

Vergaderjaar 2010–2011

32 282

Wijziging van de Wet toelating en uitzetting BES

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2010

Mijn ambtsvoorganger heeft de Tweede Kamer toegezegd de resultaten van de monitor van het Onderwijs- en Jongerensamenwerkingsprogramma (OJSP), dat wordt uitgevoerd op Curaçao en Sint Maarten, toe te zenden. Tevens is zowel aan de Eerste als aan de Tweede Kamer toegezegd de resultaten van de Sociale Vormingsplicht¹ toe te zenden. Aan deze toezeggingen doe ik met deze brief gestand.

Hierna zal ik ingaan op de algemene kenmerken van het Onderwijs- en Jongerenprogramma en de Sociale Vormingsplicht. Vervolgens worden de resultaten van de monitor gepresenteerd en mijn waardering daarvan. In paragraaf drie wordt dieper ingegaan op de resultaten van de Sociale Vormingsplicht op Curaçao en Sint Maarten. Tenslotte worden de vervolgstappen voor het Onderwijs- en Jongerenprogramma geschetst. In de bijlagen treft u een uitgebreid overzicht van de resultaten van de monitor alsmede een uitgebreide stand van zaken van de Sociale Vormingsplicht.

1. Algemeen

De Nederlands-Antilliaanse regering is in 2002 in samenwerking met Nederland gestart met de invoering van een onderwijsvernieuwingprogramma, dat zich met name richt op het Funderend Onderwijs en het Beroepsonderwijs. Tijdens de uitvoering van het Onderwijsprogramma is gebleken dat er voor een groep jongeren meer nodig was om hen een goed toekomstperspectief te bieden. Daarom is in 2005 een start gemaakt met de Sociale Vormingsplicht (SVP). De SVP is bedoeld om jeugdigen die voortijdig het onderwijs hebben verlaten alsnog kansen te bieden zich voor de arbeidsmarkt te kwalificeren.

In 2008 zijn het Onderwijsprogramma en de SVP samengevoegd tot het Onderwijs- en Jongerensamenwerkingsprogramma (OJSP) 2008–2012. Waar het vorige onderwijsprogramma sterk gericht was op de invoering van onderwijsvernieuwingen, staat in dit programma de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs centraal. Een andere belangrijke wijziging is

¹ Zie T01233.

de opsplitsing van het centrale programma naar programma's per eiland. Dit sluit aan bij de staatkundige ontwikkeling waarbij Curaçao en Sint Maarten verantwoordelijk zouden worden (en inmiddels zijn) voor het eigen onderwijs- en jongerenbeleid. Voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius had het OJSP een kortere looptijd en valt dit beleidsterrein inmiddels onder de gedeelde verantwoordelijkheid van deze openbare lichamen en de minister van OCW. Deze brief heeft mede daarom alleen betrekking op Curaçao en Sint Maarten.

Tenslotte wordt de uitvoering van het programma begeleid door een commissie, die bestaat uit vertegenwoordigers van de vijf eilanden en Nederland (BZK en OCW) en die wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. Deze begeleidingscommissie adviseert aan de verantwoordelijke bestuurders over de voortgang van het programma en over de monitoring.

2. Monitor Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma

In het OJSP is een aantal overkoepelende doelen en speerpunten geformuleerd, zoals het terugdringen van schooluitval en het vergroten van de betrokkenheid van ouders. Bij de aanvang van het programma was het niet mogelijk om deze doelstellingen te kwantificeren, vanwege het gebrek aan voldoende en betrouwbare kwantitatieve data. Daarom is in 2008 een één-meting verricht om de startwaarden van deze doelstellingen en speerpunten te bepalen.¹ Vervolgens is gewerkt aan de ontwikkeling van een monitorinstrument om de ontwikkelingen te kunnen volgen.

Scholen in Curaçao en Sint Maarten beschikten tot voor kort nauwelijks over digitale of geautomatiseerde leerling-registratie en -volgsystemen. Mede daarom heeft de ontwikkeling van een monitorinstrument voor het programma de nodige tijd in beslag genomen en waren de resultaten van de eerste en de tweede scan niet optimaal.² Een andere reden daarvoor was de tijd die nodig was om de betrokkenen te overtuigen van het belang van deze monitor. Vanuit de begeleidingscommissie van het OJSP is steeds benadrukt dat het verzamelen van cijfers en gegevens niet alleen dient ter verantwoording over de bestede middelen in het kader van het programma, maar dat de monitor ook en vooral gebruikt kan worden als instrument bij de beleidsvorming en het bijsturen van beleidsdoelstellingen.

Dit heeft uiteindelijk geleid tot een scan die de behaalde resultaten van de operationele doelstellingen en de speerpunten van het programma voor het schooljaar 2009/2010 bijna volledig in beeld brengt. Tevens zijn parallel met de gegevensverzameling van deze derde scan de streefwaarden voor de operationele doelstellingen en speerpunten geformuleerd. De streefwaarden zijn deels gebaseerd op wettelijke verplichtingen³ en deels op de resultaten van eerdere scans⁴. De streefwaarden die in deze rapportage zijn opgenomen zijn tot stand gekomen na ambtelijk overleg met de landen en vastgesteld door de begeleidingscommissie, maar dienen nog op bestuurlijk niveau te worden geaccordeerd.

De volledige rapportage van de derde scan van de monitor vindt u in de bijlage. Ik beperk mij in mijn reactie tot een aantal kernpunten.

Curaçao

Zoals eerder opgemerkt is er nu voor het eerst een volledige rapportage over de voortgang van het programma. De uitvoerder van de monitor concludeert dat de bereidheid om gegevens aan te leveren sterk is toegenomen en dat met name de informatievoorziening vanuit de schoolbesturen zeer positief was. Dit is op zich al een positieve ontwik-

¹ De samenvatting van de resultaten van de één-meting is bij de beantwoording van de vragen bij de begrotingsbehandeling 2010 aan de Kamer gestuurd.

² Zie ook TK 31 568, nr. 74.

³ Bijvoorbeeld de wettelijke verplichting voor een school om een taalbeleid te formuleren en uit te voeren. In dat geval is de streefwaarde aan het eind van de looptijd van het programma 100%.

⁴ In dat geval is getracht een stijgende lijn in de streefwaarden te formuleren die tegelijk ambitieus en realistisch is.

keling en het sluit aan bij de ambitie van het programma om de voortgang van de verbeteringen in het onderwijs beter te monitoren.

De resultaten van deze scan vertonen in het algemeen een positieve trend. Op een aantal belangrijke inhoudelijke punten is sprake van positieve ontwikkelingen, die bijdragen aan de algemene doelstelling van het programma: de jeugd zodanig toe te rusten dat deze na voltooiing van hun schoolloopbaan in staat zijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt en volwaardig te participeren in een voortdurend veranderende samenleving, op lokaal niveau, maar ook op regionaal en mondiaal niveau. Bijvoorbeeld het feit dat alle scholen in het VSBO (Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs) en het SBO (Secundair Beroepsonderwijs) een zorgstructuur hebben. Echter, daar waar de zorgstructuur in het VSBO en het SBO op orde is, ligt het aantal scholen voor Funderend Onderwijs (FO) met een zorgstructuur nog ruim onder de streefwaarde, terwijl het hier om een wettelijke verplichting voor de scholen gaat. Juist in het FO is het van belang dat leerlingen die niet goed mee kunnen komen de juiste begeleiding krijgen, aangezien in deze periode de basis wordt gelegd voor de verdere schoolcarrière.

Ook op het gebied van aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt worden positieve ontwikkelingen geconstateerd. Deze dragen bij aan de algemene doelstelling van het programma omdat hiermee de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt worden vergroot. Vooral het SBO scoort hier goed: bij 100% van de SBO scholen maakt een praktijkstage onderdeel uit van het curriculum en gemiddeld 95% van de SBO leerlingen heeft daadwerkelijk stage gelopen. Ook is er maandelijks overleg tussen de onderwijsinstellingen en het Kenniscentrum Beroeps- onderwijs Bedrijfsleven (KBB), die als katalysator optreedt tussen het onderwijs en het bedrijfsleven.

Echter, er wordt door de uitvoerder van de monitor ook een groot aantal verbeterpunten gesignaleerd. Zo blijft het centraal management van onderwijsgegevens een probleem. In de monitor wordt aanbevolen om te investeren in het opzetten van een centraal Onderwijs Management Informatie Systeem met een leerlingregistratiesysteem teneinde de onderwijssector in staat te stellen om op eenvoudige wijze en binnen een kort tijdsbestek gewenste informatie te presenteren. Ook voor de sociale vormingsplicht geldt dat er op zeer korte termijn een ordentelijke administratie gevoerd dient te worden waar resultaten op het gebied van instroom, uitstroom, uitval en verzuim eenvoudig te achterhalen zijn.

Ook de resultaten ten aanzien van het taalbeleid zijn zorgwekkend. Slechts 82% van de scholen voor Funderend Onderwijs heeft een taalbeleid en in het SBO en het VSBO is dit slechts 50% respectievelijk 29%. Het gaat hier om een wettelijke verplichting. Het taalbeleid van de school is bovendien van wezenlijke invloed op de verdere schoolcarrière van een leerling. Indien een school geen duidelijk beleid heeft ten aanzien van de instructietaal, tweede en vreemde talen en van het lesmateriaal lopen leerlingen het risico noch de ene noch de andere taal goed te beheersen, hetgeen hen definitief in een achterstandspositie brengt. Tenslotte zijn ook de resultaten ten aanzien van schooluitval en verzuim zorgwekkend.

Sint Maarten

De uitvoerder van de monitor concludeert dat net als bij de 1^e en de 2^e scan de informatie die is ontvangen vrij volledig is. Dit is met name te danken aan de scholen en de schoolbesturen die hun administratie

redelijk op orde hebben. Echter, ook hier worden de gegevens op centraal niveau niet goed bijgehouden. Dit was tot voor kort een taak van de Onderwijsinspectie van de Nederlandse Antillen. Nu Sint Maarten een autonoom land is, zal de Inspectie opnieuw moeten worden opgebouwd.

Alvorens verder in te gaan op de resultaten van de monitor voor Sint Maarten dient vermeld te worden dat over het SBO en de sociale vormingsplicht op Sint Maarten nog geen conclusies getrokken kunnen worden omdat het SBO net van start is gegaan en de sociale vormingsplicht enige tijd heeft stilgelegen en pas in februari 2010 opnieuw volledig van start is gegaan.

Over het algemeen concludeert de uitvoerder van de monitor over de resultaten van de monitor dat Sint Maarten al goed op weg is om de streefwaarden te halen, maar dat de resultaten ten opzichte van de vorige scan ongeveer gelijk zijn en er geen positieve trend zichtbaar is.

Op een aantal specifieke onderwerpen scoort Sint Maarten goed. Zo is de schooluitval in het VSBO zeer laag (1,72%). Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat in 100% van de VSBO scholen een interne zorgstructuur aanwezig is. Ook het overgrote deel van de scholen voor Funderend Onderwijs (94%) heeft een interne zorgstructuur. Dit verklaart mogelijk ook het feit dat de studievertraging in het Funderend Onderwijs zeer gering is (gemiddeld 1 maand).

Het belangrijkste verbeterpunt dat door de uitvoerder van de monitor naar voren wordt gebracht is de noodzaak van een onderwijsmanagement informatie systeem. Sint Maarten is reeds gestart met de ontwikkeling van een dergelijk systeem, EMIS (*Education Management Information System*).

Daarnaast raadt de uitvoerder van de monitor aan onderzoek te doen naar de oorzaak van schooluitval, schoolverzuim en schorsingen in relatie tot de interne zorgstructuur. Ook dient in het Funderend Onderwijs veel aandacht te zijn voor het opzetten van een Leerling Volgstelsel (LVS). Nu heeft slechts 25% van de scholen voor Funderend Onderwijs een geautomatiseerd leerlingvolgstelsel.

4. Sociale Vormingsplicht

De Sociale Vormingsplicht vormt een aanvulling op het reguliere onderwijs op Curaçao en is op Sint Maarten al grotendeels geïntegreerd in het reguliere onderwijs. Zoals hierboven opgemerkt is de sociale vormingsplicht op Sint Maarten pas onlangs weer opnieuw opgestart¹ en is het nog te vroeg om conclusies te trekken over de effectiviteit ervan. Het onderstaande heeft daarom hoofdzakelijk betrekking op de uitvoering van de sociale vormingsplicht op Curaçao.

Geconcludeerd kan worden dat veel jongeren deelnemen aan de sociale vormingsplicht en dat een deel van hen deze kans ook aangrijpt om vooruit te komen. Dit betekent dat deze jongeren in ieder geval hun eigen zaken kunnen regelen, een sollicitatiegesprek kunnen voeren en mee kunnen doen in de samenleving. Dit is belangrijk voor henzelf en voor de mensen om hen heen, maar ook voor de maatschappij. Integratie en participatie van deze jongeren is immers te verkiezen boven werkloosheid en het risico dat ze in de criminaliteit terecht komen. Ook kan worden geconstateerd dat de meeste aanbevelingen uit de evaluatie van 2007 zijn opgevolgd en dat de kwaliteit van de sociale vormingsplicht daarmee is verbeterd.

¹ Bij de doorstart in 2000 is ervoor gekozen om de SVP zo veel mogelijk geïntegreerd in het reguliere onderwijs op te zetten.

Er moet echter wel worden vastgesteld dat tot nu toe een relatief klein deel van de doelgroep is doorgestroomd naar de arbeidsmarkt of het reguliere onderwijs. Als dit wordt afgezet tegen de gepleegde investeringen, rijst de vraag naar het rendement van de SVP. Deze vraag zullen Curaçao en Sint Maarten zichzelf ook moeten stellen met het oog op de afloop van het Onderwijs en Jongerensamenwerkingsprogramma in 2012 en de vraag of men de kanstrajecten in hun huidige vormen wil voortzetten.

5. Conclusie en vervolgstappen

Op grond van bovenstaande informatie uit de OJSP-monitor kan worden opgemaakt dat dit samenwerkingsprogramma een aantal positieve effecten heeft. Ook uit rapportages van de eilanden en van de begeleidingscommissie blijkt dat op activiteitsniveau positieve ontwikkelingen plaatsvinden die ook direct merkbaar zijn in de klas. Zo zijn er leermaterialen ontwikkeld, is er nascholing voor docenten georganiseerd, zijn er computers aangeschaft waarmee de leerlingen kunnen werken en is de infrastructuur verbeterd. Ook is in 2009 voor het eerst een eindtoets voor leerlingen van het Funderend Onderwijs (FO) afgenomen, die in samenwerking met CITO is uitgevoerd.

Vooralsnog is het echter niet mogelijk om een duidelijke relatie te leggen tussen de uitgevoerde activiteiten, de daarmee behaalde resultaten en de uiteindelijke effecten voor de jongeren. Op dit moment wordt een midterm evaluatie van het OJSP uitgevoerd. Daar waar de monitor de kwantitatieve resultaten van het programma in beeld brengt, richt de evaluatie zich vooral op de kwalitatieve aspecten van de activiteiten, de resultaten en de effecten van het programma en het verband hiertussen. Daarbij wordt ook een relatie gelegd met de geïnvesteerde middelen.

De midterm evaluatie zal naar verwachting in februari 2011 worden afgerond. Op basis van de conclusies en aanbevelingen van de midterm evaluatie en het advies daarover van de begeleidingscommissie, zal worden gezien of en zo ja hoe, het programma moet worden bijgesteld in de laatste anderhalf jaar van de looptijd. Aan de evaluatoren is nadrukkelijk de opdracht gegeven om een oordeel te geven over de duurzaamheid van het programma. De centrale vraag daarbij is in hoeverre het programma aansluit bij het reguliere onderwijsbeleid van de landen en in hoeverre de landen nu al rekening houden met het wegvallen van de Nederlandse financiële bijdrage vanaf 2013. Mede op basis van de aanbevelingen van deze evaluatie zal de begeleidingscommissie zich er in 2012 vooral op richten om de continuïteit van de activiteiten die tot het eind van dat jaar onder de vlag van het programma worden uitgevoerd, ook na 2012 te waarborgen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner