	Infrastructuur Onderwijs	Goedgekeurd	13.160
2009166	FO 2010-2011 SXM	FO	Goedgekeurd	1.974
2009178	VSBO 2010-2011 SXM	BO	Goedgekeurd	2.285
2009179	SBO 2010-2011 SXM	BO	Goedgekeurd	5.651
2010043	IOV SXM	BO	Goedgekeurd	874
	TOTAAL, NAF			**30.414**

* Genoemde bedragen x 1000

Aangezien in de organisatie, de uitvoering en nu ook in financiën (al het resterende budget voor het jongeren deel van het OJSP is overgeheveld naar het onderwijsdeel) onderwijs en sociale vormingsplicht zo goed als geïntegreerd zijn, wordt hieronder allereerst een overzicht gegeven van het in eerste instantie beschikbare budget jongeren en in de tabel daarna van de ingediende projectplannen YDP.

Beschikbaar budget OJSP SXM, incl 2100 quick wins	37.380
20% Jongeren	7.476
Minus overhevelingen naar Onderwijs	5.781-
Beschikbaar budget jongeren, NAF	**1.695**

* Genoemde bedragen x 1000

Project	Projectnaam	Deelprogr.	Status	Budget
2008083	Jongeren SXM 2008	YDP	Goedgekeurd	95
2009174	Implementatieplan Youth Program	YDPO	Goedgekeurd	1.600
	TOTAAL, NAF			**1.695**

* Genoemde bedragen x 1000

Met de overheveling van de resterende middelen voor het jongeren deel van het OJSP zijn in feite geen specifieke middelen meer beschikbaar voor het onderdeel jongeren (van het bedrag dat in 2008 oorspronkelijk was gereserveerd voor het jongeren deel). Het totaal resterende bedrag voor de uitvoering van het OJSP op Sint Maarten is opgenomen in onderstaande tabel.

Totaal beschikbaar Sint Maarten OJSP jongeren	7.476
Totaal YDP projecten	1.695
Restant OJSP Jongeren tbv onderwijs	5.781
Restant OJSP totaal na overheveling jongeren [72] NAF	**6.535**

* Genoemde bedragen x 1000

Resumé totaal resterend bedrag Sint Maarten
Op Sint Maarten is voor de laatste 20 maanden van het OJSP nog een bedrag van NAF 6.535.000 beschikbaar. Voor een gerichte inzet van die middelen is in de deelprogramma hoofdstukken een aantal aanbevelingen gedaan/ prioriteiten benoemd.

15.8 Monitoring

De wens voor stevige en structurele monitoring is reeds in het eerste programma geformuleerd. Aan het einde van het eerste programma is geconstateerd dat de ontwikkeling van OMIS niet gelukt is. Het uitblijven van een uniform en goed functionerend monitoringssysteem heeft ook in de uitvoering van het OJSP voor problemen gezorgd. De belangrijkste constateringen in dat kader zijn:
a. Effectief systeem van monitoring ontbreekt
b. De onderwijsinspectie heeft een te beperkte rol gespeeld

A
Effectief systeem van monitoring ontbreekt
Bij de start van het eerste samenwerkingsprogramma is de ontwikkeling van een Onderwijs Management Informatie Systeem (OMIS) tot een expliciete ambitie gemaakt. Het doel van de vernieuwingen was een structurele kwaliteitsverbetering van het onderwijs, op alle niveaus en in alle schoolsoorten. Adequate onderwijsinformatie om de vernieuwingen en de ontwikkelingen in het onderwijs te kunnen monitoren en daarop te kunnen sturen is daarbij cruciaal. In 2004 werd geconstateerd dat de aanschaf en het onderhoud van een OMIS te kostbaar en niet realistisch was. Daarmee is het OMIS stopgezet en is het eerste programma afgesloten zonder systeem voor het vergaren van onderwijsinformatie.

Bij de start van het OJSP is afgesproken een monitor te ontwikkelen die de voortgang van de uitvoering van het onderwijsprogramma structureel zou monitoren.

[72] Onlangs is besloten dat aan het eind van 2011 een mogelijk restbudget uit een ander samenwerkingsprogramma wordt overgeheveld naar het OJSP Sint Maarten. Het betreft hier een bedrag van NAF 4 miljoen. Aangezien die gelden nog niet officieel zijn toegekend aan het OJSP zijn deze in dit overzicht buiten beschouwing gelaten.

De basis onder die monitor zijn de operationele doelstellingen en speerpunten uit het OJSP. Ondanks die gezamenlijke afspraken is er toch ruimte geweest om op Curaçao naast de QDev monitor een eigen monitor te ontwikkelen. Weliswaar een monitor die meer dan Q-dev gericht is op de management informatie uit de scholen maar ook een monitor die op hoofdlijnen op dezelfde aspecten, indicatoren monitort als de QDev monitor. Een uniform OMIS ontbreekt tot op heden, de kwaliteit van de QDev gegevens en het bestaan van een tweede monitor op Curaçao tonen aan dat echt effectieve monitoring op de inhoud vooralsnog ontbreekt.
Bovendien is, zoals al meermalen aangehaald, de relatie tussen de dagelijkse activiteiten en de speerpunten niet goed te leggen. Dat betekent dat zelfs bij het optimaal functioneren van de Q-dev monitor, geen oordeel geveld kan worden over de bijdrage van de verschillende activiteiten aan deze uitkomsten.

Ook een effectief systeem voor de monitoring van en de sturing op de financiële voortgang van het programma ontbreekt. Aan de voorkant zijn geen heldere afspraken gemaakt tussen de geldgever en USONA over de gewenste administratie – en rapportage vorm. Althans geen afspraken over een koppeling van de financiële administratie aan vooraf opgestelde ramingen.
In de uitvoering van het OJSP is het tot op heden dus niet goed mogelijk om een helder en up to date beeld te krijgen van de stand van zaken ten aanzien van het realiseren van de resultaten en de verbinding met de financiële voortgang. Gerichte sturing (op verschillende niveaus) op de uitvoering heeft daarom niet vanuit een effectief monitoringssysteem plaats kunnen vinden.

B
De onderwijsinspectie heeft een te beperkte rol gespeeld
Een belangrijke speler op het gebied van het bewaken en monitoren van de kwaliteit van het onderwijs is de onderwijsinspectie. In de uitvoering van het OJSP heeft de inspectie onvoldoende een stempel kunnen drukken. Niet alleen voor wat betreft haar rol in het OJSP, maar ook in het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen.

Op Sint Maarten is de Inspectie eigenlijk nagenoeg onzichtbaar geweest. Op Curaçao is de Inspectie niet in staat gebleken de benodigde (sturtings)informatie tijdig aan te leveren.

16 Conclusies: oordelen per element

In dit hoofdstuk wordt per onderzoekselement een oordeel geformuleerd. Het betreft hier totaal oordelen voor het OJSP. Daar waar het nodig en relevant is om in te gaan op een specifieke situatie op respectievelijk Curaçao of Sint Maarten wordt dat uiteraard niet nagelaten.

In paragraaf 16.9 wordt voor het eerste samenwerkingsprogramma een oordeel gegeven op de elementen 2 tot en met 5.

16.1 Bereikte doelen op programmaniveau

In hoeverre zijn de beoogde doelstellingen van OJSP en van de deelprogramma's tot nu toe bereikt?

Hoofddoelstelling: technisch gezien geen uitspraak mogelijk
Gegeven het feit dat de hoofddoelstelling niet uniform gehanteerd wordt op de beide eilanden, is het feitelijk onmogelijk een uitspraak te doen over het realiseren van die hoofddoelstelling. Tegelijkertijd draagt het feit dat de status van de operationele doelstellingen voor de eilanden en Nederland niet hetzelfde is, ook niet bij aan het overall realiseren van de hoofddoelstelling in 2012. Werken aan een ambitie leidt tot andere resultaten dan werken aan een gerichte target. Aangezien de eilanden de (hoofd)doelstelling als een richting hebben gezien en de operationele doelstellingen niet herkenbaar in hun uitvoeringsprogramma hebben verwerkt is het doen van een uitspraak over het behalen van de hoofddoelstelling niet mogelijk In theorie kan de verbinding tussen de uitvoering van de eilandprogramma's en de operationele doelen gemaakt worden. In de praktijk is de uitvoering in de verschillende deelprogramma's niet zichtbaar gekoppeld aan de doelstellingen. Dat maakt het aantonen van een direct verband tussen de uitvoering van het OJSP en de individuele resultaten op de QDev-monitor en het effect ervan op de hoofddoelstelling, niet mogelijk.

Bovenstaand oordeel laat zien dat in de organisatie en in de sturing van het programma onvoldoende de verbinding is gemaakt tussen doelen/targets en uitvoering. Dat neemt niet weg dat er in de uitvoering desondanks een heleboel gebeurd is. Er zijn veel activiteiten ondernomen en stappen gezet die een bijdrage hebben geleverd aan het realiseren van de hoofddoelstelling. Kortom, er is een beweging van vernieuwing en verandering in het onderwijssysteem op zowel Curaçao als Sint Maarten op gang gekomen die gericht is op het verbeteren van toekomstperspectieven van de jeugd.

Beweging op gang
De invoering van de onderwijsvernieuwingen betekent een fikse modernisering van het onderwijs op Curaçao en Sint Maarten. Die modernisering was en is noodzakelijk om jongeren in het onderwijs op zo'n manier op te leiden dat zij een constructieve bijdrage kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van de samenleving. Door die modernisering door te voeren in de hele onderwijskolom (van funderend tot secundair beroepsonderwijs) wordt invulling gegeven aan de doelstelling jongeren gedurende hun hele schoolloopbaan zo optimaal mogelijk voor te bereiden op deelname aan de arbeidsmarkt.

De vernieuwingen zijn in eerste instantie gericht op het zodanig opleiden van jongeren dat zij van betekenis zijn voor de eigen, lokale samenleving. Dat is, gezien de grote achterstanden in het onderwijs zoals die bestonden voor de start van de vernieuwingen ook niet verwonderlijk. De eerste opgaaf was het op orde brengen van het eigen onderwijs. De vraag of de doelstelling om jongeren ook voor te bereiden op de mondiale arbeidsmarkt gerealiseerd is, is daarom nu nog te vroeg.

Eerst moet de interne basis op orde zijn, moet de doorstroom naar de arbeidsmarkt op respectievelijk Curaçao en Sint Maarten gerealiseerd zijn. Daarna komt er ruimte en mogelijkheid om de blik naar buiten te richten. Dat externe perspectief zit nu nog onvoldoende in het onderwijs en in de manier waarop curricula en eindtermen worden opgesteld.

Deelprogramma doelstellingen
In de deelprogramma hoofdstukken is per deelprogramma steeds een oordeel gegeven over het al dan niet bereiken van de deelprogramma doelstellingen. Ook voor deze doelstelling geldt dat de eilanden deze zien als ambitie, richtinggevers. Gezien de startsituatie op de eilanden is dit in de ogen van de onderzoekers ook logisch. Hieronder volgt een oordeel voor beide eilanden op hoofdlijnen. Voor een meer gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar de deelprogramma hoofdstukken.

Curaçao
Op Curaçao is het FO formeel helemaal ingevoerd. Dat wil zeggen dat op FO-scholen in de eerste en tweede cyclus conform de principes van het FO wordt onderwezen. De kwaliteit van het onderwijs is nog niet wat het zou moeten zijn. De randvoorwaarden voor leraren om goed te kunnen werken zijn nog niet op orde (leermiddelen, infrastructuur, training en opleiding, LVS). De bestaande onduidelijkheid in het veld over het gebruik van leermiddelen en de betekenis van een leerlijn in methode vrij onderwijs is in dat kwaliteitsvraagstuk de belangrijkste belemmerende factor. In het VSBO zijn vernieuwingen ook doorgevoerd. Het VSBO functioneert echter te individualistisch. Dat wil zeggen de afzonderlijke VSBO-scholen hebben onderling te weinig afstemming en overleg over bijvoorbeeld stageplaatsen. Daarnaast is er nauwelijks tot geen structurele afstemming tussen FO, VSBO en SBO. Dat laatste is cruciaal om uiteindelijk een doorstroom in de gehele onderwijskolom van de grond te krijgen. Afstemming over einddoelen en eindtermen gebeurt nu niet om een doorlopende leerlijn tot stand te kunnen brengen. Ouderparticipatie staat bij alle scholen (FO en VSBO) op de agenda. De invulling van ouderparticipatie is nog ‘statisch’ via oudercommissies, ouderavonden et cetera, en nog onvoldoende gekoppeld aan de verbetering van de individuele onderwijsresultaten. SVP is opgezet en loopt. Echter de doorstroom naar regulier onderwijs en arbeidsmarkt is nog te beperkt. Of anders gezegd het toekomstperspectief van kwetsbare jongeren blijft kwetsbaar. Zorgstructuren zijn organisatorisch ingericht, maar functioneren nog niet goed genoeg. Enerzijds betekent dat, dat er onvoldoende capaciteit is om aan tijdelijke zorg en ondersteuningsvragen tegemoet te komen. Anderzijds betreft het hier onvoldoende professionele structuren om die zorg en ondersteuning te bieden aan kinderen die een speciaal onderwijs behoefte hebben. Dit laatste speelt in het FO. Bovendien is er organisatorisch te veel onduidelijkheid rondom het SVP waardoor jongeren tussen wal en schip kunnen en dreigen te vallen.

Sinds de afspraken in het Sint Jorisakkoord ontstaat er in de uitvoering een steeds bredere verantwoordelijkheid op schoolbestuurlijk niveau. De betrokkenheid en verantwoordelijkheid *in* de scholen is nog onvoldoende. Tot slot is de rol van de inspectie bij toezicht en handhaving op de kwaliteit van het onderwijs tot dusverre onvoldoende vormgegeven en uitgevoerd.

Sint Maarten
De vernieuwing in FO en VSBO zijn grotendeels ingevoerd. De uitdaging in zowel FO als VSBO is nu de toepasbaarheid in de klas. Leermiddelen, curricula en eindtermen zijn aanwezig, maar leven nog onvoldoende voor leraren. Dat wil zeggen zij weten nog onvoldoende hoe deze toe te passen in de dagelijkse praktijk en bovendien wordt nog onvoldoende gestuurd op de kwaliteit van de leraren (noch door de overheid via bijvoorbeeld de inspectie, noch door de besturen). Alle scholen beschikken over een schoolontwikkelplan. Dat plan is nu nog onvoldoende handvat of instrument om de toepassing in de praktijk ook vorm te geven. Dat wordt voornamelijk veroorzaakt door onvoldoende betrokkenheid van leraren bij de totstandkoming van die plannen en door het ontbreken van gerichte sturing vanuit de besturen en de schoolleiding.

De invoering van het SBO is gestart in 2008 en begint vorm te krijgen. Nu nog grotendeels geïntegreerd in het VSBO, met een ambitie het meer zelfstandig te organiseren. De vraag of de omvang van de leerlingpopulatie daarvoor afdoende is, moet nog worden beantwoord. Het YDP staat en biedt trajecten aan, organisatorisch en inhoudelijk afgestemd met het SBO. De eigen zorgstructuur van het YDP begint zijn effectiviteit te bewijzen. Deelnemers in YDP-trajecten worden intensief begeleid en deelnemers zijn tot op heden succesvol uitgestroomd naar een vervolgopleiding (SBO) of werk. De vraag is of het YDP ook wanneer het aantal deelnemers toeneemt die maatwerk ondersteuning kan blijven bieden.

Schoolbesturen zijn sterk betrokken bij de uitvoering van het OJSP. De vertaling van die betrokkenheid naar schoolleiders en leraren is nog onvoldoende. Tot op heden heeft de inspectie op Sint Maarten niet gefunctioneerd. Sinds 10 oktober 2010 heeft Sint Maarten een eigen onderwijsinspectie. De rol van de inspectie in de totale kwaliteitsstructuur van het onderwijs is nog niet geregeld.

16.2 Bereikte doelen op niveau van kernverbeteringen/werkvelden

In hoeverre zijn de doelstellingen van de verschillende kernverbeteringen en werkvelden binnen de deelprogramma's bereikt?

In de beschrijvingen van de verschillende deelprogramma's is stilgestaan bij de doelstellingen op ieder van de kernverbeteringen en daaroverheen op ieder van de deelprogramma's. Over het algemeen genomen is het oordeel dat de kernverbetering doelstellingen, op dit moment, maar heel beperkt gehaald zijn. En de verwachting van AEF is ook niet dat onder de huidige omstandigheden (het merendeel) van de doelen in 2012 wel behaald is. Ook hier geldt dat de doelstellingen op de eilanden een ambitie, stip op de horizon vormen en niet gezien worden als harde, in 2012 te realiseren targets.

Dit oordeel zegt niks over de enorme prestatie die op beide eilanden geleverd is. Kijkend naar de herkomst van het onderwijs op de eilanden is wel degelijk enorm veel bereikt. Dit geldt ook voor de opzet en uitvoering van de SVP en het YDP.

16.3 Efficiëntie

Hebben de activiteiten die zijn uitgevoerd op een efficiënte en effectieve wijze bijgedragen aan het behalen van de beoogde doelen? (Hoe zijn de activiteiten uitgevoerd?)

De uitvoering van het OJSP beslaat een enorme hoeveelheid aan individuele activiteiten. Activiteiten die in soms kleine, soms grote pakketten geclusterd zijn onder kernverbeteringen.
Voor ieder van de deelprogramma's geldt dat het totaal aan kernverbeteringen die onderwerpen beslaan, nodig zijn om onderwijsvernieuwing te realiseren. Of anders gezegd de kernverbeteringen omvatten ieder een belangrijk element van de totale onderwijsvernieuwing. Bij elkaar opgeteld beslaan ze de totale vernieuwingsopgave. De activiteiten die vervolgens onder die kernverbeteringen worden uitgevoerd sluiten in het merendeel van de gevallen aan op de inhoudelijke doelstelling die de betreffende kernverbetering wil bereiken. In een klein aantal gevallen is de relatie van activiteiten met de oorspronkelijk geformuleerde doelstelling meer indirect. In die gevallen is het vaak zo dat de kernverbetering doelstelling lopende de uitvoering van het programma bijgesteld of aangevuld is. Het betreft hier echter een dermate klein aantal doelstellingen, dat deze in dit oordeel buiten beschouwing worden gelaten.

In de sturing en monitoring van de uitvoering is de verbinding tussen activiteiten en hun effect op resultaten niet zichtbaar gemaakt. Strikt genomen is het daardoor op basis van deze evaluatie niet mogelijk gebleken een uitspraak te doen over de bijdragen van activiteiten aan het al dan niet behalen van doelstellingen. Los van die constatering kan over de effectiviteit en efficiëntie van de bijdrage van de activiteiten aan het behalen van de doelstellingen een aantal zaken gezegd worden.

Effectiviteit
De vraag of de activiteiten op effectieve wijze hebben bijgedragen aan het realiseren van de verschillende doelstellingen betreft de simpele vraag: hebben de activiteiten geleid tot de gewenste uitkomst van het proces. De vooraf geformuleerde doelen zijn tot op heden niet of in onvoldoende mate behaald. De activiteiten hebben niet die bijdrage kunnen leveren die wellicht gewenst of voorzien was om de gestelde doelen te behalen. Activiteiten zijn te veel een doel op zich geweest. De onafhankelijke doelstelling per activiteit is over het algemeen gehaald. Maar de verbinding met de overall doelstellingen is in de uitvoering niet gemaakt. Daarmee is de totale effectiviteit van de activiteiten, vooralsnog, beperkt. Tegelijkertijd geldt, in het licht van onderwijsvernieuwing als een proces van lange adem, de effectiviteit van een aantal activiteiten ook nog niet zichtbaar zal zijn.

Efficiëntie
Een efficiënte bijdrage van activiteiten gaat over het gebruik, de inzet van middelen (tijd, geld) om een bepaald doel te bereiken. Voor het bepalen van efficiëntie is het nodig om vooraf met elkaar een norm vast te stellen. Een norm voor de inzet van middelen waartegen de feitelijk gerealiseerde inzet vervolgens kan worden afgezet. Die norm is niet vastgesteld, waardoor het oordeel over de inzet op dit moment gebaseerd is op tot nu toe bereikte resultaten (gerealiseerde doelstellingen).

In de afgelopen jaren is veel geld geïnvesteerd in het proces van onderwijsvernieuwingen en is door veel mensen heel hard gewerkt om die vernieuwingen van de grond te krijgen. Wanneer die investeringen en de inzet van tijd (manuren) wordt afgezet tegen de tot nu toe behaalde doelen (afgezet tegen de formuleringen zoals ze op papier staan) dan is de conclusie dat die inzet niet efficiënt is geweest. Dit oordeel is puur gebaseerd op de inzet van middelen versus de tot nu behaalde resultaten. Los van de resultaten is de efficiëntie ook beperkt door onvoldoende afstemming en samenwerking op bepaalde onderwerpen en door onlogische volgordelijkheid in de uitvoering van activiteiten. Afstemming en samenwerking tussen de eilanden op bijvoorbeeld het gebied van training en nascholing had kunnen bijdragen aan een efficiëntere inzet van middelen (mensen en geld). Door afstemming had ook de trainingskennis beter vastgelegd kunnen worden. Nu zit deze kennis bij onafhankelijke trainers, in plaats van in het onderwijssysteem van respectievelijk Curaçao en Sint Maarten. Afstemming op de eilanden had in de uitvoering kunnen leiden tot een efficiëntere inzet.
De volgordelijkheid waarmee activiteiten zijn ingezet hangt samen met die afstemming, maar heeft op zichzelf ook voor een inefficiënte inzet gezorgd. De aanschaf van inventaris voordat infrastructurele aanpassingen gerealiseerd zijn, de aanschaf van leermiddelen zonder dat leraren weten hoe deze toe te passen, het gericht trainen van schoolleiders aan het einde van het invoeringsproces zijn voorbeelden die laten zien dat investeringen niet direct bruikbaar zijn geweest dan wel niet door ze eerder te doen op andere punten in het proces, versnelling hadden kunnen bewerkstelligen.

Bovenstaand oordeel over de efficiëntie van de inzet van middelen betreft voornamelijk Curaçao. Op Sint Maarten is de inzet van middelen efficiënter geweest. Toch had meer op resultaatgerichte afstemming met schoolbesturen, in het bijzonder in het beroepsonderwijs, ook daar tot een efficiëntere inzet kunnen leiden. Voor Curaçao moet opgemerkt worden dat met het Sint Jorisakkoord het risico van een inefficiënte inzet van middelen verder is toegenomen.

Schoolbesturen hebben hiermee weliswaar een grotere eigen verantwoordelijkheid gekregen in de uitvoering, maar zonder afstemming en overleg bestaat nu ook het risico dat het wiel op meerdere plekken wordt uitgevonden en dat synergie voordelen gemist worden.

De goede dingen goed?
De kernverbeteringen en activiteiten vormen inhoudelijk een logisch geheel. Zo bezien worden vanuit het OJSP de goede dingen gedaan om onderwijsvernieuwing in FO, VSBO en SBO en de ontwikkeling van SVP en YDP te realiseren. De evaluatie heeft aangetoond dat 'de goede dingen gebeuren'. De volgende vraag is of deze dingen ook goed gedaan worden. Vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie is dat maar zeer de vraag. Doelen zijn tot op heden in beperkte mate behaald en dat zal in 2012 niet anders zijn. De effectiviteit van activiteiten is daarmee beperkt. Er is veel geïnvesteerd in (mensen en geld) in een proces waarin het op onderdelen aan afstemming ontbroken heeft en activiteiten niet altijd in een logische volgorde zijn uitgevoerd. Ook de efficiëntie is daarmee onvoldoende.

Wordt de vraag of de goede dingen goed gedaan worden, gesteld vanuit een wat hoger abstractieniveau, los van geformuleerde doelen. Dan is het antwoord dat het OJSP een omvangrijke vernieuwingsbeweging op gang heeft gebracht. Een beweging die een modernisering van het onderwijs betekent. Die beweging moet nu bestendigd worden, uitwerking krijgen in de klas en met een focus op kwaliteit. Voor dit laatste is nu onvoldoende aandacht. Alleen met aandacht voor bestendiging zal het antwoord op de vraag of de goede dingen goed worden gedaan in de toekomst positief beantwoord kunnen worden.

16.4 Complementariteit

In hoeverre wordt er synergie bereikt tussen de verschillende kernverbeteringen? Met name tussen de vernieuwingen/verbeteringen in het onderwijs en de sociale vormingsplicht?

Samenhang tussen kernverbeteringen
De complementariteit of samenhang tussen de verschillende kernverbeteringen is door het gehele programma op papier goed. De deelprogramma's vormen een logisch geheel van kernverbeteringen/ werkvelden. Dat wil zeggen ze omvatten die onderwerpen of thema's waarop inzet en activiteit nodig is om de onderwijsvernieuwingen en de SVP te implementeren. Tegelijkertijd wordt hier in de uitvoering te weinig op gestuurd. Kernverbeteringen en activiteiten worden teveel los van elkaar uitgevoerd waardoor een deel van de complementariteit die er op papier zeker is, verloren gaat. (Zie ook het oordeel in paragraaf 16.3).

Onderwijs en Jongeren
Het OJSP is in opzet en inhoud een integratie van de onderwerpen onderwijs en jongeren. De ratio van Nederland achter die integratie was het breed inzetten en delen van de ervaringen met zorgstructuren. Meer concreet: de gedachte was dat de organisatie van de zorgstructuur in SVP (op Sint Maarten later YDP) als voorbeeld kon dienen voor het onderwijs. Die gedachte is in het OJSP niet concreet gemaakt. Evenmin beschrijft het OJSP wat de integratie van onderwijs en jongeren precies betekent. Het ontbreken van die definitie en de explicitering van bedoeling van het leren van SVP zorgstructuren in het onderwijs, heeft tot gevolg gehad dat de eilanden ieder op verschillende wijze invulling hebben gegeven aan de integratie van onderwijs en jongeren. Het ontbreken van die uniforme definitie maakt het geven van oordeel over de synergie tussen onderwijs en jongeren lastig.

In de passages hieronder wordt per eiland omschreven hoe met de integratie is omgegaan en hoe, die integratie beoordeeld wordt.

Onderwijs en jongeren op Curaçao
Op Curaçao bestaan verschillende beelden en ideeën over de betekenis van de integratie van jongeren en onderwijsbeleid. In het beleid is bepaald dat beide domeinen in elk geval niet geïntegreerd zullen worden. Dat uitgangspunt is weliswaar helder, echter in de uitwerking van dat uitgangspunt is nog steeds ruimte voor verschillende opvattingen over integratie van onderwijs en SVP: betreft het een fysieke integratie, een organisatorische integratie of een inhoudelijke integratie? (Voor een beschrijving van de achtergrond van die beelden zie hoofdstuk 14).

De discussie over de reikwijdte/betekenis van integratie heeft het realiseren van synergie op beide domeinen in de weg gestaan. Als gevolg zijn de uitvoering van onderwijs en SVP twee gescheiden werelden. Sporadisch en eigenlijk altijd incidenteel vindt overleg plaats tussen SVP en SBO. Het gaat dan altijd over individuele gevallen van doorstroom naar het onderwijs.
In de praktijk is geen sprake van samenhang in de uitvoering tussen onderwijs en jongeren. In het onderwijs wordt daarmee ook niet geleerd van de ervaringen in de SVP met zorgstructuren en ondersteuning op maat.

Onderwijs en jongeren op Sint Maarten
Op Sint Maarten is gekozen om de betekenis van integratie zelfstandig te definiëren. Die definitie is in de uitvoering naar eigen inzicht en tevredenheid ingevuld. Zowel inhoudelijk
als organisatorisch zitten onderwijs en YDP dicht tegen elkaar aan. Inhoudelijk omdat de uitvoering in het SBO plaatsvindt en organisatorisch omdat het programmabureau onderdeel is van het SBO service center. Deze integratie zorgt ervoor dat min of meer automatisch voor het SBO zicht baar wordt wat het effect is van op maat ingerichte zorgstructuren. Van synergie tussen onderwijs en jongeren is op Sint Maarten kortom wel degelijk sprake.

16.5 Duurzaamheid

In hoeverre kan worden verwacht dat de resultaten van de uitgevoerde activiteiten duurzaam zijn?

De duurzaamheid van de onderwijsvernieuwingen komt, twee jaar voor het einde van het OJSP, bij alle betrokkenen steeds prominenter in het vizier. De bewustwording over het duurzaamheidsvraagstuk is een eerste belangrijke stap. Op beide eilanden, door beide ministers, wordt momenteel gewerkt aan een lange termijn plan voor het onderwijs. Die plannen zijn een belangrijke voorwaarde. Echter duurzaamheid vraagt meer dan plannen alleen. Het vraagt ook om inbedding in organisatie en financiën en belangrijker nog, in houding en gedrag. Die is op dit moment onvoldoende.
Daarnaast zouden de resterende twee jaar van het OJSP gericht moeten zijn op verduurzaming van een vernieuwingsproces dat 10 jaar geleden in gang is gezet. Ook daarvan is op dit moment onvoldoende sprake.

Organisatie en financiën
In de organisatie is de duurzaamheid op dit moment nog onvoldoende geborgd. De onderwijsvernieuwingen zijn in de afgelopen jaren programmatisch vorm gegeven en uitgevoerd. Apart van de reguliere organisatie en met een aparte financiering. De co-financiering op de eilanden is beperkt en strekt zich voornamelijk uit tot financiering van materiële aspecten. Zonder structurele inzet van middelen vanuit de eilanden staat een duurzame afronding van het vernieuwingsproces ernstig onder druk. De programmatische uitvoering van het OJSP is nu onvoldoende onderdeel van of aangesloten op de reguliere organisatie.

Op beide eilanden geldt dat de programmacoördinatie is ondergebracht in bestaande organisaties, waarmee op papier een verbinding met het reguliere beleid gemaakt is, in de uitvoering is de verbinding met andere beleidsterreinen of met het reguliere beleid niet zichtbaar.

Inhoud en uitvoering OJSP
In termen van duurzaamheid is het tevens van belang de uitvoering van het OJSP in de komende twee jaar gericht te sturen. Uit de projectplannen blijkt onvoldoende dat de uitvoering voor de komende twee jaar daar ook op gericht is. De plannen zijn sterk gericht op het verder uitvoeren van activiteiten in de richting van geformuleerde doelen. Mede gelet op de eerder beschreven conclusie dat het realiseren van de doelstellingen ook in 2012 niet realistisch is, betekent het verder uitvoeren van plannen gericht op realiseren van doelstellingen een serieuze bedreiging voor duurzaamheid. Nog te veel randvoorwaarden zijn onzeker of onvoldoende geborgd. Voor duurzaamheid na 2012 is het zaak die randvoorwaarden zeker te stellen. Hiervoor zijn algemene prioriteiten en prioriteiten per eiland geformuleerd. Deze staan beschreven in hoofdstuk 17.

16.6 Organisatorisch & Institutioneel

In hoeverre voldoen de programmaopzet en de betrokken instituties om het OJSP op een efficiënte/effectieve manier uit te voeren? In hoeverre dragen de huidige werkwijzen en procedures op zowel programma- als projectniveau bij aan een efficiënte/effectieve uitvoering van de programma's?

Programmaopzet
De programmaopzet is, zoals reeds aangegeven, op papier logisch. Een hoofddoelstelling die via operationele doelstellingen in de uitvoering op eilandsniveau gerealiseerd moet worden.
In de dagelijkse praktijk komt die opzet niet terug. De operationele doelen zijn niet herkenbaar in de uitvoering op de eilanden en doelstellingen worden door de eilanden niet als bepalend gezien. Bovendien is in de sturing en monitoring onvoldoende de verbinding gemaakt vanuit de opzet van het programma, naar de uitvoering op de eilanden en de bijdrage aan het realiseren van doelstellingen (het behalen van resultaten). Op basis hiervan, maar ook in het licht van de oordelen op de voorgaande elementen, is de conclusie dat de opzet van het programma niet bijdraagt een effectieve uitvoering ervan.

De in de praktijk ingewikkelde opzet heeft ook zijn effect gehad op de efficiëntie van het proces. Daarover is reeds het nodige gezegd. Apart wordt hier stil gestaan bij de ontwikkeling van de QDev-monitor en de bijdrage van die monitor aan een effectieve en efficiënte uitvoering. Bij de start van het OJSP is door alle partijen gezamenlijk besloten een monitor te ontwikkelen die de voortgang van het OJSP op de geformuleerde operationele doelen in kaart brengt. Die monitor is ontwikkeld en monitort nu periodiek de stand van zaken. In de eilandprogramma's is alleen geen verbinding gemaakt tussen de uitvoering van activiteiten en het realiseren van operationele doelstellingen. In de sturing op de uitvoering van het programma is, voor zover zichtbaar geworden in deze evaluatie, hieraan onvoldoende aandacht besteed. Voor veel geld is kortom een monitor ontwikkeld, die in de praktijk onvoldoende zeggings- en werkingskracht heeft om bij te sturen. Daar komt bij dat op Curaçao een aparte monitor ontwikkeld is. In de afgelopen jaren zijn twee monitors ontwikkeld, is kortom twee keer geld geïnvesteerd voor (deels) hetzelfde doel.

Betrokken instituties[73]
Op Curaçao en Sint Maarten is de uitvoering van het OJSP belegd bij een programmabureau (SAE en DERPI). Vanuit beide programmabureaus wordt hard en met veel inzet gewerkt aan de uitvoering van het OJSP. Door het ontbreken van ervaring met het uitvoeren van dergelijke onderwijsvernieuwingsprojecten en programmatisch werken op beide eilanden is de uitvoering van het OJSP (en daarvoor het eerste samenwerkingsprogramma) ook in de uitvoering een vernieuwingsproject geweest. In zekere zin stond de uitvoering van het OJSP symbool voor de vernieuwingen die ook in het onderwijs gerealiseerd moesten worden. Het eigen maken van en het wennen aan die nieuwe manier van werken kost tijd en heeft zijn effect op de effectiviteit en efficiëntie in en van de uitvoering. Dat laat ook de uitvoering van het OJSP zien.

Het organiseren van strategie, tactiek en operatie op één plek , namelijk in deze programmabureaus, heeft de effectiviteit en de efficiëntie in de uitvoering ook in de weg gestaan. Dit gegeven heeft Curaçao meer parten gespeeld dan Sint Maarten, toch is het effect zichtbaar op beide eilanden. Op Curaçao werd de uitvoering gehinderd omdat in uitvoeringsoverleggen vaak ook strategische en tactische zaken besproken en bediscussieerd werden. Op Sint Maarten betekende het ontbreken van instituties als de inspectie en een examenbureau per definitie dat bepaalde strategische kwaliteitsvraagstukken in de uitvoering bedacht en/ of opgelost dienden te worden. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat een en dezelfde persoon in de uitvoering verschillende petten op moet zetten.

Werkwijzen en procedures
In het OJSP zijn werkwijzen en procedures afgesproken rondom de inhoudelijke uitvoering van het programma en ten aanzien van de financiering (indienen, aanvragen van middelen). De procedure rondom het aanvragen van financiering komt aan de orde in het oordeel over de rol van USONA in de uitvoering van het OJSP (paragraaf 16.8). Ten aanzien van de inhoudelijke uitvoering wordt in dit oordeel ingegaan op de werkwijze richting betrokkenheid van het veld in de uitvoering en de werkwijzen rondom de bestaande voortgangsoverleggen (met Nederland en met de begeleidingscommissie).

Uitvoering: betrokkenheid veld
De inhoudelijke uitvoering wordt op Sint Maarten gecoördineerd vanuit DERPI. En van daaruit wordt de verbinding gelegd met schoolbesturen. Daarvoor vindt regelmatig overleg en afstemming plaats. Die werkwijze, hoewel niet geformaliseerd, werkt voor zowel DERPI als de schoolbesturen en bevordert de effectiviteit van de uitvoering. Voor de effectiviteit op de langere termijn is het van belang dat schoolbesturen de slag slaan naar betrokkenheid op scholen en in de klas. Dat die betrokkenheid ook in termen van efficiëntie een positieve uitwerking heeft gehad blijkt voornamelijk rondom de aanschaf van extra leermiddelen in 2008. Schoolbesturen hebben toen de mogelijkheid gekregen zelf aan te geven waaraan zij behoefte hadden. Op basis van die behoeften zijn vervolgens middelen aangeschaft. Middelen die nu ook daadwerkelijk gebruikt worden.
Overigens is de betrokkenheid van schoolbesturen wel verschillend in de verschillende onderwijssectoren. Gezien de langere traditie in het FO is de sector daar al meer georganiseerd en gericht op gezamenlijke afstemming dan de beroepsonderwijssector, Dit behoeft in de toekomst verdere aandacht. Dit is vooral de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen in de betreffende sector zelf.

Op Curaçao hebben sinds het Sint Jorisakkoord schoolbesturen een grotere eigen verantwoordelijkheid in de uitvoering. Die verantwoordelijkheid zal de betrokkenheid en naar verwachting ook de resultaten in de uitvoering een positieve impuls geven.

[73] In dit oordeel worden instituties gedefinieerd als organisaties en/ of organisatieonderdelen.

Het uiteindelijke oordeel over het Sint Jorisakkoord zal moeten blijken. De kans die het akkoord biedt is dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering daadwerkelijk bij het onderwijs zelf komt te liggen. De ervaring leert dat dit de beste en meest duurzame resultaten oplevert. De mogelijke valkuil is dat er door de eigen verantwoordelijkheid van de schoolbesturen (nog) meer versnippering optreedt wat de effectiviteit en de efficiëntie niet ten goede zal komen. Gerichte sturing op het vermijden van deze valkuil is dan ook noodzakelijk (zie ook aanbevelingen).

Voortgangsoverleggen
Tweejaarlijks vinden er voortgangsoverleggen met Nederland plaats. Een ambtelijk overleg en een bestuurlijk overleg. Ter voorbereiding op die overleggen brengt USONA de financiële stand van zaken in kaart en zorgen de programmabureaus voor inhoudelijke voortgangsinformatie. De overleggen hebben tot doel inhoudelijk aanpassen en bijsturen van de uitvoering. Uit de projectplannen blijkt dat aanpassing, bijsturen niet heeft plaatsgevonden. Dat wil zeggen het is niet zichtbaar terug te vinden in de inhoud van projectplannen: doelen zijn niet aangepast (of zijn dat wel, maar dan gebeurd door de eilanden en zonder goedkeuring in de voortgangsoverleggen).

De sturing vanuit het voortgangsoverleg is, voor zover zichtbaar, heel beperkt geweest. Juist die sturing had meer effectiviteit en efficiëntie in de uitvoering kunnen aanbrengen. Het ontbreken van een effectief financieel monitoringssysteem is hier de belangrijkste oorzaak.

Daarnaast zijn er de overleggen van de begeleidingscommissie. Echte sturing op het proces vanuit de begeleidingscommissie heeft niet plaatsgevonden. Dat is ook niet verwonderlijk gelet op de adviestaak die zij heeft. Door die adviserende rol heeft de begeleidingscommissie echter onvoldoende richting kunnen geven aan de uitvoering. Dat is jammer omdat in de commissie betrokkenen van alle eilanden deelnamen en via het uitwisselen van ervaringen sturing vanuit de begeleidingscommissie een effectieve bijdrage had kunnen leveren aan de uivoering. Tot slot is het belangrijk te noemen dat de samenstelling van de begeleidingscommissie echte advisering ook wel moeilijk heeft gemaakt. De samenstelling van de begeleidingscommissie is zo vormgegeven dat uitvoerders van het programma zelf zitting hadden in een commissie die die uitvoering moest begeleiden.

16.7 Proces

Verloopt het proces van de onderwijsinnovaties- en verbeteringen op micro-, meso- en macroniveau op een efficiënte en effectieve manier?

Het proces van onderwijsvernieuwing is sterk verweven en ook afhankelijk van de opzet en de organisatie van eerst, het eerste samenwerkingsprogramma en later het OJSP. In de beschrijving van de oordelen op de voorgaande elementen zijn verschillende proceszaken reeds aan de orde geweest. Hieronder wordt nog een aantal zaken op macro, meso en micro niveau uitgelicht.

Macro (overheid)
In eerste instantie is het proces van onderwijsvernieuwing sterk top- down vormgegeven. De uitvoering van het eerste programma laat dit, in tegenstelling tot vooraf op papier uitgeschreven voornemens, ook zien. In het OJSP is van meet af aan gekozen voor een schoolbased ook wel genoemd ‘kracht van binnenuit’ benadering. Dat betekent dat schoolbesturen veel meer betrokken zijn bij het invulling geven aan de vernieuwingen. Die grotere betrokkenheid van schoolbesturen bij de uitvoering van het OJSP heeft zeer zeker positief bijgedragen aan het vergroten van de effectiviteit en de efficiëntie van de uitvoering. Activiteiten waren meer afgestemd op behoeften vanuit de scholen dan eerder het geval was.

Meso (schoolbesturen)
De betrokkenheid van schoolbesturen bij de uitvoering van het OJSP is tijdens de uitvoering van het OJSP steeds verder versterkt. Op Sint Maarten is die versterking de uitkomst van een proces dat al tijdens het eerste samenwerkingsprogramma was ingezet. Op Curaçao heeft het Sint Jorisakkoord de positie van schoolbesturen formeel versterkt. Sterker nog de schoolbesturen hebben nu een formele eigen verantwoordelijkheid in de uitvoering. Daarmee is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van onderwijsvernieuwingen terechtgekomen op een plek waar die ook hoort te liggen. Schoolbesturen zijn wettelijk (landsverordening FO) per slot van rekening verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Of het Sint Jorisakkoord op Curaçao de effectiviteit ook daadwerkelijk verbeterd heeft, is nu nog niet te zeggen (zie ook hoofdstuk 15). Op Sint Maarten zal het meso niveau met name binnen het beroepsonderwijs verder versterkt moeten worden

Micro (schoolleiders en leraren)
Langs een aantal invalshoeken is reeds aangegeven dat de toepasbaarheid in de klas aan kracht kan en moet winnen om de ingezette vernieuwingen te bestendigen. Alleen dan is feitelijk sprake van een efficiënte en effectieve uitvoering van het OJSP. Gerichte sturing en inzet op de kwaliteit van leraren zou voor de komende periode de prioriteit moeten zijn. Het gaat primair om het versterken van de kwaliteit van leraren. In dat kader kan ook ingezet worden op het versterken van de ondersteuning van leraren (onderwijs assistenten, remedial teachers et cetera). Nogmaals de focus moet liggen op het zodanig positioneren van de leraar dat deze op een kwalitatief hoogwaardige manier invulling kan geven aan het onderwijs.

Communicatie
Voor een succesvolle uitvoering van het OJSP is samenwerking nodig tussen partijen op macro, meso en micro niveau. Voorwaarde voor die samenwerking is onderlinge communicatie. In de uitvoering van het OJSP valt op dat de communicatie tussen macro en meso niveau steeds beter vorm krijgt. Schoolbesturen zijn steeds beter in staat hun wensen en behoeften te formuleren en op macro niveau ontstaat steeds meer ervaring met het vertalen van die behoeften in de juiste activiteiten. In die verhouding neemt de efficiëntie en de effectiviteit in de uitvoering toe. De communicatie naar het micro niveau is nog onvoldoende, wanneer dit gebaseerd wordt op de mate waarin de vernieuwingen nu vorm krijgen in de klas. Schoolbesturen (meso) spelen hierin een cruciale rol. De verwachting is dat met de stap die nu gezet is naar meer verantwoordelijkheid voor schoolbesturen in de uitvoering, de stap naar meer betrokkenheid en toepassing in de klas ook gezet gaat worden. Overigens bestaan er grote verschillen tussen de vertaling naar het micro niveau tussen de verschillende schoolbesturen. Ook hier zouden de schoolbesturen van elkaar kunnen leren.

Naast onderlinge communicatie is er de communicatie naar de samenleving. De veranderingen in het onderwijssysteem en de tweede kans mogelijkheid voor kwetsbare jongeren verdient gerichte communicatie. Hoewel zowel op Curaçao als op Sint Maarten tijd en aandacht wordt besteed aan die communicatie, blijkt op beide eilanden dat het doel en de meerwaarde van de doorgevoerde veranderingen nog onvoldoende ervaren worden in de samenleving. Die beleving in de samenleving is cruciaal om ook op de lange termijn het effect te genereren. In die samenleving moeten jongeren straks aan het werk.

16.8 USONA

Hoe functioneert USONA met betrekking tot het OJSP?

Om tot een oordeel te komen over het functioneren van USONA met betrekking tot het OJSP, wordt ingezoomd op de verschillende taken die USONA, ten aanzien van het OJSP, heeft.
Die taken zijn:

- beoordelen van eilandelijke projectvoorstellen
- financieel beheer van goedgekeurde projecten
- informatievoorziening over de voortgang.

Beoordelen van eilandelijke projectvoorstellen
De beoordeling van eilandelijke projectvoorstellen verloopt in twee stappen. Allereerst is er de ontvankelijkheidstoets, daarna volgt de inhoudelijke beoordeling. In de ontvankelijkheidstoets ligt de nadruk voornamelijk op een aantal procedurele vereisten. Die toets loopt over het algemeen goed en voorspoedig. Dat wil zeggen binnen de gestelde termijnen. In gevallen wordt door betrokkenen aangegeven dat reacties op verzoeken tot wijzigingen of aanpassingen in verdeling van middelen over de kernverbeteringen op zich laten wachten. Het betreft hier wel een beperkt aantal gevallen.

Na de meer procedurele toets vindt een toetsing op de inhoud plaats. Voor die toets hanteert USONA een strak en uniform kader van criteria. Die criteria gelden voor alle projectvoorstellen die USONA beoordeelt, dus ook voor projecten in het kader van SEI, IVP en het programma Veiligheid. De rapportages van deze projectbeoordelingen tonen aan dat die beoordeling heel gedetailleerd plaatsvindt. Per projectplan, wordt tot op activiteitenniveau per kernverbetering in beeld gebracht in hoeverre een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van de geformuleerde doelstellingen. In dit laatste zit nu juist de crux. Bij de toets op de bijdrage aan doelstellingen worden de programma- en kernverbeteringdoelstellingen gebruikt. Er vindt, voor zover kan worden afgeleid uit de projectbeoordelingen, geen toets plaats op de operationele doelen en speerpunten.

Financieel beheer
Het financieel beheer van de uitvoering van het OJSP wordt geadministreerd in een degelijk en volledig systeem. Dat wil zeggen dat per projectplan, op het niveau van kernverbeteringen verschillende posten worden bijgehouden. In de overzichten die voor deze evaluatie ter beschikking zijn gesteld is de administratie niet tot op activiteitenniveau zichtbaar. Echter navraag bij USONA toont aan dat de financiële administratie wel over die gegevens beschikt.
In de financiële administratie wordt geen koppeling gemaakt met de vooraf opgestelde ramingen. Dat is vanuit administratief oogpunt verklaarbaar, maar voor de sturing op het programma een probleem.

Informatievoorziening over de voortgang
USONA draagt zorg voor financiële voortgangsinformatie voor de halfjaarlijkse voortgangsoverleggen met Nederland. Die informatie wordt gebaseerd op de financiële administratie van USONA. Daarmee wordt aan betrokkenen een heel zuiver en volledig beeld gegeven over het financieel beheer van het programma. Voor feitelijke financiële sturing is die informatie te beperkt, daarvoor is een koppeling met ramingen cruciaal. Die koppeling maakt het mogelijk om verschillen ten aanzien van verwachte en werkelijk bestede kosten inzichtelijk te maken, het gesprek te voeren over de beslissingen of redenen die ten grondslag liggen aan verschillen daartussen om vervolgens bij te kunnen sturen.

Tot slot
USONA functioneert in haar rol als financieel beheerder en met betrekking tot het OJSP goed. Gelet op het belang van gerichte financiële sturing op een programma van een omvang als het OJSP, valt wel op dat in de administratie niet de koppeling wordt gemaakt met vooraf opgestelde ramingen. Vanuit de taakopdracht van USONA is dat ook logisch, zij zijn verantwoordelijk voor het financieel beheer.

16.9 Oordelen eerste samenwerkingsprogramma

Het eerste samenwerkingsprogramma liep van 2002 – 2006. In het jaar 2007 is op basis van restbudgetten en lopen programma's nog wel uitvoering gegeven aan de deelprogramma's. Het OJSP is in feite een voortzetting van het eerste programma. In deze evaluatie is daarom op onderdelen ook teruggekeken naar dat eerste samenwerkingsprogramma.
Het eerste programma is nadrukkelijk niet zo gedetailleerd geëvalueerd als het OJSP. Onderstaande oordelen moeten dan ook gelezen worden als achtergrond informatie.

Element 2: Bereikte doelen op niveau van kernverbeteringen/werkvelden
De kernverbeteringen en werkvelden van de deelprogramma's in het eerste samenwerkingsprogramma komen bijna allemaal terug in het OJSP. Wat opvalt is dat hier en daar gekozen wordt voor een iets andere terminologie, maar na bestudering van de inhoud van de kernverbeteringen kan gesteld worden dat deze nagenoeg gelijk zijn. In het OJSP komen de kernverbeteringen OMIS en opleidingenonderwijs niet meer terug in de FO deelprogramma's, daar waar ze in het eerste programma nog onderdeel waren van FO. Voor beiden geldt dat het destijds landelijke projecten zijn geworden. In de BO deelprogramma's gaat het om kleine verschuivingen van onderwerpen. Met uitzondering van de kernverbetering wet- en regelgeving komen alle onderwerpen verder terug in de deelprogramma's BO van het OJSP. Alleen het deelprogramma IOV is qua benaming wezenlijk anders ingericht. Ook hier geldt dat op inhoud nagenoeg dezelfde onderwerpen een plek krijgen. Niet alleen de kernverbeteringen als zodanig ook de bijbehorende doelstellingen komen terug in het OJSP.

Die overgang van doelstellingen van het eerste programma naar het OJSP laat zien dat aan het einde van het eerste programma nog geen sprake was van gerealiseerde doelen op de verschillende kernverbeteringen. De evaluatie uit 2006 bevestigt dit beeld. Uit deze evaluatie bljikt dat met uitzondering van de invoering van de eerste cyclus FO, géén van de doelen bereikt is.

Element 3: Efficiëntie
Net als in het OJSP is ook in het eerste samenwerkingsprogramma flink geïnvesteerd. Wanneer die investering wordt afgezet tegen behaalde resultaten dan is sprake van een inefficiënte inzet van middelen. Echter ook hier geldt, net als in het OJSP, dat de gestelde doelen voor de eilanden een richting waren. Een richting waarin tijden de uitvoering van het eerste programma zeker bewogen is.

Element 4: Complementariteit
De samenhang tussen de kernverbeteringen/werkvelden in het eerste programma was er. Het totaal aan kernverbeteringen per deelprogramma betrof die onderwerpen en activiteiten die nodig zijn om tot een vernieuwing te komen. Ten tijde van het eerste programma is een start gemaakt met de vernieuwingen. Of anders gezegd in die tijd is begonnen aan een gigantische vernieuwingsopgave. Aan de organisatorische en veranderkundige opgaven die daaraan kleven is destijds te weinig aandacht besteed. Dit blijkt niet uit de stukken en ook betrokkenen geven aan dat er onvoldoende aandacht is besteed aan het proces. Als gevolg zijn de vernieuwingen met name in de beginperiode als te fragmentarisch en te veel in één keer binnengekomen in het veld. Voor betrokkenen in de uitvoering ontbrak het daarom aan samenhang in de beginperiode.

Element 5: Duurzaamheid
Op Curaçao en Sint Maarten is van het begin af aan naar het onderwijsvernieuwingsproces gekeken als een proces dat 10 jaar zou duren (2002 - 2012). Het verduurzamen van vernieuwingen halverwege dat proces, in 2006, stond daarom ten tijde van de afronding van het eerste samenwerkingsprogramma nog niet op de agenda. De vernieuwingen waren per slot van rekening nog in volle gang. Voor de duurzaamheid van de tot dan toe bereikte resultaten geldt eigenlijk dezelfde conclusie als voor de resultaten die binnen het OJSP bereikt zijn: deze zijn op dit moment onvoldoende duurzaam. Alleen met gerichte aandacht en door het maken van keuzes kan die duurzaamheid worden gewaarborgd.

17 Aanbevelingen

17.1 Inleiding

De onderwijsvernieuwing moet uiteindelijk *in de klas* plaats vinden. In de verschillende deelprogramma's hebben we diverse aanbevelingen gedaan die gericht zijn op de afzonderlijke kernverbeteringen. De samenhang tussen de verschillende onderdelen en de benodigde keuzes in de stappen voor de toekomst hebben daarbij extra aandacht gekregen.
Naast deze verbeteringen op deelprogramma niveau hebben wij een aantal conclusies over de opzet en organisatie van het gehele onderwijsvernieuwingsprogramma getrokken. In het voorgaande hoofdstuk zijn deze per element opgesomd. In dit laatste afsluitende hoofdstuk doen wij twee soorten aanbevelingen. We herhalen een aantal aanbevelingen uit de deelprogramma's en benoemen deze als prioriteiten. En we doen aanbevelingen ten aanzien van de randvoorwaarden van het programma. Nadrukkelijk in relatie tot de aanbevelingen per deelprogramma en in relatie tot de bevindingen en conclusies uit de gehele rapportage.

Wij realiseren ons dat in dit programma de verschillende actoren verschillende rollen en verantwoordelijkheden hebben. Voor praktische toepassing van deze aanbevelingen is een concretiseringsslag nodig voor en van alle actoren. Uitgezet in tijd en inzet. Dit zou een eerste stap moeten zijn na overeenstemming over de aanbevelingen.

17.2 Toekomst van het onderwijs: aanbevelingen

17.2.1 Prioriteren is de opgave

De beschrijving van de behaalde resultaten laat zien dat er in de afgelopen jaren veel is gebeurd. Dat er veel resultaten geboekt zijn in een periode en in een context die niet gemakkelijk is (geweest). De huidige stand van zaken laat ook zien dat er nog heel wat stappen gezet moeten worden om de invoering van de vernieuwingen af te ronden. Preciezer nog, er moeten stappen gezet worden om ervoor te zorgen dat de vernieuwingen ook duurzaam een plaats krijgen in het onderwijs op Curaçao en Sint Maarten.

In de afgelopen 8 jaar is met de samenwerkingsgelden uit Nederland heel veel geïnvesteerd in het onderwijs. Die investeringen hadden op onderdelen beslist efficiënter gekund. Meer en betere afstemming over de behoefte aan leermiddelen in scholen op Curaçao, overleg en afstemming over infrastructurele planningen, sterkere sturing op de kwaliteit van leraren op Sint Maarten zijn voorbeelden waar middelen efficiënter besteed hadden kunnen worden[74].
De uitdaging voor de laatste twee jaar van het OJSP is om het resterende budget zo in te zetten dat reeds bereikte resultaten geborgd worden en een duurzame basis voor de toekomst wordt gelegd. De focus moet dus niet liggen op het alsnog realiseren van alle geformuleerde doelstellingen. Het is belangrijk de resterende middelen gericht in te zetten. Prioriteiten stellen is daarbij dé opgave. Prioriteiten die aan de ene kant zorgen voor bestendiging en aan de andere kant zorgen voor het realiseren van de noodzakelijke randvoorwaarden (de optimale context), als basis waarop het onderwijs na 2012 verder kan bouwen.
AEF benadrukt hier een aantal aanbevelingen uit de deelprogramma's als prioriteiten.

[74] Zie daarvoor de onderzoeksrapportage

Toekomstagenda
Het OJSP heeft nog een looptijd van iets minder dan 2 jaar (20 maanden). Aan de invoering en duurzame inbedding van de onderwijsvernieuwingen (instroom in regulier beleid) komt in 2012 geen einde. Het is daarom belangrijk om nu vooruit te kijken en de prioriteiten voor de komende 5 jaar te benoemen. Op basis van die agenda kan vervolgens (terugredenerend) bepaald worden wat dat betekent voor de resterend activiteiten van het OJSP. De focus moet liggen op die activiteiten die een duurzaam effect op leveren in relatie tot de in het OJSP geformuleerde doelstellingen. Geen uitvoerige nieuwe visie. Wel een praktische toekomstagenda waaraan de investeringen die de komende 2 jaar nog mogelijk zijn, gekoppeld worden. Als dit niet gebeurt bestaat het grote risico dat de uitvoering ad-hoc blijft. Met de teruglopende overheidsmiddelen de komende jaren komt op dat moment het hele onderwijsproces in gevaar.

Kwaliteit van leraren als uitgangspunt
Bij het formuleren van die toekomstagenda is het belangrijk één uitgangspunt te hanteren. Dat helpt bij het richten van activiteiten en het maken van afwegingen over de inzet van middelen. Zowel op Curaçao als op Sint Maarten leidt deze evaluatie tot de conclusie dat de slag de komende periode gemaakt moet worden *in de klas*. Het succes en de toekomst van het onderwijs valt of staat met de kwaliteit van de leraar. Het uitgangspunt zou daarom moeten zijn 'de kwaliteit van de leraar'. Leraar moet hierbij breed opgevat worden en betreft ook de kwaliteit van de SVP-begeleider.

Vanuit het centrale uitgangspunt 'kwaliteit van de leraar' gelden voor Curaçao en Sint Maarten ieder hun eigen prioriteiten. Deze prioriteiten zijn aanbevelingen van AEF op basis van het evaluatieonderzoek dat wij hebben uitgevoerd. AEF heeft in verschillende gesprekken[75] met het veld (zowel individueel als gezamenlijk) meerdere malen gevraagd naar de prioriteiten voor het onderwijs de komende jaren. Onderstaande prioriteiten zijn dus ook besproken en getoetst in en met het veld. Uiteraard dienen deze prioriteiten uitgewerkt te worden in concrete actieplannen en/of activiteiten. Compleet met verantwoordelijke actoren, tijdslijnen et cetera. Dit gaat de opdracht van de evaluatie te buiten en is hier dan ook niet verder opgenomen. AEF heeft bij de uitwerking van de aanbevelingen wel eerste aanzetten voor mogelijke acties geformuleerd.

17.2.2 Prioriteiten algemeen

1 Formuleer één visie ten aanzien van speciaal onderwijs en verstevig zorgstructuur
2 Koppel de ouderbetrokkenheid aan onderwijsresultaten van kinderen

1 Zorgstructuur
De invoering van het FO kende ook een doelstelling ten aanzien van zorgstructuren. Deze dienden zo ingericht te worden dat een groot deel van de kinderen die voorheen naar het speciaal onderwijs werden doorverwezen nu in het regulier onderwijs konden blijven. Anders geformuleerd, de doorverwijzing naar het speciaal onderwijs moest worden teruggebracht door speciaal onderwijs deels te integreren in het regulier onderwijs. Deels omdat niet alle problemen uit het speciaal onderwijs kunnen worden opgevangen in het FO. In het onderwijs (FO, VSBO en SBO) komen zorgstructuren langzaam van de grond. De kracht van die structuren is op dit moment onvoldoende om speciaal onderwijsleerlingen op te vangen in het regulier onderwijs.
Voor die kinderen die tijdelijk extra zorg of ondersteuning nodig hebben (in het regulier onderwijs) werken de structuren nog niet goed genoeg. Dit hangt vooral samen met een beperkte capaciteit aan hulpverleners in relatie tot de vraag naar tijdelijke hulpverleners.

[75] Tijdens de focusgroepen, de werkconferenties en individuele gesprekken in februari zijn deze prioriteiten uitgewerkt met het veld.

Ten aanzien van het speciaal onderwijs geldt dat er:
- een eenduidige visie moet komen op speciaal onderwijs: moet dit inderdaad binnen het reguliere onderwijs worden ingepast ('inclusief') of niet?
- indien gekozen wordt voor een inclusieve benadering dan is versterking van de zorgstructuur in capaciteit, expertise en professionaliteit een vereiste en moeten leraren veel steviger voorbereid worden op die taak. Indien gekozen wordt voor een zelfstandig speciaal onderwijs dienen hier nieuwe voorzieningen voor gerealiseerd te worden.

Voor de tijdelijke zorg en ondersteuning in het regulier onderwijs is het belangrijk:
- een oplossing te vinden voor het capaciteitsprobleem. Mogelijke oplossingen zijn:
  . bundelen van capaciteit in zorgteams die bovenschools werken. Bovenschools kan hier op bestuurs- of op wijkniveau zijn. Zorgen voor uitwisseling van kennis en ervaring van deze teams, zodat een (virtueel) kenniscentrum ontstaat
  . organiseren van zorg en ondersteuning via de regiokantoren van SOAW
- leraren gericht te ondersteunen in het herkennen van bepaalde problematiek en in het ontwikkelen van gedifferentieerde leerplannen door:
  . aanbieden van trainingen in diagnostiek, didactiek en gedifferentieerde leerplanontwikkeling
  . zorgen voor uitwisseling van goede voorbeelden van diagnose en aanpak.

2 Ouderparticipatie

Ouderparticipatie kent twee vormen. In de eerste plaats ouderparticipatie die gaat over betrokkenheid van ouders bij de school (deelname aan oudercommissies, hulp bij schoolactiviteiten et cetera). Daarnaast de participatie die gaat over betrokkenheid van ouders bij de ontwikkeling van kinderen (hun leerresultaten). Betrokkenheid bij de school kan een opstap zijn naar betrokkenheid bij leerresultaten, maar het zijn twee verschillende vormen van participatie. Met ouderparticipatie als betrokkenheid bij de ontwikkeling van kinderen wordt in de huidige initiatieven die op Curaçao en Sint Maarten genomen worden, nog maar heel beperkt de verbinding gelegd.

Ouderparticipatie is niet op één manier vorm te geven, maar sterk afhankelijk van de school, de omgeving waarin deze opereert en het type leerlingen en ouders. Bij verschillende scholen zijn verscheidene goede voorbeelden van een toenemende betrokkenheid van ouders zichtbaar. Voor de toekomst is het belangrijk te kiezen voor een gedifferentieerde aanpak, waarbij scholen zelf vorm kunnen geven aan ouderparticipatie. Daarbij zijn twee zaken belangrijk. In de eerste plaats moet ouderparticipatie logisch verbonden worden aan de doelstellingen van een school op het gebied van leerprestaties. Daarnaast is het belangrijk dat goede ervaringen met ouderparticipatie worden verzameld en dat er bovenschools expliciet aandacht komt voor het delen van ervaringen.

Overigens is het van belang te realiseren dat de betrokkenheid van ouders bij de leerresultaten van hun kinderen noch op Curaçao noch op Sint Maarten een vanzelfsprekendheid is. De algemeen geldende houding is toch dat dit 'de verantwoordelijkheid van de school is'. De overheid kan ook een belangrijke rol spelen in de bewustwording van de ouders ten aanzien van hun cruciale rol bij de ontwikkeling van hun kinderen. Het daadwerkelijk vorm geven van de ouderparticipatie zou nadrukkelijk bij de scholen zelf moeten liggen. Alleen dan is differentiatie mogelijk die van cruciaal belang is voor het slagen van de participatie.

Mogelijke manieren waarop de ouderbetrokkenheid kan worden verstevigd:
- Organiseren van opvoeddebatten. Doel van de debatten is om met ouders in gesprek te gaan over nut en noodzaak van hun bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen.
- Inzet van ouderconsulenten, oudercontactpersonen op die scholen waar ouderbetrokkenheid achter blijft en de schakel vormen tussen ouders en school.

-

- Startgesprekken tussen ouders, school (en eventueel kind) bij aanvang van het schooljaar waarin gezamenlijk afspraken worden gemaakt over wederzijdse verwachtingen en wie waarop aanspreekbaar is. Dit kan eventueel ook nog worden vastgelegd in een zogenaamd school-oudercontract.
- Training van leerkrachten over belang van ouderparticipatie en wat zij daaraan kunnen bijdragen.
- Uitwisselen van ervaringen met goede voorbeelden van ouderbetrokkenheid.

De manier waarop deze instrumenten ingezet worden zal heel verschillend zijn per school cq per wijk. Zo zou het op één school goed kunnen werken om de ouders hier direct op aan te spreken terwijl op een andere school eerst een sociaal event plaats moet vinden om langs die lijn het gesprek aan te gaan. Over het algemeen kennen de schoolleiders de achtergrond van 'hun ouders' heel goed waardoor zij goed kunnen inschatten wat het beste werkt.

17.2.3 Prioriteiten Curaçao

1 Beslecht methode - middelen discussie en ontwikkel materiaal
2 Verhelder de positie van de inspectie en verbeter het functioneren ervan

1 Methode - middelen

Het beschikbaar komen van adequate leermiddelen, dan wel lesmethoden voor het FO is de eerste prioriteit op Curaçao. Dat betekent dat allereerst een principiële discussie gevoerd moet worden over het al dan niet gebruiken van methoden in het onderwijs. Hierover leven teveel verschillende beelden. Op basis van de uitkomst van die discussie moet de ontwikkeling van methoden of middelen snel op gang komen. Schoolbesturen hebben de lead ten aanzien van dit onderwerp. Een politiek kader waarbinnen de schoolbesturen de lead kunnen nemen is noodzakelijk. Leerkrachten moeten een grote rol spelen bij deze discussie. Zij moeten immers met de instrumenten gaan werken. Waak voor een theoretische discussie maar voer een aantal goede gesprekken met leerkrachten over de dagelijkse praktijk en vertaal dit in een pakket van eisen voor de leerinstrumenten. Maak op basis hiervan een plan van aanpak voor de ontwikkeling van de gewenste middelen en zorg voor scherpe sturing hierop.
Gezien de emoties rondom dit onderwerp is het voor het slagen van deze actie van groot belang dat dit proces zorgvuldig maar vooral ook slagvaardig wordt vormgegeven. Een goed samenspel tussen schoolbesturen, Minister en uitvoerende diensten is daarbij cruciaal.

2 Rol inspectie

De onderwijsinspectie heeft tot nu toe een te beperkte rol gespeeld in het OJSP en breder in het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen. De toezichthoudende rol is onvoldoende vervuld en gegevens (de maandstaten) kwamen niet of te laat beschikbaar. Voor het vervolg van het OJSP en voor de toekomst van het onderwijs is het cruciaal het functioneren van de inspectie snel te verbeteren. Daarvoor moeten op korte termijn in elk geval de volgende stappen gezet worden:

- wet op onderwijstoezicht formeel vaststellen dan wel toetsen aan de gewenste rol
- werklastmeting taken en werkzaamheden inspectie: waar zit de bulk van het werk? Hoeveel tijd is daarvoor nodig? Wat betekent dat voor de (inzet van) capaciteit van de inspectie?
- opstellen heldere functieprofielen voor inspecteurs
- vormgeven adviserende rol van de inspectie
- integraal sturen op de kwaliteit van scholen.

. vaststellen normen voor goed, matig of zwak functioneren van de scholen
. plannen maken voor het verbeteren van de zeer zwakke scholen
. toetsen van de scholen aan de normen door inspectie

- Ontwikkelen van een hanteerbaar en betaalbaar (nu en op de lange termijn) OMIS.

17.2.4 Prioriteiten Sint Maarten

1 Formuleer een meerjarenplan Lerarenbeleid
2 Bepaal de inhoudelijke reikwijdte van de rol van de inspectie en voer dat uit

1 Meerjarenplan lerarenbeleid: Aantrekken & vasthouden/boeien & binden
Het verloop onder het lerarenkorps op Sint Maarten is groot. Dat is ook één van de oorzaken waardoor de vernieuwingen maar moeizaam duurzaam kunnen worden doorgevoerd. Het merendeel van de leraren dat gedurende de eerste nascholingsronde getraind is voor cyclus I, is inmiddels niet meer werkzaam in het onderwijs. Om nu en op de lange termijn de kwaliteit van het lerarenkorps te kunnen garanderen is het van belang een meerjaren strategie leraren op te stellen. In de strategie moet aandacht zijn voor de aanpak van het lerarentekort zowel kwalitatief als kwantitatief. Om de strategie direct resultaatgericht te maken, is het belangrijk deze in te richten aan de hand van een kleine set van targets (5 maximaal). Targets die voor kwaliteit en kwantiteit de belangrijkste punten omvatten. De targets beslaan een omschrijving van de te bereiken (tussentijdse) resultaten en de daarvoor te nemen maatregelen. Voorwaarde voor succes is dat de targets worden geformuleerd in voor het onderwijsveld zichtbare en herkenbare resultaten. Deze targets kunnen dan in activiteiten worden doorvertaald. Per target wordt vastgesteld wie de trekker is.

Mogelijke targets voor het kwalitatieve aspect:
- aantal HBO geschoolde leraren
- aantal FO-certificaten
- minimaal aantal punten na-bijscholing
- evaluatie systeem van de kwaliteit van de leraren (getoetst door de inspectie).

Voorbeelden van te nemen maatregelen:
- analyseren van demografie, onderwijs en arbeidsmarkt en vaststellen reële prognoses voor toekomstige kwantiteit en kwaliteit van leerkrachten
- vormgeven van een pool van gepensioneerde leraren die ingezet kunnen worden om leraren te coachen, ondersteunen en kennis over te dragen
- per bestuur meerjarige planning van kwantiteit en kwaliteit van leerkrachten opstellen
- invoeren van functiedifferentiatie
- uitwisselen van best practices tussen scholen
- verbeteren opleiding van leraren, en zorgen dat er een gedifferentieerd aanbod ontstaat (voor verschillende groepen (potentiële) leerkrachten een aanbod op maat.

Mogelijke targets voor het kwantitatieve aspect:
- verhouding nieuwe/oude leraren
- aantal ‘zij-instromers’ in het onderwijs
- aantal opleidingstrajecten per school
- afname uitstroom uit het onderwijs
- aantal instroom in lerarenopleiding.

Voorbeelden van te nemen maatregelen:
- inzetten van zij-instromers in het onderwijs
- inzetten van zij-instromers in de zorgstructuur

- parttime banen creëren
- relaties tussen scholen en opleidingen versterken: meer praktijkonderwijs tijdens de opleiding.

Voor de organisatie van een dergelijke meerjaren lerarenaanpak is het van belang een degelijk programma op te zetten. Heldere targets, eenvoudige en transparante organisatie. Goede voortgangsbewaking.

2 Rol inspectie
De inspectie speelt in het onderwijs op Sint Maarten tot nu toe eigenlijk geen rol. Tot 10 oktober 2010 was de onderwijsinspectie van het land Nederlandse Antillen (gevestigd op Curaçao) ook de inspectie voor Sint Maarten, maar is op het eiland eigenlijk niet zichtbaar geweest. Sinds 2010 heeft Sint Maarten een eigen onderwijsinspectie, althans organisatorisch. In de praktijk van alledag moet de rol van de inspectie nog op gang komen. Daarvoor is in de eerste plaats een politieke visie op die rol nodig. De keuze die ten aanzien van die visie gemaakt moet worden betreft de inhoudelijke reikwijdte van de rol van inspectie:

- inspectie als toezichthouder in de enge zin des woords: controleur, toezichthouder
- inspectie hoeder van de kwaliteit in de breedste zin des woords: verbindende schakel ten aanzien van alle kwaliteitsvraagstukken in het onderwijs.

Hiermee samenhangend dienen keuzes gemaakt te worden ten aanzien van rapportage momenten en vormen die voor de inspectie gewenst zijn. Tenslotte zal een efficiënte vorm van archivering en informatie verzameling opgezet moeten worden waarbij aandacht besteed dient te worden aan het bestaande papieren archief.
AEF benadrukt om, afhankelijk van de te kiezen reikwijdte van de rol van de inspectie, zoveel mogelijk evaluatie en toetsingsbehoeften voor de kwaliteit van het onderwijs onder te brengen bij de inspectie. Dit weer afzonderlijk organiseren zou ertoe kunnen leiden dat nog steeds niet integraal gestuurd kan worden.

17.3 Aanbevelingen ten aanzien van randvoorwaarden

17.3.1 Structuurverandering voorwaarde voor kwaliteitsverbetering

In het OJSP staat verbetering van de kwaliteit van het onderwijs centraal. Een inhoudelijke opgave die feitelijk betekent het bestendigen van de onderwijsvernieuwingen in FO en BO.
Voor de verbetering van het onderwijs is in de afgelopen jaren een flink aantal stappen gezet. Inhoudelijk zijn er een paar cruciale punten waarop met voorrang actie moet worden ondernomen. Die punten zijn in hoofdstuk 3 als prioriteiten aangegeven.

Het succes van de uitvoering van die prioriteiten en sterker nog verbetering én bestendiging van de kwaliteit van het onderwijs nu en in de toekomst kan volgens AEF alleen als in de organisatie van het onderwijs een aantal keuzes gemaakt wordt. Door onduidelijkheden in de organisatiestructuur van dit moment lukt het niet om voldoende slagvaardig op te treden. Ondanks aanbevelingen in de evaluatie van 2006 is hier onvoldoende echt aan veranderd. Daarom benadrukken wij met klem de noodzaak om dit nu wel structureel vorm te geven.

Het inrichten van een goede organisatiestructuur is voorwaarde voor inhoudelijk succes. Een structuur die eenvoudig is, helder voor alle betrokkenen, verantwoordelijkheden daar neerlegt waar ze horen en in de basis een resultaatgerichte manier van werken stimuleert.

AEF beveelt de volgende uitgangspunten voor organisatie aan:

- versimpelen van doelstellingen en activiteiten
- scheiden van strategie (sturing, prioritering, toetsing) en uitvoering
- versterken vaardigheden programmatisch werken
- positioneren van scholen als centrale speler
- organiseren van strakke sturing vanuit bestuurlijk overleg
- voortzetten begeleidingscommissie
- opzetten effectief systeem van monitoring
- vergroten lerend vermogen.

17.3.2 Toelichting uitgangspunten organisatie

Versimpelen van doelstellingen en activiteiten

Het OJSP is op dit moment opgebouwd uit een veelheid aan doelstellingen. Voor het vervolg is het voor zowel bestuurders als uitvoerders belangrijk de constructie van doelstellingen en activiteiten te versimpelen. Versimpelen betekent in dit geval minder doelstellingen en minder activiteiten. Versimpelen betekent ook het formuleren van een set aan doelstellingen (en eventueel speerpunten) die logisch met elkaar samenhangen. Beperking in het pakket van activiteiten en doelstellingen maakt ook de sturing op het geheel eenvoudiger. Met het benoemen van de prioriteiten doet AEF een aanzet voor het maken van keuzes.

Scheiden strategie (sturing) en uitvoering

Een scheiding van strategie en uitvoering is belangrijk om adequaat uitvoering te kunnen geven aan het OJSP en op termijn een mogelijk vervolg van de programmatische aanpak van onderwijsvernieuwingen. Het programma onderwijsvernieuwingen wordt in deze constructie zelfstandig gepositioneerd binnen het ministerie van Onderwijs. De verbinding van het programma en het ministerie moet worden gelegd aan de top: strategie in een klein team dicht bij de minister en uitvoering in het uitvoeringsteam binnen het ministerie en verder in de scholen (schoolbesturen). De uitvoering rapporteert aan de programmamanager. De programmamanager aan de strategische staf en het hoofd van de strategische staf aan de minister.

De scheiding van deze taken moet met name de totaal sturing op de uitvoering verstevigen en voorkomen dat in de uitvoering (opnieuw) allerlei inhoudelijke discussies ontstaan. Om de kans van slagen van de uitvoering bovendien te vergroten verdient het aanbeveling om op zowel strategisch als uitvoeringsniveau een nauwe samenwerking met de schoolbesturen na te streven.

Positioneren van scholen als centrale speler

Het verschil moet gemaakt worden op school, in de klas. Dat betekent dat scholen de centrale spelers moeten zijn in de uitvoering van het onderwijsbeleid. Binnen een helder bestuurlijk kader, waarin doelstellingen en inhoudelijke uitgangspunten zijn vastgelegd, zijn scholen zelf verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering. In eerste instantie de schoolbesturen, die vervolgens, meer nog dan nu het geval is, alles op alles moeten zetten om dit op een goede manier te vertalen naar de leraar/begeleider.

Versterken programmatisch werken

Voor het uitvoeren van de afzonderlijke deelprogramma's is professioneel projectmanagement cruciaal. Omdat onderwijsvernieuwingen niet alleen inhoudelijke aspecten, maar ook organisatorische en veranderkundige zaken betreffen, is het belangrijk dat medewerkers in staat zijn alle drie de aspecten te integreren op de manier waarop projecten worden aangestuurd. De verschillende projecten dienen in samenhang aangestuurd te worden door een programmamanager die daartoe over de juiste competenties beschikt.

Organiseren van strakke sturing vanuit bestuurlijk overleg
Stevige sturing op het OJSP is belangrijk om ervoor te zorgen dat gezamenlijk overeen gekomen doelen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Sturing is ook belangrijk om goed zicht te hebben op de inzet van middelen in relatie tot behaalde resultaten. Dit betekent dat Nederland als geldgever samen met de bestuurlijk verantwoordelijken heldere en realistische afspraken moeten maken met elkaar over de te bereiken doelen en daarbij horende middelen. En vooral over de voortgang die daarbij hoort. Tegelijkertijd moet hierbij opgemerkt worden dat de rol van Nederland nog maar beperkt is tot circa 2 jaar en dat het niet past in de politieke verhoudingen om als Nederland scherp te sturen op de inhoud.

Onze aanbeveling zou daarom zijn om voor de resterende looptijd van het programma het bestuurlijk overleg steviger in te richten en daar de kaders, doelstellingen, prioriteiten en financiën, vast te leggen voor de komende periode. Bovendien bevelen wij aan om vanuit het bestuurlijk overleg de financiële sturing (niet te verwarren met de administratieve verantwoording) vorm te geven. Het ambtelijk voortgangsoverleg is een instrument om het bestuurlijk overleg voor te bereiden. De input voor het bestuurlijk overleg komt vanuit de strategische staf van de ministers op de eilanden. Daar worden de inhoudelijke keuzes voorbereid. Deze strategische staf stuurt namelijk het programmabureau aan. Uiteindelijk zullen de inhoudelijke keuzes gemaakt worden op eilandelijk niveau door de verantwoordelijk ministers. Echter, in het bestuurlijk overleg worden deze wel vastgelegd in een kader dat daarna ook als toetsingskader voor de resultaten dient. Gelet op de nog relatief korte looptijd en om zoveel mogelijk gevoel bij de uitvoering te houden verdient het aanbeveling om in de komende twintig maanden twee extra ambtelijke overleggen te houden. Op die manier blijft het beeld over het verloop van de uitvoering zo up to date mogelijk. In dringende gevallen kan opgeschaald worden naar het bestuurlijk niveau. Dat komt neer op nog vier ambtelijke overleggen en twee bestuurlijke overleggen voor het einde van het programma.

Voortzetten begeleidingscommissie
AEF beveelt aan de begeleidingscommissie als adviesorgaan te handhaven. Dat wil zeggen een commissie die gevraagd en ongevraagd advies geeft aan alle betrokkenen, de minister, de programmamanager, het bestuurlijk overleg et cetera, over de voortgang en het eventueel bijsturen van het programma. De begeleidingscommissie heeft geen sturende rol, maar is vanuit haar adviserende rol buitengewoon belangrijk voor het programma. AEF raadt aan de bij de instelling van de begeleidingscommissie geformuleerde aandachtsvelden van ‘borgen samenhang’, ‘ondersteunen efficiency’ en ‘monitoren voortgang’ te behouden.

De samenstelling van de begeleidingscommissie luistert nauw. Voor goede en effectieve advisering vraagt de begeleidingscommissie om leden die deskundig en betrokken zijn. AEF raadt aan de onafhankelijke voorzitter te behouden tot het einde van de looptijd programma. Deze heeft veel draagvlak op zowel Curaçao als Sint Maarten en beschikt zodoende over een goede positie om, zij het informeel, (bij) te sturen. De programmamanagers maken geen onderdeel uit van de begeleidingscommissie. Zij zijn per slot van rekening object van advisering. Dat neemt niet weg dat zij wel aanwezig kunnen zijn bij vergaderingen van de begeleidingscommissie. Voor de verdere samenstelling ligt het principe niet voor de hand om direct betrokkenen bij de uitvoering ook in een adviserende rol te plaatsen. Gelet op de omvang van de landen Curaçao en Sint Maarten kan AEF zich voorstellen dat direct betrokkenen wel onderdeel uitmaken van de begeleidingscommissie. AEF beveelt aan om hierover allereerst een heldere keuze te maken: wel of geen direct betrokkenen (in de uitvoering) in de begeleidingscommissie. Indien de keuze wordt gemaakt die direct betrokkenen wel een plek te geven in de begeleidingscommissie, dan acht AEF het cruciaal dat alle in de uitvoering betrokken partijen vertegenwoordigd zijn (bijvoorbeeld ook schoolbesturen).

Het is raadzaam de begeleidingscommissie voor de resterende looptijd van het programma een heldere boodschap mee te geven. Als basis hiervoor zouden de afspraken over doelstellingen en prioriteiten uit het bestuurlijk overleg moeten dienen.

Opzetten effectief systeem van monitoring
Een effectief monitorsysteem is voorwaardelijk voor strakke en gerichte sturing. Op dit moment bestaan er voor het monitoren van de outcome twee systemen (QDev en een eigen monitor van SAE). Daarnaast ligt er een opzet voor een Onderwijs Management Informatie Systeem (OMIS). Het is van belang de beide monitors te integreren en OMIS hieraan te koppelen. Daarnaast is een systeem voor financiële monitoring cruciaal. De inhoudelijke en financiële monitor zijn bij voorkeur wel aan elkaar gekoppeld en worden in ieder geval in één rapportage zichtbaar gemaakt. Op die manier wordt het mogelijk om de resultaten zoals voorgesteld in de projectplannen, de financiële uitgaven en de werkelijke outcome te relateren aan de doelstellingen.

Vergroten lerend vermogen
Het lerend vermogen tussen eilanden, maar in het bijzonder tussen schoolbesturen en scholen onderling moet worden vergroot. Uitwisseling van best practices, reflectie op handelen en durven aanpassen in de aanpak en werkwijze zijn nodig om effectiviteit in de uitvoering te krijgen. AEF adviseert dit expliciet te organiseren.

17.3.3 Organisatie Curaçao
Verhelde speelveld
Organiseer het onderwijsspeelveld zodanig dat het slagvaardig en snel kan optreden. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de invoering en uitvoering van vernieuwingen. Stichtingen zouden daaraan ondersteunend moeten zijn. Beschouw bovendien de organisatie van de stichtingen opnieuw. Aansluitend bij de huidige voornemens van de Minister adviseert AEF om stevige aanpassingen te doen in de organisatie en taakopdrachten van de verschillende stichtingen. Gezamenlijkheid zou hierbij het vertrekpunt moeten zijn.

17.3.4 Organisatie Sint Maarten
Borg de rol van programmamanager
De omvang van het land Sint Maarten gecombineerd met het feit dat het onderwijsveld vrij overzichtelijk georganiseerd is, maakt dat een stevig functionerend programmabureau snel veel kan bereiken. De huidige organisatie van het innovatiebureau onderstreept dit. AEF acht het van belang om voor de continuïteit de rol van de huidige programmamanager in de komende twee jaar, maar ook voor de jaren na 2012 te borgen. Weliswaar dichterbij de Minister georganiseerd, maar nog steeds in een aparte positie binnen het ministerie.