

EX-INTERIMEVALUATIE SOCIALE VORMINGSPLICHT

- eindrapport -

Dr. J.F.I. Klaver
Dr. A.W.M. Odé

Amsterdam, maart 2008
Regioplan publicatienr. 1512

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van Usona.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond van de jongerenproblematiek	1
1.2	De Landsverordening Sociale Vormingsplicht	3
1.3	Bevindingen tweede monitormissie	4
1.4	Het onderzoeksdesign	5
1.5	Aanpak	8
1.6	Leeswijzer	9
2	De werking van het programma	11
2.1	De opzet en inhoud van het programma	11
2.2	Taken en verantwoordelijkheden	19
2.3	Voorzieningen en financiële middelen	23
2.4	Handhaving	25
2.5	Aanpalend beleid	26
2.6	Commitment	27
2.7	De relatie tussen Sociale Vormingsplicht en het onderwijs	28
3	Doelen en realisatie van het programma	33
3.1	De Landsverordening: doelen en streefcijfers	33
3.2	Realisatie kwalitatieve doelen	34
3.3	De kwantitatieve opbrengsten	38
3.4	Kosten van kanstrajecten: indicatie voor de komende periode	43
3.5	Conclusie	44
4	Sociale Vormingsplicht op Curaçao	45
4.1	Opzet van het programma op Curaçao	45
4.2	Opbrengsten	47
4.3	De werking van het programma	54
4.4	Conclusies en aanbevelingen	59
5	Sociale Vormingsplicht op Bonaire	61
5.1	Opzet van het programma op Bonaire	61
5.2	Opbrengsten	62
5.3	De werking van het programma	65
5.4	Conclusies en aanbevelingen	68
6	Sociale Vormingsplicht op Sint Maarten	69
6.1	Opzet van het programma op Sint Maarten	69
6.2	Opbrengsten	70
6.3	De werking van het programma	72
6.4	Conclusies en aanbevelingen	77

7	Sociale Vormingsplicht op Sint Eustatius	79
7.1	Opzet van het programma op Sint Eustatius	79
7.2	Opbrengsten	80
7.3	De werking van het programma.....	82
7.4	Conclusies en aanbevelingen	86
8	Samenvatting en conclusies	89
8.1	Relevantie, effectiviteit, efficiëntie, impact en duurzaamheid	89
8.2	Opbrengsten Sociale Vormingsplicht nader beschouwd ...	94
8.3	Relatie Sociale Vormingsplicht en arbeidsmarkt	99
8.4	Relatie Sociale Vormingsplicht en het reguliere onderwijs	100
8.5	Realisatie doelen.....	101
Bijlagen	105
Bijlage 1	Missieagenda en overzicht geïnterviewde personen.....	107
Bijlage 2	Toelichting deelnemersbestand DJJO	109

1 INLEIDING

In 2005 is de Antilliaanse overheid gestart met een pilot ten behoeve van de sociale vorming van kansarme jongeren. Deze pilot heeft inmiddels een vervolg gekregen in een nieuw onderdeel van het jeugdbeleid op de Nederlandse Antillen. Het nieuwe beleid is gepresenteerd als de 'Sociale Vormingsplicht'¹. Kern van dit beleid vormt het bieden van een tweede kans aan de groep van kwetsbare jongeren in de leeftijd van 16 tot en met 24 jaar. De Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (USONA) is verantwoordelijk voor het beheer van de gelden ten behoeve van de Sociale Vormingsplicht. De Directie Jeugd en Jongerenontwikkeling (DJJO) treedt namens de Antilliaanse overheid op als projecteigenaar.

Afgesproken is dat de Sociale Vormingsplicht extern zal worden geëvalueerd. De evaluatie moet antwoord bieden op een groot aantal vragen, die onder andere betrekking hebben op het naleven van gemaakte afspraken, het ontstaan van knelpunten bij de uitvoering, de opbrengsten van de afzonderlijke projecten en het geboden perspectief voor de jongeren. Inmiddels hebben er twee externe monitormissies plaatsgevonden. In deze missies is vooral gekeken naar het logistieke en organisatorische proces van de Sociale Vormingsplicht. De onderhavige evaluatie heeft vooral betrekking op de opbrengsten en duurzame effecten van deze wettelijke voorziening.

Hieronder lichten wij de onderzoeksopzet nader toe. Allereerst schetsen we de jongerenproblematiek op de Nederlandse Antillen. Daarna volgt een korte toelichting op de ambities en opzet van de Sociale Vormingsplicht. Vervolgens wordt ingegaan op de bevindingen van de reeds uitgevoerde externe missies. Daarna beschrijven we het onderzoeksdesign en de gekozen aanpak. Tot slot treft u een toelichting op de structuur van dit rapport aan.

1.1 Achtergrond van de jongerenproblematiek

Voor de meeste jongeren op de Nederlandse Antillen doen zich geen verontrustende problemen voor. Toch tekent zich volgens de opstellers van het Jeugdbeleidsplan Curaçao 2006-2009 een minderheid af die zich voor serieuze problemen gesteld ziet.² Deze problemen betreffen in het bijzonder een laag opleidingsniveau, een hoge mate van schooluitval, geringe arbeidsmarktperspectieven en een sterke hang naar criminaliteit en drugsgebruik. Zo

¹ Staten van de Nederlandse Antillen zitting 2003-2004, Landsverordening Sociale Vormingsplicht.

² De opstellers van dit plan zijn de Dienst Cultuur en Educatie (DCE) en de Federatie Antilliaanse Jeugdzorg. De analyse in het beleidsplan beperkt zich overigens tot het eiland Curaçao.

rondt ongeveer een kwart van alle jongeren op Curaçao enkel en alleen de lagere school af. Nog eens 40 tot 45 procent van de jongeren op Curaçao tussen de 14 en 20 jaar verlaat het onderwijs voortijdig. Ook ligt de jeugdwerkloosheid met zo'n dertig procent op een zeer hoog niveau.

Maar ook andere Antilliaanse eilanden laten zien dat zich onder de jongeren een aanzienlijke probleemgroep bevindt: de cijfers van de Jeugdmonitor 2006 wijzen voor alle vijf eilanden op een hoge schooluitval, veel voorkomende patronen van geweld en jeugddelinquentie, een hoog risicogedrag met betrekking tot het gebruik van verslavende middelen en regelmatig voorkomend seksueel probleemgedrag.³ De statistieken zijn voor de bovenwindse eilanden nog het minst gunstig. Kort gesteld is het perspectief voor veel van deze probleemjongeren weinig hoopvol. Dit geldt in het bijzonder voor jongeren bij wie sprake is van een meervoudige problematiek.

Om aan dit sombere toekomstperspectief te ontsnappen, migreren vele jongeren naar Nederland. Maar ook daar blijken de kansen voor met name de lageropgeleiden uiterst gering. De werkloosheid onder deze groep ligt ver boven die van autochtone Nederlandse jongeren (CBS, 2006). Ook laten cijfers uit Nederland zien dat Antilliaanse jongeren disproportioneel vaak betrokken zijn bij uiteenlopende vormen van criminaliteit.⁴ De uitkomsten van het recent verschenen Jaarrapport Integratie 2007 van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) laten zien dat vooral laag opgeleide Antilliaanse jongeren in Nederland een erg problematisch integratieproces doormaken.

Bovenstaande uitkomsten staan natuurlijk niet op zich zelf. Veel jongeren komen uit milieus die, op zijn zachts gezegd, niet bevorderlijk zijn voor een gedegen schoolcarrière. Factoren die hierbij een belangrijke rol spelen, hebben in het bijzonder te maken met de specifieke thuissituatie. Huishoudens waar een kerngezin ontbreekt of waar geen sprake is van een thuiswonende vader komen op de Nederlandse Antillen op grote schaal voor. In het Jeugd-beleidsplan Curaçao 2006-2009 wordt de beperkte rol die vaders in de Antilliaanse samenleving spelen, gezien als een belangrijk probleem in het kunnen bieden van evenwichtige ontwikkelingsmogelijkheden aan de jongeren. Eveneens draagt het tienermoederschap bij aan voortijdige schooluitval en achterblijvende leerprestaties. In sommige wijken van Curaçao ligt het aandeel tienermoeders op ongeveer een kwart (Jeugdmonitor Nederlandse Antillen, 2002-2003).

Bij dit alles komt dat alle eilanden worden geconfronteerd met een hardnekkig en omvangrijk armoedeprobleem. Het spreekt vanzelf dat een slechte leef- en woonsituatie van grote invloed is op de omstandigheden waarin kinderen

³ Jeugdmonitor 3 van de Nederlandse Antillen. Scholierenonderzoek Communities that Care. Eerste voorlopige resultaten. DJJO, Willemstad, 22 februari 2007.

⁴ Uit het Jaarrapport Integratie (SCP/WODC/CBS, 2005) wordt duidelijk dat het aandeel verdachten van een misdrijf onder Antilliaanse jongens van 12 tot 17 jaar ruim tien procent is. Voor autochtone Nederlandse jongens is dit twee procent.

opgroeien. Deze omstandigheden zijn op hun beurt nadelig voor het volgen en succesvol afronden van schoolcarrières. In verschillende documenten wordt hierbij eensluidend gewezen op een aantal specifieke risicofactoren, zoals een hoge zorgplicht thuis, de wens om vroegtijdig in eigen financiële behoeften te voorzien en een hoge mate van acceptatie van drugsgebruik en -handel (o.a. Jeugdbeleidsplan Curaçao 2006-2009; Analyse Jeugdaanpak Nederlandse Antillen, 2004). Overigens geeft het recent verschenen Rendementsonderzoek VSBO van het ministerie van Onderwijs aan dat er wel enige verbeteringen in de schoolprestaties worden gerealiseerd ten opzichte van voorgaande jaren. Er is sprake van een toename van het aantal examenkandidaten en een afname van voortijdige uitval.⁵

1.2 De Landsverordening Sociale Vormingsplicht

In maart 2006 is de Landsverordening Sociale Vormingsplicht ingevoerd op de Nederlandse Antillen. De Sociale Vormingsplicht is bedoeld voor jongeren in de leeftijd van 16 tot en met 24 jaar, die het onderwijs hebben verlaten zonder dat zij ten minste beroepsniveau 1 hebben gehaald. Door deelname aan de Sociale Vormingsplicht wordt aan de jongeren een kans geboden alsnog dit beroepsniveau te behalen of via een schakelklas naar school terug te keren. Tijdens deze vormingsperiode wordt in het bijzonder aandacht besteed aan uiteenlopende problemen en beperkingen die een evenwichtige ontwikkeling van de jongeren in de weg staan. Daarnaast wordt ook de directe omgeving (ouders, verzorgers) betrokken bij het vormingstraject. Niet in de laatste plaats wordt tijdens de Sociale Vormingsplicht contact gezocht met onderwijsinstellingen of werkgevers, zodat de Sociale Vormingsplicht een perspectiefrijk vervolg krijgt. We spreken in dit verband van een sluitende aanpak. Uiteindelijk, zo is het doel geformuleerd, moet aan de jongeren opnieuw een toekomstperspectief worden geboden.

Kortweg kunnen de projecten die in dit kader worden aangeboden, worden onderverdeeld in vijf typen:

1. tweedekansvoorzieningen van de Sociale Vormingsplicht;
2. stage- en banencreatie;
3. jongeren ook onze zorg;
4. preventie van drop-outs;
5. opvoedingsondersteuning en -educatie aan jonge ouders en jongeren.

Deze projectevaluatie richt zich op de eerste twee projecten: de structurele voorzieningen om jongeren een kanstraject aan te bieden en de projecten die zijn gericht op de toeleiding naar werk of een stageplaats.⁶ Het eerste type project vormt het hart van de Sociale Vormingsplicht: jongeren worden in staat

⁵ Rendementsonderzoek VSBO 2004 en 2005 Nederlandse Antillen. Ministerie van Onderwijs, BPO, november 2007 (concept).

⁶ Een uitgebreide beschrijving staat in het programma Kans op Perspectief, 15 februari 2006.

gesteld in een omgeving van begeleiding en opvang een beroepskwalificatie te halen. Hierbinnen kunnen verschillende programma's worden aangeboden: trajecten die een opleiding met stage combineren, trajecten die zijn gericht op werk verkrijgen, trajecten gericht op maatschappelijke participatie, et cetera. Het tweede type projecten is gericht op stageplaatsen en banen creëren voor de jongeren. In feite gaat het hierbij vooral om activiteiten die een duurzame instroom op de arbeidsmarkt voor deze jongeren bewerkstelligen.

De opdrachtgever geeft aan dat in een periode van twee jaren de beoogde doelstellingen moeten zijn gerealiseerd. Meer specifiek gaat het om het opzetten van voldoende kanstrajecten (oftewel tweedekansvoorzieningen) en stageplaatsen (dan wel banen) voor de jongeren op alle vijf eilanden. Zo niet, dan zullen deze jongeren naar alle waarschijnlijkheid de aansluiting met het onderwijs en de arbeidsmarkt missen. Overigens is het besef hierbij volop aanwezig dat in dit korte tijdsbestek de problemen van deze jongeren niet geheel kunnen zijn opgelost. Wel moet een infrastructuur zijn gerealiseerd waarmee jongeren kunnen worden opgevangen en via het behalen van een beroepskwalificatie hun perspectief daadwerkelijk kan vergroten.

1.3 Bevindingen tweede monitormissie

In het voorjaar van 2007 is een procesevaluatie uitgevoerd, waarbij het verloop van de Sociale Vormingsplicht op het niveau van de afzonderlijke projecten is geëvalueerd.⁷ De bevindingen zijn voor een belangrijk deel als uitgangspunt voor het onderhavige onderzoek gebruikt. Deels ook zijn de conclusies uit het monitorverslag verwerkt in dit onderzoek. Veel van de geconstateerde knelpunten kwamen wij namelijk opnieuw tegen. Ook bleken deze knelpunten een rol te spelen ten aanzien van de opbrengsten en effectiviteit van zowel de afzonderlijke projecten als van het programma als geheel. In het bijzonder wordt in het monitorverslag geconcludeerd dat:

- i. de vormgeving en invulling van zowel de voortrajecten als nazorgtrajecten nog onvoldoende zijn;
- ii. de begeleiding en ondersteuning naar de projecten toe lang niet altijd voldoende zijn;
- iii. de kwalificering van docenten in veel gevallen onvoldoende is;
- iv. een adequate certificering van de opleidingen en vaststelling van de eindtermen meer aandacht verdienen;
- v. de capaciteit van de uitvoeringsorganisaties niet altijd wordt benut;
- vi. het handhavend toezicht moet worden verbeterd;
- vii. de stage- en banenplannen nog onvoldoende ontwikkeld zijn;
- viii. er zich problemen voordoen ten aanzien van de bemensing en huisvesting van de projecten.

⁷ K. Verbaken (2007) Tweede monitormissie Sociale Vormingsplicht. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van USONA.

In aanvulling op deze conclusies wordt in deze tweede missie een aantal aandachtspunten voor de onderhavige evaluatie genoemd. Het betreffen hier in het bijzonder elementen van meer evaluatieve aard, te weten:

- kwaliteit (in het bijzonder van docenten, examens, leermeesters, volgsystemen en nazorgtrajecten);
- effectiviteit (met betrekking tot het aantal gerealiseerde trajecten, de uitval en het rendement van de trajecten);
- perspectieven op impact (in het bijzonder aantal jongeren dat is doorgestroomd naar onderwijs, perspectief op werk, banenplannen);
- programma-aansturing en efficiëntie (handhaving, performance projectbureaus, samenwerking, managementcapaciteit, et cetera);
- duurzaamheid (in het bijzonder risicoanalyse, duurzame voorzieningen, inbedding in veranderd beleidskader).

Zoals in de navolgende paragraaf wordt verduidelijkt, zijn de bevindingen en aanbevelingen van de tweede monitormissie voor een belangrijk deel verwerkt in het analysekader en de onderzoeksvragen van de onderhavige evaluatie.

1.4 Het onderzoeksdesign

De opdrachtgever heeft Regioplan gevraagd een effectmeting uit te voeren. Bij een dergelijke evaluatie kijken we naar de opbrengsten van het beleidsplan en brengen we deze in verband met de wijze waarop de Sociale Vormingsplicht is opgezet en deze in de praktijk blijkt te werken. Ook zullen hierbij externe omgevingscondities worden betrokken. Overeenkomstig de *Terms of Reference* zal informatie worden verschaft aan de hand van de volgende criteria:⁸

1. Relevantie: hierbij gaat het om de vraag of de oplossingen die het programma biedt, aansluiten bij de problematiek van de jongeren op de eilanden.
2. Effectiviteit: centraal hierin staat de vraag of het programma de deelnemende jongeren na afronding een nieuw en duurzaam perspectief biedt, hetzij in het onderwijs hetzij op de arbeidsmarkt.
3. Efficiëntie: aandacht gaat hierbij uit naar de wijze waarop het project is georganiseerd en in de praktijk verloopt. De belangrijkste vraag daarbij is of het project zodanig is georganiseerd dat er op een doeltreffende wijze resultaten worden gegenereerd.
4. Impact: dit aspect heeft vooral betrekking op de wijze waarop het programma een directe invloed uitoefent op de naaste omgeving. In het bijzonder zal daarbij stil worden gestaan bij de rol van onderwijsinstellingen en werkgevers.
5. Duurzaamheid: belangrijk is in hoeverre blijvend gebruik kan worden gemaakt van de opgebouwde expertise en competenties die voortvloeien uit de kanstrajecten en banenplannen.

⁸ Terms of Reference Externe Evaluatie USONA. USONA Bestuur, Willemstad, 8 november 2006.

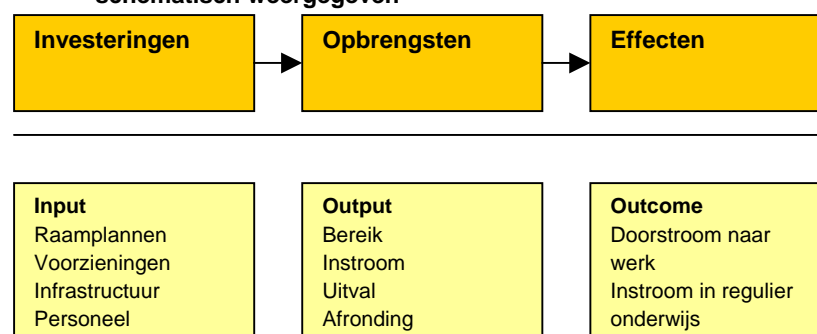
Het onderzoek geeft op elk van de beschreven onderwerpen een antwoord. De meeste aandacht gaat hierbij uit naar de opbrengsten van het programma. Deze opbrengsten zullen op drie niveaus worden bestudeerd (zie figuur 1.1).

In de eerste plaats kijken we naar de investeringen en voorzieningen, zoals deze in de Landsverordening Sociale Vormingsplicht en het programma Kans op Perspectief zijn voorgesteld. Het gaat hierbij vooral om diverse noodzakelijke voorzieningen, zoals een registratiesysteem, criteria voor de verslaglegging, voorwaarden waaraan de raamplannen dienen te voldoen, et cetera. De realisatie van deze (randvoorwaardelijke) voorzieningen zetten we in dit onderzoek af tegen de voornemens en ambities zoals geformuleerd in voorgenoemde bronnen.

In de tweede plaats gaat het om de directe output van de Sociale Vormingsplicht, waarbij we vooral een aantal kwantitatieve resultaten op het niveau van de afzonderlijke projecten bestuderen. In het bijzonder kijken we naar het bereik, de uitval en de uitstroom. Hierbij maken we gebruik van de overzichten van DJJO. De uitkomsten zullen worden vergeleken met de streefcijfers en einddoelen, zoals neergelegd in het programma Kans op Perspectief.

Tot slot kijken we naar de effectiviteit (outcome), met centrale aandacht voor de mate waarin de Sociale Vormingsplicht een meer duurzaam perspectief voor de jongeren heeft kunnen bieden. Het meten van de duurzame effecten is overigens niet altijd mogelijk gebleken. Veel trajecten zijn namelijk nog maar korte tijd operationeel, zodat de deelnemende jongeren nog niet aan een vervolgtraject hebben deelgenomen, laat staan zijn uitgestroomd naar werk. Niettemin kan op een meer kwalitatieve wijze het perspectief van de jongeren worden aangegeven.

Figuur 1.1 De opbrengsten en effectiviteit van de Sociale Vormingsplicht schematisch weergegeven



De opbrengsten en effecten van de Sociale Vormingsplicht hangen vanzelfsprekend samen met een groot aantal factoren. In de vele gesprekken die met deelnemers en betrokkenen zijn gevoerd, is hierbij uitgebreid stilgestaan. Uiteindelijk is gekozen voor een verklaringskader, waarin acht factoren een prominente rol spelen. Deze worden hieronder nader gespecificeerd.

Intenties en doelstellingen: om de resultaten in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, is het allereerst belangrijk om de doelstellingen en ambities van de

Sociale Vormingsplicht helder weer te geven. Op programmaniveau zijn deze in de Landsverordening Sociale Vormingsplicht en het programma Kans op Perspectief aangegeven. Daarnaast is op projectniveau gebruikgemaakt van de raamplannen, opgesteld door de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties.

De opzet en inhoud van de trajecten: van belang is vooral op welke wijze de projecten zijn opgezet en inhoudelijk worden vormgegeven. Speciale aandacht hierin vormen de fasering en aansluiting tussen de verschillende onderdelen (voortraject, hoofdtraject en nazorg) en de plaats van sociale vorming binnen de kanstrajecten. Daarnaast wordt bezien of de projecten in staat zijn concreet invulling te geven aan de perspectieven van de jongeren.

De kwaliteit en capaciteit van het personeel: de bevoegdheid, kwaliteit en inzet van personeel is een belangrijk thema gebleken in de discussies over het verloop van de kanstrajecten. In het bijzonder betreft het hier de geschiktheid van de docenten. Daarnaast zal worden nagegaan in hoeverre de aanwezigheid van andere ondersteuners en zorgverleners (job coaches, leermeesters, maatschappelijk werkers, et cetera) een concrete invulling heeft gekregen.

De middelen en voorzieningen: de voorzieningeninfrastructuur vormt een wezenlijk bestanddeel van de mogelijkheden om de geplande resultaten te bereiken. Aandacht zal worden besteed aan de financiële middelen, de logistieke ondersteuning en de aanwezigheid van centrale voorzieningen (monitoring, jongerenregistratie, diplomawaardering, et cetera), zoals naar voren gebracht in de Landsverordening Sociale Vormingsplicht en het programma Kans op Perspectief.

De projectorganisatie: centraal hierin staat de wijze waarop de aansturing, samenwerking en terugkoppeling zijn georganiseerd. Zowel de relaties tussen het land en de eilanden (in het bijzonder tussen DJJO en USONA enerzijds en de projectbureaus en uitvoeringsorganisaties anderzijds) als de relaties binnen de afzonderlijke eilanden (in het bijzonder die tussen de projectbureaus en de uitvoeringsorganisaties) worden hierin betrokken.

De handhaving: handhaving is als aparte factor opgenomen, omdat gebleken is – zowel uit de gesprekken als uit de tweede monitormissie – dat een goede handhaving van wezenlijk belang wordt geacht om de jongeren ‘binnen boord’ te houden. Behalve feitelijke handhaving door de verschillende partijen (in het bijzonder de projecten, de projectbureaus en de eilandsbesturen) gaat het hierbij tevens om de aanwezigheid van voldoende informatie om tijdig te kunnen ingrijpen.

Het commitment: de motivatie en betrokkenheid van alle betrokken partijen dragen onmiskenbaar bij aan het succes van de Sociale Vormingsplicht. Dit commitment geldt allereerst voor de organiserende en uitvoerende partijen. Zij zullen geloof en vertrouwen in de doelstellingen van het project moeten hebben en voldoende inzet moeten tonen om het geheel tot een succes te

maken. Daarnaast moeten ook de deelnemers intrinsiek gemotiveerd zijn: de jongeren zullen het project daadwerkelijk als een tweede kans moeten beschouwen en niet alleen moeten afkomen op de financiële toelagen.

Externe omgevingsfactoren: behalve factoren die direct betrekking hebben op de organisatie en inhoud van het programma, is gebleken dat ook externe omstandigheden een belangrijke invloed kunnen uitoefenen op de resultaten die met de kanstrajecten worden geboekt. Het gaat hierbij vooral om de thuisproblemen waarmee veel jongeren kampen. Daarnaast spelen de mogelijkheden op de arbeidsmarkt een belangrijke rol voor het perspectief dat de jongeren na afronding van een kanstraject kan worden geboden.

Zoals in de startnotitie al is aangegeven, ligt het – mede gezien de omvang en ernst van de problematiek – niet in de verwachting dat in een tijdsbestek van twee jaar de problematiek drastisch zal zijn verminderd. Op het niveau van resultaten zal in deze studie dan ook niet alleen naar de gerealiseerde output (instroom, uitval en uitstroom) worden gekeken. Het gaat vooral ook om de meer kwalitatieve resultaten van de projecten. Van belang is bijvoorbeeld het scheppen van een duurzame infrastructuur voor jongeren die voortijdig het onderwijs hebben verlaten. Ook de ontwikkeling van een nieuw aanbod van onderwijs en werk voor deze groep jongeren verdient aandacht. Het betreft hier zowel de inrichting van kanstrajecten en de infrastructuur die daar voor nodig is als de toename van het aantal stageplekken en banen voor jongeren.

De relatie tussen de Vormingsplicht en het reguliere onderwijs

Los van bovenstaande factoren ter beoordeling van het succes van de Sociale Vormingsplicht, zal deze evaluatie 'en marge' aandacht besteden aan de wijze waarop het programma zich verhoudt tot het reguliere onderwijs. Deze relatie zal op drie manieren worden bekeken, namelijk:

- de mogelijke aantrekkingskracht die de Sociale Vormingsplicht op de onderwijsplichtige jongeren uitoefent;
- de identificatie van succesfactoren van de Sociale Vormingsplicht, beoordeeld tegen de achtergrond van de praktijk in het reguliere onderwijs;
- de aard van de huidige vernieuwingen in het onderwijs en de plaats die de Sociale Vormingsplicht hierin inneemt.

1.5 Aanpak

De gekozen aanpak bevat drie centrale onderdelen: de voorbereidingen in Nederland, het feitelijke werkbezoek en de verslaglegging van de bevindingen. Deze worden achtereenvolgens toegelicht.

Vorbereiding op het werkbezoek

Het werkbezoek stond in het teken van een effectevaluatie. De missie moest informatie opleveren over de behaalde resultaten en aanknopingspunten voor aanbevelingen voor continuering van het programma. Ter voorbereiding hierop

zijn in Nederland allereerst alle relevante verslagen en documenten bestudeerd, in het bijzonder: de Landsverordening Sociale Vormingsplicht, het programma Kans op Perspectief, de raamplannen, de voortgangsverslagen en de twee externe monitormissies. Daarnaast is een korte schriftelijke vragenlijst verzonden naar vertegenwoordigers van de projectbureaus en de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties. In deze vragenlijst zijn diverse onderwerpen aan de orde gesteld, op grond waarvan wij reeds inzage hebben verkregen in de wijze waarop het project de afgelopen periode heeft gewerkt, inclusief de resultaten die men tot dusverre heeft bereikt. De schriftelijke enquêtes zijn verwerkt in de eilandverslagen van dit rapport (hoofdstuk 4 tot en met 7).

Het werkbezoek

Het werkbezoek heeft plaatsgehad in de periode van 6 tot 18 oktober 2007. Tijdens dit werkbezoek zijn gesprekken gevoerd met een groot aantal betrokkenen, zowel op programma- als projectniveau. Tevens is met een aantal vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven gesproken. Niet in de laatste plaats zijn ook verschillende jongeren geïnterviewd. Op deze wijze hebben wij een beeld gekregen van de mogelijkheden en ambities van de doelgroep zelf.

De gesprekken zijn gevoerd op vier eilanden: Curaçao, Bonaire, Sint Maarten en Sint Eustatius. Omdat er op Saba ten tijde van ons bezoek nog geen kans-traject was ontwikkeld, is dit eiland in deze ex-interimevaluatie buiten beschouwing gebleven. Vanzelfsprekend zijn veruit de meeste interviews op Curaçao gehouden. Op dit eiland bevinden zich een groot aantal kanstrajecten (9 van de 14) en zijn ook de belangrijkste betrokken instellingen en organisaties (o.a. de DJJO, de landelijke Onderwijsinspectie en de medefinancieringsorganisatie USONA) gevestigd. RegioPlan heeft 11 van de 14 kanstrajecten gesproken.⁹ Bijlage 1 geeft een overzicht van alle gevoerde gesprekken.

Verslaglegging

Op basis van de verzamelde informatie en de terugkoppeling aan de opdrachtgever heeft RegioPlan de eindrapportage opgesteld. Dit is in Nederland gebeurd.

1.6 Leeswijzer

Het rapport bevat eerst een algemeen deel met de belangrijkste bevindingen. In hoofdstuk 2 wordt het functioneren van de kanstrajecten en banenplannen geanalyseerd. In het bijzonder zal daarbij worden ingegaan op de opzet en inhoud van het programma, de uitoefening van taken en verantwoordelijkheden, de voorzieningen en financiële middelen, de handhaving, de relatie met aanpalend beleid en het commitment. Ook zal in het kort de relatie tussen

⁹ Op Sint Eustatius is niet gesproken met Zagen & Schaven (dit project heeft de afspraak afgezegd). Op Curaçao is niet gesproken met Fundashon Kontakto en Studjo Kreatik (vanwege het drukke programma, zijn hiermee geen afspraken gemaakt).

de Sociale Vormingsplicht en het reguliere onderwijs worden besproken. In hoofdstuk 3 worden de resultaten in kaart gebracht. Hierbij wordt aandacht besteed aan de investeringen (input), de directe resultaten (output) en de meer duurzame effecten (outcome). Ook zal worden ingegaan op de relevantie van de Sociale Vormingsplicht.

De daaropvolgende hoofdstukken geven specifiek per eiland een verslag van de Sociale Vormingsplicht. Achtereenvolgens worden de werking en resultaten van de kanstrajecten en banenplannen in kaart gebracht voor Curaçao (hoofdstuk 4), Bonaire (hoofdstuk 5), Sint Maarten (hoofdstuk 6) en Sint Eustatius (hoofdstuk 7).

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 8.

2 DE WERKING VAN HET PROGRAMMA

Voordat we de resultaten van de Sociale Vormingsplicht presenteren (zie hoofdstuk 3), gaan we hieronder meer in detail in op de factoren die hierop van invloed zijn geweest. Achtereenvolgens besteden we aandacht aan de opzet en inhoud van het programma, de taken en verantwoordelijkheden, de voorzieningen en financiële middelen, de handhaving, de relatie met aanpalend beleid en het commitment van de betrokken partijen bij de kanstrajecten.

Daarnaast staan we kort stil bij de manier waarop de Sociale Vormingsplicht zich een plaats heeft verworven naast het reguliere onderwijs. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de mogelijke aantrekkingskracht van de Sociale Vormingsplicht op leerplichtige jongeren, de specifieke succesfactoren van de Sociale Vormingsplicht in vergelijking met het reguliere onderwijs en hoe deze factoren een plaats hebben gekregen binnen de nieuwe plannen voor het onderwijs, in het bijzonder het Deltaplan en het Samenwerkingsverdrag tussen Nederland en de Nederlandse Antillen.

2.1 De opzet en inhoud van het programma

De opzet en inhoud van de kanstrajecten en banenplannen zijn volop in ontwikkeling. Zowel de pilotfase als de periode daaropvolgend moet worden beschouwd als een leerproces, waarin voortdurend op hoofd- en bijzaken wordt bijgestuurd. Dit proces is waarneembaar op alle eilanden en bij alle betrokken organisaties. Scherper geformuleerd past de conclusie dat veel zaken nog niet op orde waren op het moment dat de eerste jongeren in de projecten instroomden. De algemene indruk is dat de opzet van het programma weliswaar sterk is verbeterd sinds de aanvang van de eerste implementatiefase, maar dat diverse voorzieningen, vastgelegd in de Landsverordening, te laat en/of onvoldoende zijn geïmplementeerd.

Hieronder zal op deelaspecten worden aangegeven hoe de stand van zaken met betrekking tot de opzet en inhoud van de projecten in het najaar van 2007 moet worden beoordeeld. Aan de orde komen de intake, de voortrajecten, de hoofdtrajecten, de natrajecten en de banenplannen. Eerst gaan we kort in op de opzet van de kanstrajecten, zoals uitgewerkt voor de raamplannen in het kader van de Sociale Vormingsplicht.¹

De opzet van de kanstrajecten

De kanstrajecten bieden een samenhangend en geïntegreerd geheel van vorming, onderwijs en praktijkervaring. Er bestaan drie niveaus van kanstrajecten, elk gekoppeld aan een niveau binnen de kwalificatiestructuur Scholing en

¹ *Terms of Reference*, Raamplannen kanstrajecten in het kader van de Sociale Vormingsplicht. Programma bureau SVP, april 2006.

Vorming.² Twee van de drie trajecten (SV2 en SV3) zijn primair gericht op toetreding tot de arbeidsmarkt. Het kanstraject met het laagste instapniveau (SV1) is vooral gericht op maatschappelijke participatie. Onderstaande tabel geeft de drie niveaus kanstrajecten in het kort weer, met daaraan gekoppeld het algemeen erkende onderwijsniveau en de arbeidsmarktqualificatie.

Tabel 2.1 Kanstrajecten naar kenmerken en streefniveau

Kanstraject	Opleidingsniveau	Omschrijving	Arbeidsmarkt-qualificatie
Redzaamheid	SV1	Elementaire vaardigheden gericht op maatschappelijke participatie voor deelnemers met geen of weinig onderwijs.	Geen
Drempel	SV2	Vaardigheden die nodig zijn voor geoefend of licht geschoold werk en die direct leiden naar deelname op de arbeidsmarkt.	Assistent-opleiding
Basis	SV3	Vaardigheden die toegang geven tot de basisberoepsopleiding en later tot werk met een nagestreefd niveau SV3.	Basisberoepsopleiding

Bron: Terms of Reference Raamplannen kanstrajecten Sociale Vormingsplicht

Elk van deze kanstrajecten - kortweg: SV1, SV2 en SV3 - zijn volgens een vast stramien opgezet. De deelnemers volgen eerst een voortraject, daarna een hoofdtraject en tot slot een natraject. De beoogde opzet verschilt evenwel sterk voor de verschillende kanstrajecten, zowel naar lengte als inhoud van de afzonderlijke fasen (zie figuur 2.1).

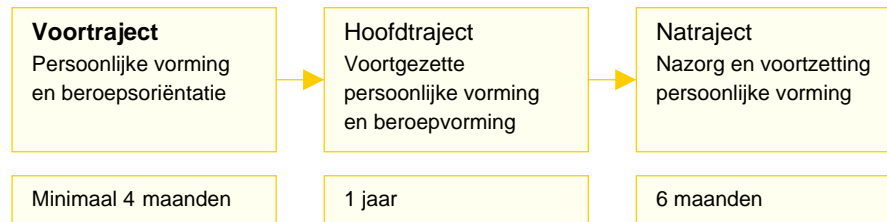
In grote lijnen verlopen de aangeboden trajecten volgens de aangegeven schema's. Deze fasen komen ook terug in de raamplannen die de uitvoeringsorganisaties opstellen. Overigens verschilt de kwaliteit van deze raamplannen sterk. Soms wordt volstaan met een korte opsomming van activiteiten en lesprogramma's. Andere raamplannen zijn opgesteld op basis van de *Terms of Reference* en bieden een gedegen overzicht van programma's, methoden, gebruikte materialen, einddoelen, et cetera. Verbaken (2006 en 2007) wees hier in de eerste en tweede monitormissie ook al op.

Hoewel de kanstrajecten vooral zijn bedoeld om de aansluiting naar het onderwijs en de arbeidsmarkt te verbeteren, blijkt dit in de praktijk geen sinecure. Een aanzienlijk gedeelte van de kanstrajecten wordt dan ook aangeboden op het SV1-niveau. De weg naar school of werk blijkt voor veel jongeren erg lang en allerm minst gemakkelijk. Aangevangen wordt dan met onderricht in zeer elementaire en vormende vakken. Daarnaast komt het aanbod op het SV3-niveau nog maar weinig voor. Slechts een kleine minderheid van de jongeren blijkt in staat om zich direct voor te bereiden op het beroepsonderwijs of het gekwalificeerde segment van de arbeidsmarkt.

² Deze structuur is ontleend aan de Kwalificatiestructuur Educatie, die in Nederland wordt gebruikt en overeenkomt met de kwalificatiestandaarden, de EU definieert.

Figuur 2.1 Opzet van de kanstrajecten naar niveau (SV1, SV2 en SV3)

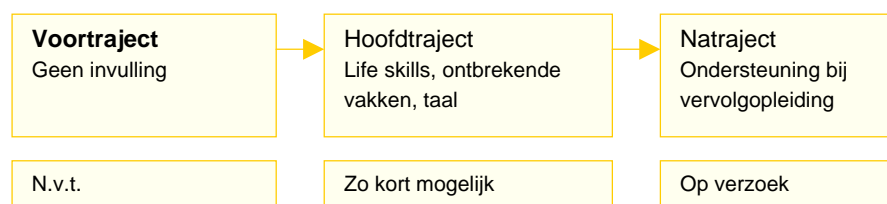
SV1



SV2



SV3



Bron: Terms of Reference Raamplannen kanstrajecten Sociale Vormingsplicht

Hieronder gaan we meer specifiek in op hoe de projecten in de praktijk zijn vormgegeven en per fase functioneren. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de intake, de voortrajecten, de hoofdtrajecten, de natrajecten en de banenplannen.

Intake

Volgens de Landsverordening moet er een administratieve en een educatieve intake plaatsvinden. De administratieve intake doet het projectbureau, de educatieve intake nemen de uitvoeringsorganisaties ter hand.

De administratieve intake wordt momenteel standaard afgenomen. Op Curaçao heeft hiertoe in de afgelopen periode een grote inhaaloperatie plaatsgevonden, waarbij is gekozen voor een massaal huisbezoek. Vervolgens zijn de jongeren door het projectbureau opgeroepen. Op de andere eilanden is het aantal jongeren met Sociale Vormingsplicht veel kleiner en heeft de administratieve intake niet tot noemenswaardige problemen geleid. Dit is echter overwegend met de groep van zelfmelders gebeurd. De 'harde kern' van jongeren met Sociale Vormingsplicht is tot dusverre niet of nauwelijks opgeroepen.

Over het algemeen verloopt de procedure van een administratieve intake bij het projectbureau zonder grote problemen. Wel is een veel gehoorde klacht dat de vragenlijst voor de administratieve intake niet uitgebreid genoeg is. Diverse zaken worden namelijk tijdens de intake niet of onvoldoende vastgelegd, met name de verzekeringssituatie van de jongeren, de huisvestingsituatie en de relatie van deelnemers met gezondheidsinstellingen. Kennis hiervan blijkt tijdens deelname aan het kanstraject vaak erg belangrijk. Ook komt het incidenteel voor dat jongeren ander gedrag vertonen (agressief, verslaafd) dan op grond van de intake kan worden verwacht. Inzage in de psychologische of gedragskenmerken blijkt bij aanvang van het kanstraject niet altijd voldoende. Overigens gaat DJJO nu met een pilot van start - goedgekeurd door USONA - waarin twee artsen een sociaal-medische keuring uitvoeren. Er wordt gekeken of dat meer oplevert dan de gewone intake. Hiervoor zijn bovendien nieuwe intakeformulieren ontwikkeld.

De educatieve intake blijkt op grotere schaal te worden afgenomen dan enige tijd geleden. Verbaken (2007) constateerde nog dat veel leerlingen instromen zonder dat voor hen een intake is gehouden. Hiervan is momenteel geen sprake meer. Toch zijn er nog altijd uitzonderingen, bijvoorbeeld wanneer kandidaten vanuit andere onderwijsprogramma's in de kanstrajecten instromen.³

Daarnaast is het van belang dat voor het vaststellen van het individuele kanstraject aanvankelijk werd uitgegaan van de vooropleiding van de kandidaten. De onderwijsachtergrond werd dan als richtinggevend voor de inrichting van het traject gezien. In de praktijk bleek echter dat dit onvoldoende houvast bood. Jongeren in het VSBO zijn soms functioneel analfabeet, terwijl jongeren met alleen de basisschool hun kennis soms elders hebben vergaard en daarmee op een hoger niveau kunnen instappen. Door dergelijke ervaringen zijn de zogenoemde 'instaptoetsen' ontwikkeld. Na een aantal experimenten, is de instaptoets inmiddels 'ingeburgerd' bij de educatieve intake.

Voortrajecten

De *Terms of Reference Raamplannen Kanstrajecten* voorzien in verschillende opties voor de invulling van de voortrajecten (zie ook figuur 2.1). Van een kanstraject met een nagestreefd niveau SV1, duurt het voortraject ten minste vier maanden. Hierbij moet zowel de persoonlijke vorming als de werk- en beroepsoriëntatie aan de orde komen. Bij trajecten gericht op SV2 wordt uitgegaan van een voortraject van drie maanden. Hierbij staat de persoonlijke vorming in het voortraject centraal. De kanstrajecten met een nagestreefd niveau SV3 voorzien niet in een voortraject.

De projectbureaus en uitvoeringsorganisaties wijzen onuitgezonderd op het belang van een gedegen invulling van een voortraject. Tijdens deze fase vindt immers het vormende gedeelte van het kanstraject plaats. Overigens blijkt het

³ Bij de grootste aanbieder van trajecten (Feffik) stromen veel jongeren zo via bestaande onderwijsprogramma's door naar de Sociale Vormingsplicht. Met deze jongeren is in de meeste gevallen geen educatieve intake gehouden.

aanbod van voortrajecten niet of nauwelijks te verschillen, als we de drie instapniveaus met elkaar vergelijken. Dit betreft zowel de lengte van de voortrajecten, de inhoud ervan (de voortrajecten SV1 en SV2 geven in de raamplannen geen duidelijke verschillen aan), als het aangeven van de eindniveaus (deze zijn in de meeste gevallen niet of onvoldoende gespecificeerd).

Een belangrijke bevinding is dat de norm van minimaal drie maanden vrijwel nooit wordt gehaald. In de meeste gevallen bieden de uitvoeringsorganisaties een voortraject van ongeveer acht weken aan. Wel is het zo dat de vormende elementen ook tijdens het hoofdtraject een plaats krijgen. Dit neemt niet weg dat zowel de uitvoeringsorganisaties en de projectbureaus als het landsniveau (DJJO) benadrukken dat de periode die voor het voortraject wordt gereserveerd, veel te kort is. Hierover bestaat absolute unanimititeit. De gedrags- en houdingsproblemen waarmee veel jongeren kampen, zijn namelijk te groot om in een periode van twee maanden geheel op te kunnen lossen. Eveneens blijken nogal wat jongeren tijdens het hoofdtraject terug te vallen in hun oude gedrag, waarmee wordt aangegeven dat de vormende elementen onvoldoende beklijven.

Een extra argument voor het verlengen van het voortraject komt van de zijde van werkgevers (AAV, CHATA). Zij geven aan niet alleen behoefte te hebben aan jongeren met een diploma, maar vooral ook aan jongeren met gunstige gedragskenmerken. Ze wijzen hierbij expliciet op het belang van een positieve houding, een representatieve opstelling, eerlijkheid en plichtsbesef. Juist deze vormende elementen staan centraal in het aanbod tijdens de voorfase.

Eveneens kan worden geconcludeerd dat de aansluiting tussen het voortraject en het hoofdtraject niet altijd goed tot stand komt. In het bijzonder als sprake is van twee aanbieders, verloopt deze aansluiting niet optimaal. In de voorfase wordt onvoldoende rekening gehouden met het vervolg en in het hoofdtraject wordt onvoldoende teruggegrepen op wat de jongeren in de voorfase hebben geleerd. Deze situatie doet zich met name voor op Curaçao, omdat hier verschillende aanbieders van voor- en hoofdtrajecten aanwezig zijn.

Hoofdtrajecten

Ook de hoofdtrajecten verschillen naar inhoud en intensiteit, afhankelijk van het nagestreefde niveau (zie figuur 2.1). Voor de trajecten op SV1-niveau duurt het hoofdtraject een jaar. Uitgangspunt binnen dit niveau is dat jongeren in eerste instantie niet in staat zijn te werken. Participatie in de samenleving in een meer brede zin vormt dan de opgave voor deze kanstrajecten.

In de hoofdtrajecten van SV2 moet een combinatie worden gemaakt van theoretische en praktische vaardigheden. Deze vaardigheden worden in de eerste maanden aangeboden. Daarna is er een langere periode (van vier tot tien maanden) waarbij de deelnemers stages combineren met terugkomdagen waarin vaktheoretische kennis en/of ondersteunende modules worden aangeboden. Voor de trajecten gericht op SV3, geldt geen vaste termijn. Er wordt aangegeven dat deze zo kort mogelijk zijn, met aandacht voor ontbrekende vakken uit de vooropleiding en ondersteunende taalvaardigheden.

In de praktijk geven de uitvoeringsorganisaties elk op eigen wijze invulling aan de hoofdtrajecten, waarbij diverse modules – zowel gericht op taal, sociale vorming, praktische en theoretische kennis – aan de jongeren worden aangeboden. Bij SV1-trajecten ligt de nadruk meer op vorming en beroepsoriëntatie. Overigens worden daarbij ook vakinhoudelijke modules aangeboden (bovenop wat in de *Terms of Reference* wordt voorgesteld). De hoofdtrajecten SV2 bieden onuitgezonderd theorie- en praktijklessen aan, inclusief taalondersteuning. De combinatie van praktische en meer inhoudelijke vakken blijkt in de praktijk goed te werken. Wel geven diverse uitvoerders aan dat de jongeren zich vooral tot de praktijkgerichte vakken aangetrokken voelen; hierin onderscheiden de kanstrajecten zich ook zichtbaar van regulier onderwijs.

Toch zijn er aandachtspunten die het succes van de trajecten (zowel in termen van uitstroom als duurzaam perspectief) direct beïnvloeden. De volgende aspecten zijn hierbij relevant:

- De hoofdtrajecten leggen zich te veel toe op het aanleren van vakinhoudelijke vaardigheden; de ontwikkeling van *soft skills* komt hiermee op de achtergrond te staan. Deze constatering geldt zowel voor de SV1- als voor de SV2-trajecten. Veelvuldig wordt aangegeven dat de vorming van de deelnemers ook tijdens het hoofdtraject nog uitgebreide aandacht behoeft, maar dat hiervan na afronding van het voortraject onvoldoende sprake is. Op alle eilanden is dit signaal afgegeven.
- Werkgevers worden nog te weinig ingeschakeld bij de invulling van hoofdtrajecten, waardoor de aansluiting naar de arbeidsmarkt niet altijd goed verloopt. Werkgeversorganisaties wijzen in dit verband op de noodzaak van een goede talenkennis, het belang van vormingselementen, het aanbieden van sollicitatietrainingen, een goede aansluiting tussen de aangeboden inhoudelijke vakken en de vraag naar specifieke werknemers. Deze aansluiting is overigens op Bonaire en Sint Eustatius beter, waar het contact met werkgevers op een intensievere manier wordt onderhouden.
- Er is onvoldoende kwaliteitsbewaking bij de trajecten.⁴ Deze bewaking heeft betrekking op diverse aspecten, waaronder bevoegde docenten aanstellen, een goede administratie en documentatie (van werkzaamheden, aanstellingen, salarissen en dergelijke), interne evaluaties houden en een goede verslaglegging naar de projectbureaus. De uitvoeringsorganisaties op Bonaire en Sint Eustatius vormen hierop overigens een positieve uitzondering. Hier heeft men de interne kwaliteitsbewaking beter op orde. Sint Maarten laat wat dit betreft het minst gunstige beeld zien, getuige ook de audit van de verbeterplannen uit januari 2008.⁵

⁴ Verbaken (2007) concludeerde ook al grote verschillen in de kwaliteit tussen de afzonderlijke uitvoerders. Hierin lijkt gedurende het afgelopen jaar weinig veranderd te zijn.

⁵ Verbaken, K. (2008) Sociale Vormingsplicht Sint Maarten. Audit Verbeterplannen van de Uitvoerende Organisaties EducaRRR en Wave.

- De verdeling van verantwoordelijkheden is bij de uitvoeringsorganisaties niet altijd goed geregeld. Omdat sommige functionarissen pas na verloop van tijd of zelfs in het geheel niet zijn aangesteld (in het bijzonder de maatschappelijke begeleiders, maar incidenteel ook de trajectbegeleiders), worden veel taken door de projectleider worden opgepakt. Deze situatie doet zich in het bijzonder voor op Sint Maarten.

Natrajecten

De natrajecten zijn een integraal onderdeel van de kanstrajecten (zie figuur 2.1). Van de SV1-kanstrajecten duren de natrajecten zes maanden en zij hebben het karakter van nazorg en voortzetting van persoonlijke vorming. Bij de SV2-kanstrajecten gaat het vooral om nazorg. Als richtlijn wordt hierbij een duur van zes tot twaalf maanden aangehouden. De natrajecten van de SV3-kanstrajecten bestaan vooral uit ondersteuning bij het starten van een vervolgopleiding. In de *Terms of Reference* wordt aan deze natrajecten geen tijdsduur gekoppeld.

In de werkelijkheid hebben de natrajecten nog onvoldoende vaste vorm gekregen. Alleen op Bonaire en Sint Eustatius zijn hiertoe de eerste serieuze initiatieven ondernomen. Voor een deel blijkt dit uit het feit dat veruit de meeste kandidaten zich nog in het voor- of hoofdtraject bevinden. De aandacht gaat dan vooral uit naar het aanbod van lesprogramma's. Toch is er meer aan de hand. Jongeren verdwijnen na afronding van het hoofdtraject namelijk nogal eens uit het zicht van de uitvoeringsorganisaties en projectbureaus.

Deze situatie doet zich met name voor op Curaçao en Sint Maarten, alwaar de functie van job coach lange tijd onvoldoende is ingevuld. Incidenteel belt het projectbureau of de uitvoerder nog wel na of zoekt contact met de jongeren die in het natraject zitten. Van een daadwerkelijke nazorg, in de zin van ondersteuning en begeleiding, is echter nog onvoldoende sprake. Wel is recentelijk en dankzij de aanstelling van medewerkers bij de projectbureaus op zowel Curaçao als Sint Maarten, begonnen met concrete nazorg in het kader van het natraject. Op de projectbureaus wordt benadrukt dat het hier lange tijd om een capaciteitsprobleem ging.

Banenplannen

Vanwege het banenplan wordt op elk eiland een team samengesteld dat met ondersteuning van DJJO en de Directie Arbeidszaken op het eilandelijke niveau een uitvoeringsplan nader uitwerkt. In het banenplan moet in elk geval worden vermeld: het niveau en het tijdspad van alle deelnemers, de maatregelen van uitvoeringsorganisaties voor stageplaatsen en banen, analyses voor inzicht in beschikbare banen, de wijze van zoeken naar banen en het maken van afspraken met werkgevers.⁶

⁶ Zie voor een volledig overzicht en stappenplan het programma *Kans op Perspectief* van 15 februari 2006, pagina's 45-49.

In de praktijk hebben de banenplannen tot dusverre geen herkenbare plaats in de projecten gekregen. Wel worden in de meeste gevallen directe contacten met werkgevers onderhouden, maar van een duidelijk opgesteld plan is veelal geen sprake. Ook is gebleken dat zowel de werkgevers als de Directie Arbeidszaken slechts in beperkte mate betrokken zijn bij de concrete uitwerking van de banenplannen.

Werkgevers geven aan dat zij best meer inspraak in de opzet van de Sociale Vormingsplicht willen hebben. Punt van kritiek is namelijk dat de kanstrajecten en de arbeidsmarkt niet goed op elkaar aansluiten. Ook willen werkgevers (bij monde van AAV) graag meer informatie over wat de jongeren precies kunnen. Hierover krijgen ze bij voordracht of plaatsing te weinig uitsluitel.

De Directie Arbeidszaken stelt dat er te weinig is gedaan met de aangereikte adviezen zoals die aanvankelijk zijn geformuleerd in de notitie voor het opstellen van banenplannen.⁷ Hierin wordt onder meer gepleit voor een gedegen inrichting van het natraject, het aanstellen van leermeesters en het betrekken van werkgevers bij de banenplannen. Men is van mening dat vanuit de Sociale Vormingsplicht bij de uitwerking van de banenplannen een te solistische koers is gevaren.

Overigens verloopt de samenwerking met de eilandelijke arbeidsdiensten over het algemeen beter. Bij het opstellen van banenplannen (of althans het ondernemen van initiatieven hiertoe) is op verschillende eilanden overleg gevoerd tussen de projectbureaus en de arbeidsdiensten. Hierbij is gezamenlijk bekeken wat per eiland de beste organisatorische invulling van het banenplan is. Op Sint Maarten fungeert Arbeidszaken zelfs als de uitvoerende dienst voor de Sociale Vormingsplicht, wat naar eigen zeggen goed verloopt. Op Curaçao verliep de samenwerking aanvankelijk minder soepel, maar de Dienst Werk en Inkomen heeft hiervoor uiteindelijk een consultant geplaatst. Op Bonaire en Sint Eustatius werken het projectbureau en de arbeidsdiensten intensief samen.

De nog beperkte invulling van de banenplannen en grote verscheidenheid in aanpak neemt niet weg dat de uitstroom naar werk beter verloopt dan verwacht op grond van deze ervaring. Bij een concrete vacature moet namelijk direct worden gehandeld. Het heeft daarom vooral zin om werkgevers zo nu en dan telefonisch te benaderen met het verzoek een kandidaat te plaatsen. Zowel DJJO als verschillende uitvoerders wijzen hierop. Risico van deze aanpak is echter dat veel afhangt van de inzet van enkele actieve medewerkers. Als die er niet zijn, komt het benaderen van en contact met werkgevers direct in gevaar. Ook past hierbij de vraag of een dergelijke werkwijze op den duur de meest efficiënte is.

⁷ Concept Banenplan, versie III (concept). Directie Arbeidszaken, mei 2006.

2.2 Taken en verantwoordelijkheden

Bij de uitvoering van het programma zijn verschillende actoren betrokken, zowel op lands- als eilandniveau. Hieronder bekijken we per actor welke taken de actoren formeel toebedeeld hebben gekregen en welke problemen zich voordoen als ze deze taken uitvoeren.

De Directie Jeugd- en Jongerenontwikkeling

DJJO voert namens de Minister van Jeugd- en Jongerenontwikkeling de beleidsregie over de ontwikkeling, voorbereiding en organisatie van de Sociale Vormingsplicht en houdt toezicht op verdere implementatie. In de praktijk blijkt DJJO een cruciale rol te hebben gespeeld bij de implementatie en voortgang van de Sociale Vormingsplicht. Daarbij heeft de directie ook onderdelen opgepakt die niet formeel tot de primaire verantwoordelijkheden van DJJO behoren, in het bijzonder op Curaçao.⁸ Vaak wordt aangegeven dat zonder de aanjagende rol van DJJO, de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht niet van de grond was gekomen.

Dit wil niet zeggen dat alle belangrijke activiteiten altijd even snel zijn opgepakt of tot snelle resultaten hebben geleid. In dit verband verdient de aandacht het tot stand komen van het Jongerenregister, de training van leermeesters, het vaststellen van instap- en eindtoetsen en de certificering van opleidingen.

Meer in detail kan hierover het volgende worden opgemerkt:

- Lange tijd heeft de Sociale Vormingsplicht het zonder een operationeel Jongerenregister moeten stellen. Het projectbureau Curaçao geeft hierover aan dat het veel inspanning heeft gekost om een maandelijks beeld van de stand van zaken te kunnen geven. Ondanks het belang van een jongerenregister, zoals ook in de Landsverordening is aangegeven, is een dergelijk centraal gegevensbestand tot op heden niet operationeel. Men verwacht dat dit in het eerste kwartaal van 2008 het geval zal zijn. Wel heeft DJJO recentelijk een voorlopig gegevensbestand opgeleverd. Dit bestand bevat echter wel enige onduidelijkheden en de actuele stand van zaken met betrekking tot de uitvoering is niet altijd eenvoudig te destilleren.
- Ten tijde van het werkbezoek waren er in veruit de meeste gevallen nog geen leermeesters bij de participerende arbeidsorganisaties aangesteld. Deze leermeesters zijn zeer belangrijk voor een goede invulling van het natraject. Wel heeft DJJO samen met het kenniscentrum Calibris intensief gewerkt aan de totstandkoming van een trainingsaanbod, maar dit heeft tot dusverre nog niet geresulteerd in een substantiële inzet van deze functionarissen.

⁸ Zo is DJJO intensief betrokken bij het maandelijks overleg tussen projectbureau en uitvoeringsorganisaties op Curaçao en heeft DJJO een belangrijk rol gespeeld bij het leggen van contacten met werkgevers.

- Het vaststellen van de instaptoetsen heeft DJJO inmiddels samen met de uitvoeringsinstellingen opgepikt.⁹ Toch heeft dit lang geduurd, gegeven de beperkingen die de aanvankelijke educatieve intake met zich meebracht.¹⁰ Bovendien zou het examenbureau (ETE) zou deze taak wellicht moeten uitvoeren. In de Landsverordening wordt de verantwoordelijkheid voor de toetsen en examens per slot van rekening bij deze instelling neergelegd.
- De situatie rondom het vaststellen van de eindtermen of functieprofielen is nog niet geheel duidelijk. DJJO stelt, evenals de Onderwijsinspectie overigens, dat het beter is om te werken met ontwikkelingsdoelen (in plaats van eindtermen). Voor het vaststellen van vormingsdoelen is dit geen probleem, maar voor het vakinhoudelijke gedeelte is het de vraag of deze voldoende aansluiten bij de standaarden in het onderwijs en de verwachtingen bij werkgevers. Bovendien zijn de vakinhoudelijke functieprofielen SV2 nog niet gereed.
- DJJO heeft altijd een zeer proactieve rol gespeeld in het benaderen van werkgevers. Deze rol is tijdens de eerste fase van het programma cruciaal gebleken. Toch zullen de projectbureaus deze taak, vastgelegd in de Banenplannen, veel meer ter hand moeten nemen. Zij moeten samen met de eilandelijke arbeidsdiensten de vraag naar lager opgeleide werknemers in kaart brengen en het contact met werkgevers gestalte geven.

Rol eilandelijke projectbureaus

Het eilandelijk projectbureau, ondergebracht bij een eilandelijke dienst, is namens het Bestuurscollege belast met de zorg voor de uitvoering van het programma. In de praktijk hebben de eilandelijke projectbureaus echter niet op alle eilanden een even pro-actieve rol gespeeld. Soms ook zijn de projectbureaus qua ondersteuning van de uitvoerders onvoldoende zichtbaar geweest. Dit geldt voor de projectbureaus op Curaçao en Sint Maarten. Voor een deel komt dit overigens door onvoldoende capaciteit. De genoemde projectbureaus hebben lange tijd onvoldoende middelen en menskracht gehad om voortvarend aan de slag te gaan. Overigens is deze situatie recentelijk sterk verbeterd. Per eiland kunnen we het volgende concluderen:

- Op Curaçao is het projectbureau niet altijd even slagvaardig geweest, bijvoorbeeld bij het uitwerken van het Banenplan en het verkrijgen van stages en banen. Ook de aansturing van de uitvoerders en de terugkoppeling van aangeleverde gegevens beschouwen sommige uitvoerende organisaties als onvoldoende. Overigens houdt deze situatie nauw verband met de langdurige ondercapaciteit bij het projectbureau.¹¹

⁹ In het najaar van 2007 is op initiatief van DJJO een seminar georganiseerd, waarbij gezamenlijk aan toetsontwikkeling is gewerkt.

¹⁰ Aanvankelijk beperkte deze zich tot het vaststellen van de vooropleiding en de keuze voor een aansluitend kanstraject. Deze kennis bleek echter onvoldoende om het juiste niveau van het kanstraject te kunnen vaststellen.

¹¹ Meer specifiek gaat het hierbij om het uitblijven van een beslissing over de invulling van twee vacatures (voor Arbeidsbemiddelaar en Senior Trajectbegeleider). De middelen hiervoor zijn inmiddels vrijgemaakt.

- Op Sint Maarten wordt momenteel een verbeterslag gemaakt. Niettemin is er lange tijd sprake geweest van een weinig daadkrachtige rol van het projectbureau. Voor een groot deel komt dit door het snelle vertrek van de projectmanager (en de lange periode waarin deze functie vacant is geweest). Het resultaat is dat veel zaken nog niet op orde zijn, in het bijzonder de aspecten die deel uitmaken van het Banenplan.
- Op Bonaire is de rol van het projectbureau beperkt geweest. Het bureau was voornamelijk verantwoordelijk voor de intake en de uitbetaling van de kanstoelagen. De andere taken van het projectbureau zijn hoofdzakelijk uitgevoerd door de uitvoeringsorganisatie. De lijnen tussen het projectbureau en de uitvoeringsorganisatie zijn echter kort, zodat een effectieve samenwerking is ontstaan.
- Op Sint Eustatius heeft het projectbureau veel werk naar zich toe getrokken. Zij faciliteren en ondersteunen de uitvoerende partijen. Een formeel Banenplan is er overigens niet. Wel is een job coach aangesteld die zorgdraagt voor de ondersteuning en nazorg van de jongeren. Meer dan op elk ander eiland onderhoudt het projectbureau contact met alle partijen, zowel de uitvoerders, de jongeren als de werkgevers.

Rol uitvoeringsorganisaties

De uitvoeringsorganisaties bieden kanstrajecten aan en voeren deze uit. Wat opvalt is dat de meeste uitvoeringsorganisaties in hun taakuitvoering zeer betrokken zijn bij de deelnemende jongeren.¹² Er is veelal een persoonlijk contact met de doelgroep en van alle deelnemers kennen ze de voor- geschiedenis en toekomstverwachtingen. Ook zijn ze doorgaans goed op de hoogte van de thuisproblematiek.

Hier staat tegenover dat van een professionele taakverdeling niet altijd sprake is. Tekortkomingen hierin werden al in de tweede externe monitormissie aan de orde gesteld, maar ook op basis van de evaluatiemissie in het najaar van 2007 moet worden geconcludeerd dat niet alle taken en verantwoordelijkheden altijd goed zijn geregeld. Samengevat betreft dit de volgende aspecten:

- De projectleider voert veel functies zelf uit, zonder deze over te laten aan daartoe geëquipeerde deskundigen. Deze situatie doet zich in het bijzonder voor op Sint Maarten. Bij de bezochte uitvoerders op Curaçao, Sint Eustatius en Bonaire bleek de verdeling van taken en functies over het algemeen goed te zijn geregeld.
- De discussie rond de kwaliteit van ingezet personeel bij de uitvoeringsorganisaties concentreert zich in belangrijke mate op de inzet van onvoldoende bekwame en/of onbevoegde docenten. Deze praktijk komt regelmatig voor en leidt bij vooral de projectbureaus tot twijfels over de kwaliteit. Ook de werkgevers (AAV en CHATA) en de Onderwijsinspectie geven aan dat ze de indruk hebben dat de kwaliteit van docenten soms onvoldoende is.

¹² We benadrukken dat RegioPlan niet alle projecten heeft bezocht. Van de dertien projecten zijn er drie niet in dit onderzoek meegenomen (zie ook hoofdstuk 1).

- Het komt regelmatig voor dat lessen in de avonduren worden gegeven. Dit wordt in de hand gewerkt doordat veel bevoegde docenten overdag niet altijd beschikbaar zijn. Gegeven de vaak gebrekkige vervoersmogelijkheden en de risico's die jongeren 's avonds lopen, is deze situatie als onwenselijk. In het bijzonder speelt dit probleem op Sint Maarten en Sint Eustatius.
- De kwaliteitsbewaking is bij veel uitvoerders onvoldoende. Het gaat hier onder andere om de kwaliteit van de administratie, de aanlevering van schriftelijke rapportages en het houden van interne evaluaties. Volgens alle projectbureaus is de wijze waarop de uitvoerders hun inlichten onder de maat. Overigens is er ook kritiek op het rapportageformaat. Uitvoerders geven aan lang niet alle relevante informatie op het formulier kwijt te kunnen. Deze kritiek is vooral op Sint Maarten geuit.
- Verschillende uitvoeringsorganisaties bieden minder jongeren een traject aan dan het aantal kanstrajecten waarvoor financiering is ontvangen. Weliswaar zijn de projectbureaus verantwoordelijk voor de administratieve intake en de aanlevering van kandidaten, maar de uitvoerders moeten meer doen om de jongeren 'binnen boord' te houden. Ook vroegtijdige rapportage over niet-deelname of uitval hoort hierbij.
- De uitvoeringscapaciteit van de uitvoeringsorganisaties wordt nog altijd onvolledig benut. Dit probleem hangt samen met het feit dat minder jongeren deelnemen dan contractueel is vastgelegd. Uitvoeringsorganisaties zelf wijzen hierbij vooral op de vertragingen in de financiering en de soms gebrekkige aansluiting tussen het voor- en hoofdtraject (met soms lange wachttijden tot gevolg). Het probleem van het onvoldoende benutten van de uitvoeringscapaciteit speelt vooral op Sint Maarten en Curaçao.

Rol Onderwijsinspectie

De Onderwijsinspectie van de Nederlandse Antillen draagt zorg voor toezicht op de kwaliteit van de kanstrajecten. Op de benedenwindse eilanden heeft de inspectie de uitvoerders inmiddels een of meerdere malen bezocht. Op de bovenwindse eilanden is de rol van de Onderwijsinspectie echter tot dusverre minder zichtbaar geweest. Zowel de projectbureaus als verschillende uitvoerders wijzen hierop.

Wel heeft de Inspecteur-Generaal van de Onderwijsinspectie in oktober 2007 haar bevindingen over de Sociale Vormingsplicht gepresenteerd.¹³ Deze hebben allereerst betrekking op de volgende ontbrekende informatie in de Landsverordening Sociale Vormingsplicht:

- de vereiste minimumbevoegdheid van docenten,
- de beschikbaarheid van documenten van uitvoeringsorganisaties aan de inspectie,
- de bevoegdheid van de Onderwijsinspecteur in het kader van de Sociale Vormingsplicht.

¹³ Zie Inspectierapport Sociale Vormingsplicht 2007. Onderwijsinspectie N.A. De Inspecteur-Generaal P.R. de Rooy. Curaçao oktober 2007.

Verder richten de bevindingen van de Inspectie zich op de afzonderlijke eilanden. Bij Bonaire wordt vooral ingegaan op de overlap in toezicht en controle tussen verschillende organisaties. Bij Curaçao wordt gewezen op een tekort aan infrastructurele mogelijkheden, een tekort aan gekwalificeerde docenten, het ontbreken van informatie en onduidelijkheid over diploma's. De inspectierapporten van de bovenwindse eilanden waren in het najaar 2007 nog niet afgerond en zijn derhalve niet meegenomen in de bevindingen van de Inspecteur-Generaal.

Aanvankelijk was het overigens de bedoeling dat de inspectie elk kwartaal zou rapporteren aan de minister over de kwaliteit van de trajecten. Voor zover bekend is het inspectierapport van oktober 2007 het eerste rapport dat de inspectie heeft opgeleverd. Vanuit de zijde van de uitvoeringsorganisaties is meerdere malen kritiek geuit op de weinig betrokken houding van de onderwijsinspectie. Zij kwam niet of laat op inspectiebezoek en gaf weinig opbouwende kritiek in de vorm van adviezen of ondersteuning. De inspectie geeft aan dat het ontbreken van een goed toetsingskader en onvoldoende menskracht op sommige eilanden, het uitvoeren van een goede inspectie heeft bemoeilijkt.

Rol examenbureau

Het examenbureau (ETE) draagt zorg voor de ontwikkeling van veel examens en toetsen. Ook beheert het examenbureau een bestand van jongeren die een diploma in het onderwijs hebben gehaald. Dit bestand kan worden gebruikt om de doelgroep van de Sociale Vormingsplicht te bepalen en zal uiteindelijk moeten worden gekoppeld met het jongerenregister.

Maar uiteindelijk is het ETE nagenoeg niet betrokken geweest bij de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht. Nadat ETE een te dure offerte had uitgebracht voor de beoogde taken (certificering, ontwikkeling toetsen) is de samenwerking stil komen te liggen. Dit heeft voor een grote vertraging gezorgd bij de uitvoering van sommige onderdelen van het programma.

Uiteindelijk zijn de taken van het examenbureau deels overgenomen door een Nederlandse instelling (ICE). In augustus 2007 heeft ICE een training gehouden voor uitvoeringsorganisaties over competentiegericht toetsen. Met deze training kunnen uitvoeringsorganisaties aan de slag met het ontwikkelen van toetsen. Daarmee is echter nog steeds geen sprake van een landelijke erkenning van uitgegeven certificaten.

2.3 Voorzieningen en financiële middelen

In zowel de eerste als de tweede monitormissie werd al geconstateerd dat er nog onvoldoende terecht is gekomen van de noodzakelijke voorzieningen, zoals vastgelegd in de Landsverordening en het programma Kans op Perspectief. Het gaat hier vooral om de realisatie van een jongerenregister, de ontwikkeling van instaptoetsen, de vaststelling van eindtermen en bijscholing van docenten. Zoals hiervoor gezegd, worden veel zaken met voortschrijdend inzicht opgepikt. In de meeste gevallen speelt DJJO hierin een sleutelrol.

Meer specifiek hebben de ontwikkeling van een jongerenregister, het vaststellen en gebruiken van instaptoetsen en het trainen van leermeesters momenteel de volle aandacht. Het is nog te vroeg om vergaande conclusies te trekken over de uitvoeringspraktijk. Twee aspecten verdienen echter verscherpte aandacht:

1. *De vaststelling van eindtoetsen.* Inmiddels is DJJO bezig eindtermen te ontwikkelen. De toetsen worden binnenkort gebundeld zodat men ermee kan werken. Zoals gezegd zijn de vakinhoudelijke functieprofielen SV2 nog niet gereed. Het gaat hier echter om een zeer prominent uitstroomniveau. Daarnaast worden er in de praktijk deelcertificaten aan jongeren uitgereikt die onder het SV2-niveau liggen. Ook zijn deze deelcertificaten lastig te valideren, omdat zij niet aansluiten bij de kwalificatieniveaus in het beroepsonderwijs.¹⁴ Werkgevers geven aan nog altijd onvoldoende inzicht te hebben in wat de jongeren feitelijk kunnen.
2. *Het bijscholen van docenten.* Lange tijd is hiermee onvoldoende gebeurd, waardoor veel onbevoegde en/of niet gekwalificeerde docenten niet zijn (bij-)geschoold. Dit probleem speelt op alle eilanden. Alleen op Bonaire worden docenten in de gelegenheid gesteld hun vaardigheden te vergroten met behulp van een pedagogische getuigschrift. Op andere eilanden is het zijn ze hier echter nog lang niet zo ver mee.

Met de financiën waren er in de periode voorafgaande aan het najaar van 2007 verschillende problemen, die hebben geleid tot onzekerheden, vertragingen en incidenteel ook afstel van investeringen. Overigens geldt ook in dit opzicht dat de Sociale Vormingsplicht een lerende organisatie is; voor veel problemen is in de loop der tijd een oplossing gevonden. Niettemin verdienen de volgende aspecten speciale vermelding:

- De gelden uit de investeringspot voor verbeteringen van de infrastructuur hebben erg lang op zich laten wachten. Hierdoor heeft een aantal projecten noodzakelijke investeringen (lesmateriaal, kantoorruimte, lokalen, et cetera) niet kunnen doen of hiervoor allerlei alternatieve officiële constructies moeten zoeken. Dit komt vooral doordat de uitvoeringsorganisaties de benodigde middelen niet altijd op een deugdelijke wijze hebben aangevraagd. Daarnaast hebben de uitvoeringsorganisaties aanvankelijk niet realistisch begroot (zoals op Bonaire, Sint Eustatius en Sint Maarten), met vertragingen in de uitbetalingen door USONA tot gevolg. Overigens zijn met de uitkering van de investeringsmiddelen in het najaar van 2007 veel problemen opgelost.
- Het 'on-holdstellen' van de financiering aan het einde van 2006 door de minister van Onderwijs heeft voor veel onzekerheid gezorgd en tot het uitstellen van specifieke projecten (zoals op Curaçao is gebeurd). Ook is hierdoor de instroom van nieuwe deelnemers vertraagd en is een wachtkamerprobleem ontstaan bij de doorstroom van een voortraject naar een hoofdtraject.

¹⁴ Wij hebben geen precieze cijfers over het aantal deelcertificaten onder het niveau SV2, maar de indruk bestaat dat het hier om substantiële aantallen gaat.

- Er is in sommige gevallen veel vertraging opgetreden in de aanstelling van medewerkers bij de projectbureaus, wat mede verband houdt met onvoldoende afstemming en samenspraak over de te volgen procedure tussen de programmaorganisatie en de eilandelijke bestuurscolleges. Hierdoor hebben de projectbureaus op alle eilanden lange tijd met het probleem van onderbemensing te maken gehad.
- In het verleden hebben de uitvoeringsorganisaties presentielijsten niet altijd op een deugdelijke wijze ingevuld. De projectbureaus zijn hiervan namelijk afhankelijk voordat tot betaling van de kanstoelagen kan worden overgegaan. Ook dit aspect heeft tot vertragingen in de financiering geleid. Inmiddels is in december 2007 op Sint Maarten een bijeenkomst belegd, waarbij afspraken zijn gemaakt over verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties op dit punt.

2.4 Handhaving

De Nota Handhavend Toezicht Sociale Vormingsplicht is in januari 2008 definitief geworden.¹⁵ In deze nota worden allereerst de uitgangspunten voor het handhavend toezicht aangegeven, met daarbij speciale aandacht voor methodiek en instrumenten. Meer in detail gaat het hierbij om het bekendmaken van de Sociale Vormingsplicht (door middel van voorlichting), de naleving ervan monitoren (door middel van rapportage, audits en afhandeling van individuele klachten), schendingen opsporen en aanpakken (op basis van de maandelijkse rapportages door de uitvoeringsorganisaties) en jongeren betrekken bij het handhavingsproces. Daarnaast worden per relevante actor – de Onderwijsinspectie, het eilandelijk bestuurscollege, het Openbaar Ministerie en DJJO – de specifieke verantwoordelijkheden aangegeven.

In het kader van de Nota Handhavend Toezicht zijn momenteel alle partijen op Curaçao in overleg over de uitvoering van een meer sanctionerend en repressief beleid. Tot nu toe is men vooral preventief bezig geweest. Wel krijgen jongeren reeds langere tijd te maken met kortingen op hun toelage bij onvoldoende deelname aan de kanstrajecten. Op basis van de nieuwe nota zal in de toekomst echter niet slechts administratief worden beboet, maar kan ook het dwingende instrument van strafrechtelijke vervolging worden ingezet. Hiertoe zal op Curaçao op korte termijn een pilot worden opgezet.¹⁶ Het is de bedoeling dat de resultaten die hierbij worden geboekt, ook worden ingezet om het handhavingsinstrumentarium op de andere eilanden aan te passen.

¹⁵ Handhavend Toezicht Sociale Vormingsplicht. DJJO, januari 2008.

¹⁶ Het projectbureau Curaçao heeft een lijst opgesteld van jongeren die niet willen deelnemen aan de Sociale Vormingsplicht, ondanks allerlei pogingen deze jongeren toch te laten meedoen. Met deze lijst krijgt de pilot gestalte en worden de procedures zonodig bijgesteld.

Vooruitlopend op de nota is DJJO reeds vanaf de aanvang van de Sociale Vormingsplicht met verschillende aspecten van de handhaving aan de slag gegaan. Zo legt DJJO elke zes maanden een bezoek af aan de projectbureaus en uitvoeringsorganisaties. Voor DJJO is dit een belangrijk instrument om zicht te krijgen op de uitvoeringspraktijk. Daarnaast vindt handhaving door DJJO plaats via het bevorderen van kennis over de werking van de Sociale Vormingsplicht (onder andere door *road shows* en tv-spotjes), het opstellen van audits en rapportages, de beoordeling van raamplannen en het monitoren van de voortgang op basis van cijfermatige rapportages (die hun uiteindelijke beslag in het jongerenregister moeten krijgen).

Een belangrijke bevinding over het handhavend toezicht is dat de interne kwaliteitsbewaking bij de uitvoeringsorganisaties gebrekkig is. Er wordt onvoldoende gekeken naar de uitvoering en resultaten van de eigen werkwijze. DJJO heeft nu de eis gesteld dat alle uitvoeringsorganisaties intern moeten nagaan hoe ze de kwaliteit van de uitvoering kunnen verbeteren, onder andere door functies en taken vast te leggen, rapportages te verbeteren en evaluatiemomenten in te stellen. Bij veel uitvoeringsorganisaties verdient dit de aandacht. Bij de projecten op Sint Maarten is de kritiek op de werkprocessen nog het sterkst; met behulp van een verbeterplan moeten de uitvoeringsorganisaties de interne kwaliteit aanzienlijk verbeteren. Hierover zijn gerichte afspraken gemaakt (zie ook hoofdstuk 6).

Aan de andere kant ervaren sommigen het handhavend toezicht van DJJO niet altijd als ontoereikend. Er is te weinig sturing geweest op de raamplannen, waardoor er grote verschillen zijn in de kwaliteit van de plannen. Ook geven verschillende uitvoeringsorganisaties (op alle eilanden) aan dat de schriftelijke terugkoppeling door DJJO onvoldoende systematisch plaatsvindt. Hierdoor is het voor de uitvoeringsorganisaties lastig om hun rapportages inhoudelijk te verbeteren. Deze constatering is urgent, omdat in de Nota Handhavend Toezicht wordt benadrukt dat een goede opsporing in belangrijke mate zal afhangen van de kwaliteit van de maandelijkse rapportages van de uitvoerders en projectbureaus. Een adequate terugkoppeling tussen DJJO en de andere betrokkenen ziet men als voorwaarde voor succesvol handhaven.

2.5 Aanpalend beleid

De Sociale Vormingsplicht maakt duidelijk dat de problematiek van jongeren zich niet beperkt tot een leerachterstand of onvoldoende scholing. In plaats daarvan hebben veel jongeren een meervoudige problematiek, waarvan met name ook de thuissituatie deel uitmaakt. De problemen verschillen uiteraard per individu, maar veel gehoorde aspecten zijn: drugsgebruik, zwangerschap op jonge leeftijd, de afwezigheid van rolmodellen, eenoudergezinnen, een slechte huisvestingssituatie en sociaal-emotionele problemen. Alle betrokkenen adviseren dan ook een goede inbedding van de Sociale Vormingsplicht in een breder aanbod van zorg en ondersteuning.

In de praktijk is hiervan echter onvoldoende sprake. In de beste gevallen ondersteunt het maatschappelijk werk de jongeren bij hun dagelijkse problemen, maar van een 'verknoping' van beleid is geen sprake. Drie dimensies verdienen hierbij extra aandacht:

- Een vorm van ondersteuning buiten de lesuren om, waarbij niet alleen het maatschappelijk werk wordt ingezet, maar sprake is van een meer intensieve begeleiding en (gezins-)therapie. In dit verband kan aangesloten worden bij de drietrap, zoals door de Inspectie Onderwijs is voorgesteld: thuissituatie, kanstraject en bemiddeling naar werk.¹⁷ In een dergelijke keten zou meer aandacht kunnen worden besteed aan het oplossen van de problemen die de jongeren in hun dagelijkse en gezinsleven tegenkomen.¹⁸ Ook passen hierin de plannen van DJJO om een residentiële voorziening te creëren voor jongeren die meedoen aan de Sociale Vormingsplicht.
- De praktijk leert dat de drempel om van reguliere zorg- en gezondheidsinstellingen gebruik te maken, bij veel jongeren nog altijd erg hoog ligt. Tot dusverre heeft de Sociale Vormingsplicht hier onvoldoende antwoord op geboden. Een mogelijkheid om deze afstand te verkleinen is deze instellingen binnenhalen in de structuren van het programma, bijvoorbeeld door inloopsprekuren in te richten.
- De expertise van eilandelijke arbeidsdiensten en de specifieke kennis over de Sociale Vormingsplicht wordt niet altijd op een systematische wijze gebundeld. Hoewel op alle eilanden sprake is van overleg tussen beide actoren, krijgt dit niet altijd een vervolg in het delen van kennis over de arbeidsmarkt, het uitwisselen van contacten met werkgevers en het inschakelen van arbeidsbemiddeling vanuit de arbeidsdiensten. Sint Maarten vormt hierop overigens een positieve uitzondering.

2.6 Commitment

Werkgevers zijn beslist betrokken bij de Sociale Vormingsplicht, zo geven de projectbureaus en uitvoeringsorganisaties op de verschillende eilanden aan. Ook de werkgeversorganisaties (CHATA en AAV) tonen een positieve grondhouding ten aanzien van de Sociale Vormingsplicht. Er is een grote behoefte aan arbeidskrachten op alle niveaus op de eilanden en de deelnemers aan de Sociale Vormingsplicht kunnen zeker een rol spelen in het vervullen van deze behoeften, zeggen de werkgevers. Daarbij is het voor werkgevers wel essentieel dat deze jongeren voldoende zijn gemotiveerd en gevormd (sociale vaardigheden, arbeidsdiscipline, et cetera) om te gaan werken en dat men weet wat de jongeren feitelijk kunnen. Hoewel er dus zeker sprake is van een

¹⁷ Inspectierapport Sociale Vormingsplicht 2007. Onderwijsinspectie N.A. De Inspecteur-generaal P.R. de Rooy. Curaçao oktober, 2007.

¹⁸ Niet onbelangrijk in dit verband is het feit dat bijna zestig procent van de deelnemende jongeren zelf al kinderen heeft, blijkend uit een verkennend onderzoek van DJJO in 2007.

positief draagvlak bij werkgevers, heeft dit maar in beperkte mate geresulteerd in vaste afspraken over stages en banen.

De betrokkenheid bij de Sociale Vormingsplicht van het eilandbestuur wordt niet overal als even groot ervaren. Op Bonaire zijn het projectbureau en de uitvoeringsorganisatie tevreden over de betrokkenheid van het bestuur. Ook de gedeputeerde heeft aangegeven belang te hechten aan een tweede kansvoorziening voor deze jongeren. Op Curaçao is men over het algemeen iets gereserveerder. Sommigen zijn van mening dat het bestuur nauwelijks betrokken is bij de Sociale Vormingsplicht. De vele collegewisselingen in de afgelopen periode hebben het commitment beslist niet vergroot, benadrukken verschillende respondenten. Op Sint Maarten en Sint Eustatius was het niet mogelijk met een bestuurder van het eiland te spreken.¹⁹ Niettemin zijn de projectbureaus op deze eilanden optimistisch over de kansen op voortzetting van het programma binnen een nieuwe staatkundige structuur. De recente aanstelling van medewerkers (maatschappelijk werkers op Sint Eustatius, een projectmanager op Sint Maarten) wordt in dit verband als een teken van bestuurlijke betrokkenheid beschouwd.

Het oordeel over het commitment van de jongeren is zeer wisselend. Op Bonaire is men zeer positief over de betrokkenheid van de jongeren. Op Curaçao zijn sommige uitvoerders iets kritischer over het draagvlak onder jongeren. De hoogte van de kanstoelage wordt vaak genoemd in verband met de bereidheid van jongeren zich aan de kanstrajecten te committeren. Enkele respondenten zijn van mening dat de jongeren niet intrinsiek gemotiveerd zijn, maar alleen door de kanstoelage over de streep worden getrokken. Wel wordt de gedachte dat een toelage noodzakelijk is, breed gedragen.

Ook op de bovenwindse eilanden is het beeld divers: veel jongeren zien de kanstrajecten daadwerkelijk als een tweede kans. Een minderheid van hen wordt niettemin vooral aangemoedigd door het financiële voordeel van deelname aan de Sociale Vormingsplicht. De ongeveer vijftien jongeren waarmee voor deze evaluatie is gesproken, bevestigen dit beeld: de meeste ervaren het programma als een laatste kans die hen wordt geboden. Wel is de kans-toelage een belangrijke voorwaarde voor deelname.

2.7 De relatie tussen Sociale Vormingsplicht en het onderwijs

Los van bovenstaande factoren ter beoordeling van het succes van de Sociale Vormingsplicht is het van belang om in te gaan op hoe de Sociale Vormingsplicht zich verhoudt tot het reguliere onderwijs. De aard van de wisselwerking tussen beide is namelijk eveneens van invloed op het succes van de kanstrajecten en banenplannen. Hieronder staan we kort stil bij drie facetten: de aantrekkingskracht die de Sociale Vormingsplicht op de leerplichtige jongeren uitoefent, de succesfactoren van de Sociale Vormingsplicht die ook in het

¹⁹ De afspraken met respectievelijk mevrouw Wescott (gedeputeerde Sint Maarten) en de heer Hooker (Sint Eustatius) werden op het laatste moment afgezegd.

reguliere onderwijs een plaats zouden kunnen krijgen, en hoe dit nu al terugkomt in de nieuwe onderwijsplannen.

Aantrekkingskracht

De aantrekkingskracht vanuit de Sociale Vormingsplicht op de jongeren blijkt beslist groot te zijn, getuige ook de grote groep zelfmelders. Het is niet eenvoudig aan te geven in hoeverre deze jongeren het reguliere onderwijs eerder hebben verlaten ten gunste van een traject met een kanstoelage. Incidenteel is dit niet uit te sluiten. Toch geven respondenten (en met name verschillende uitvoeringsorganisaties, projectbureaus en de Onderwijsinspectie) aan niet te verwachten dat dit op grote schaal gebeurt. Men moet zich namelijk realiseren dat veel jongeren die aan de kanstrajecten deelnemen, het reguliere onderwijs al op jonge leeftijd hebben verlaten en pas na een langere periode – vaak na enkele jaren – in een kanstraject instromen. De overgrote meerderheid van de deelnemende jongeren is ouder dan 18 (zie ook Verbaken, 2007), maar heeft vaak zeer beperkt onderwijs genoten. Een argument dat in dit verband vaker is genoemd (in elk geval op Bonaire, Curaçao en Sint Maarten), is dat scholen sommige 'lastpakken' liever buiten de deur houden. Zeker voor leerlingen die eenmaal van school zijn gestuurd, is het vaak erg moeilijk om weer in de klas terug te kunnen keren. Incidenteel wordt hierbij gesproken over een oneigenlijk uitstroomkanaal. De Sociale Vormingsplicht is een laatste kans voor jongeren die hun kansen in het reguliere onderwijs hebben verspeeld.

Succesfactoren

De succesfactoren van de Sociale Vormingsplicht worden breed gedeeld onder de deelnemende partijen en hebben vooral betrekking op de aandacht voor vorming, het accent op praktijkgericht onderwijs, de persoonlijke begeleiding en de gerichte uitstroom naar werk.

- In de opzet van de kanstrajecten is vooral de aandacht voor de sociale vorming anders dan in het reguliere onderwijs. Jongeren leren hoe ze zich in allerlei situaties moeten gedragen, hoe zij zich naar werkgevers moeten opstellen en wat van hen wordt verwacht op de arbeidsmarkt. Alom wordt onderkend dat dit beslist geen sinecure is.
- Ook slaat de combinatie van meer theoretische en praktijkgerichte vakken goed aan. Veel jongeren zijn namelijk vooral geïnteresseerd in meer praktische of praktijkgerichte vaardigheden, die in het reguliere onderwijs (althans op het VSBO) een veel minder prominente plaats innemen.
- De persoonlijke begeleiding blijkt voor de meeste jongeren noodzakelijk om hen tijdens het kanstraject voldoende te kunnen ondersteunen. Dit is zo belangrijk omdat de begeleiding de mogelijkheid geeft een oplossing te bieden voor de privéproblemen waarmee velen kampen. Daarnaast blijkt een een-op-eenbenadering vaak essentieel om deze jongeren 'binnen boord' te houden en te voorkomen dat zij terugvallen in hun oude bestaan. Een veelgehoord argument is dat er in het reguliere onderwijs nauwelijks aandacht is voor de achtergrond en thuissituatie van deze jongeren.

- Tot slot is ook de gerichtheid op een stageplaats en werk een belangrijke meerwaarde van de Sociale Vormingsplicht. Veel van wat wordt geleerd, heeft namelijk direct te maken met een mogelijk toekomstig dienstverband. Voor de jongeren betekent dit dat zij direct werken aan hun eigen toekomst: zij leren zich te presenteren bij een werkgever, verbeteren hun taalkennis, investeren in vakinhoudelijke kennis en krijgen de kans om werkervaring op te doen.

De Sociale Vormingsplicht en het reguliere onderwijs

Onvoldoende bewaking van de leerplicht heeft in het verleden geleid tot omvangrijke absentie en uitval. Een deel van deze jongeren is uiteindelijk in de kanstrajecten ingestroomd. Aan het grootschalig verzuim lijkt met de nieuwe onderwijsplannen een eind te komen. Belangrijk in dit verband is het optrekken van de leerplichtige leeftijd en de maatregelen die worden ondernomen om het voortijdig schoolverlaten daadwerkelijk aan te pakken. Vanzelfsprekend zal in dit verband veel afhangen van een doeltreffende uitvoeringspraktijk.

De nieuwe plannen moeten het onderwijssysteem zodanig veranderen, dat hierdoor de vroegtijdige schooluitval succesvol wordt teruggedrongen. Hierbij gaat het in het bijzonder om het Deltaplan van het ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jongeren en Sport, en het Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren, die Nederland en de Nederlandse Antillen hebben opgesteld voor de periode 2008-2012. Relevante elementen uit het nieuwe onderwijssysteem zijn:

- (1) de leerplicht verlengen van 4 tot en met 18 jaar en de handhaving ervan versterken;
- (2) ketensamenwerking bij het regelen van steun en zorg voor behoeftige leerlingen;
- (3) verbeteringen in het taalonderwijs;
- (4) meer praktijkgeoriënteerde en arbeidsgerichte opleidingen;
- (5) voldoende stageplaatsen creëren.

Met de aangekondigde vernieuwingen in het onderwijs wordt de continuïteit van de activiteiten in het kader van de Sociale Vormingsplicht gegarandeerd en worden de beleidsinhoudelijke doelstellingen voor het onderwijs en jeugdbeleid vastgelegd. Hierbinnen past ook een verdere implementatie van de Sociale Vormingsplicht met een verbeterde aansluiting bij zowel de arbeidsmarkt als het reguliere onderwijs. In het concluderende hoofdstuk zal hiertoe een aantal aanbevelingen worden gedaan.

Hierop vooruitlopend kan worden gesteld dat verschillende succesvolle onderdelen van de Sociale Vormingsplicht het reguliere onderwijs beïnvloeden.

Toch zal opnieuw veel aankomen op hoe deze elementen in de praktijk worden vormgegeven. Het volgende maakt dit duidelijk:

- Zoals gezegd moet er een effectieve handhaving van voortijdige uitval komen. In de eerste plaats zal de registratie in het onderwijs vroegtijdige signalering mogelijk moeten maken. Daarna komt het vooral aan op een doeltreffende opsporing en sanctionering.

- De ketenbenadering van de zorg en maatschappelijke ondersteuning zal meer moeten inhouden dan een operationeel doorgeefstelsel. Hierover kan het reguliere onderwijs veel leren van de Sociale Vormingsplicht, waarbij de zorg een-op-een wordt geboden en deze bovendien tot de thuisomgeving van de jongeren reikt.
- Verbetering van het taalonderwijs is beslist nodig, aangezien veel jongeren slechts elementaire vaardigheden bezitten. Zeker wanneer deze jongeren een baan in de dienstverlening ambiëren, komen zij hierin beslist tekort. Dit geldt in het bijzonder voor de taalvaardigheden die op de beroepspraktijk zijn toegesneden.
- Ook over het aanbieden van meer praktijkgericht onderwijs kan regulier onderwijs leren van de Sociale Vormingsplicht. Veel uitvoerders denken namelijk dat de voortijdige uitval van jongeren uit het onderwijs mede komt doordat de vakken te theoretisch van aard zijn.
- Tot slot maken stageplaatsen het onderwijs voor veel jongeren meer aansprekend, ook al is dit geen gemakkelijke opgave. Werkgevers moeten namelijk ook het nut van dergelijke constructies inzien en bij de inrichting ervan worden geholpen. De ervaring in Nederland leert dat hiervoor een zeer krachtige beleidsinspanning nodig is.

Hiermee is niet gezegd dat een succesvolle onderwijsvernieuwing de Sociale Vormingsplicht geheel overbodig zal maken. De tweedekanstrajecten zijn nadrukkelijk bedoeld voor drop-outs die niet langer leerplichtig zijn en waarvoor het onderwijs niet altijd een oplossing kan bieden. Wel is het goed dat de elementen die tijdens de Sociale Vormingsplicht goed blijken te werken, ook worden benut in het reguliere onderwijs.

3 DOELEN EN REALISATIE VAN HET PROGRAMMA

3.1 De Landsverordening: doelen en streefcijfers

Het doel van de Landsverordening en het programma Kans op Perspectief is dat alle jongeren minimaal een beroepskwalificatie op niveau 1 (assistent-niveau) behalen en uitzicht hebben op een baan. In het programma zijn voor de verschillende fasen van de implementatie van het programma de beoogde resultaten geformuleerd. Daarnaast heeft BZK een toetsingskader opgeteld. Dit toetsingskader hanteert USONA bij de projectbeoordeling. Voor de eerste fase (2006-2007) van de implementatie zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve doelen gesteld. Het gaat daarbij onder andere om de vraag of de benodigde infrastructuur voor de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht is gerealiseerd. Er zijn kwantitatieve doelstellingen geformuleerd voor het bereik, een succesvolle afronding van het hoofdtraject en deelname aan de stages. Concreet gaat het in de eerste fase van de uitvoering van het programma om de volgende beoogde resultaten:

1. De lessen uit de pilot zijn verwerkt in de projectdossiers/uitvoeringsplannen.
2. Minimaal de helft van de doelgroep is geregistreerd.
3. Er is een start gemaakt met het project Jongerenregistratie (volgsysteem).
4. Minimaal 880 jongeren zijn ingestroomd in kanstrajecten.
5. Er is een voldoende aanbod, kwantitatief en kwalitatief, van kanstrajecten.
6. Minimaal dertig procent van de instroom heeft een traject met succes afgerond.
7. Voldoende stageplekken voor jongeren in de kanstrajecten; minimaal vijftig procent van de deelnemers kan worden geplaatst.
8. Er is een plan van aanpak voor het residentieel traject.
9. De Landsverordening Sociale Vormingsplicht is in werking getreden.
10. Er wordt gestreefd naar een optimale aanwending van de Europese Unie-middelen die zijn bestemd voor het Netherlands Antilles Youth Development Programme.
11. Er is een goede samenwerking en synergie met het onderwijs-vernieuwingsprogramma.
12. De lessen uit de evaluatie van het Urgentieprogramma Jeugd en Jongerenontwikkeling zijn verwerkt in de aanpak van de integrale invoering van de Sociale Vormingsplicht.

Hieronder beschrijven we in hoeverre de kwalitatieve doelstellingen uit de eerste fase zijn gerealiseerd (3.2) en welke kwantitatieve resultaten zijn geboekt (3.3).

3.2 Realisatie kwalitatieve doelen

Landsverordening in werking

Om een duurzaam perspectief voor de jongeren te kunnen bereiken, moeten de eilanden voor de jongeren en infrastructuur van tweedekansvoorziening realiseren. Per februari 2006 is de Landsverordening Sociale Vormingsplicht ingevoerd. Daarmee is één van de doelstellingen van het programma Kans op Perspectief gerealiseerd.

Lessen uit de pilot verwerkt

Per 1 maart 2005 is een pilot van start gegaan op Bonaire, Curaçao en Sint Maarten ter voorbereiding van de implementatie van de Sociale Vormingsplicht voor jongeren en jongvolwassenen van 16 tot en met 24 jaar op de Nederlandse Antillen. De pilot heeft tot 15 januari 2006 geduurd. Tijdens de midterm review van de pilot is een aantal aandachtspunten geformuleerd voor de eerste fase van de implementatie van de Sociale Vormingsplicht. Deze gaan name betrekking over:

- het belang van maatschappelijke begeleiding en zorg;
- een nadere stroomlijning en afstemming van de organisatie, methodes en werkwijzen (onder andere intake, werving en toeleiding, toegankelijkheid schoolbestanden, wachtlijsten);
- een goede doorstroom naar de arbeidsmarkt en nazorg bieden.

De lessen uit de pilot zijn gedeeltelijk verwerkt in de uitvoeringsplannen. Hierin is onder andere aandacht voor het voortraject en het zorgtraject en aandacht voor instrumenten die de uitstroom naar de arbeidsmarkt moeten bevorderen (zie ook Verbaken 2006 en Verbaken 2007). Overigens waren niet alle onderdelen bij aanvang van de eerste fase gereed. Tijdens de implementatie van de eerste fase zijn nog gaandeweg methodes en werkwijzen aangescherpt of ingevoerd. Sommige betrokkenen denken dat na de pilot wellicht te snel van start is gegaan met de implementatie van de eerste fase van de Sociale Vormingsplicht. Hierdoor sommige essentiële onderdelen, zoals instap- en eindtoetsen (functieprofielen), nog niet beschikbaar.

Kwantitatief en kwalitatief voldoende aanbod van kanstrajecten

Met uitzondering van Saba, zijn op alle eilanden uitvoerders van kanstrajecten aangezocht, geselecteerd en gecontracteerd. Op (nagenoeg) alle eilanden is daarmee een aanbod van tweedekansvoorzieningen beschikbaar gekomen. Hier staat tegenover dat niet alle gewenste opleidingsrichtingen (wat betreft beroepsrichting en niveau) op alle eilanden aanwezig zijn, waardoor jongeren niet altijd het traject van hun voorkeur kunnen volgen. Zo zijn alleen op Curaçao en Bonaire kanstrajecten op SV3-niveau gerealiseerd. Ook was er in het verleden niet altijd voldoende capaciteit (onder andere vanwege onzekerheid over financiering) om de jongeren vanuit het voortraject direct te plaatsen in het hoofdtraject. Deze wachtkamerproblematiek lijkt nu grotendeels te zijn opgelost.

Voor een kwalitatief en kwantitatief aanbod van tweedekansvoorzieningen zijn verschillende instrumenten nodig. De instrumenten zijn de raamplannen kans-trajecten, het Jongerenregister, banenplannen, een kwalificatie- en examen-regeling, en instap- en eindtoetsen. Hieronder gaan we op deze onderdelen in.

- Aan de uitvoeringsorganisaties is gevraagd uit te leggen hoe zij een kwalitatief goed aanbod van tweedekansvoorzieningen voor de jongeren willen vormgeven. Als leidraad hiervoor heeft DJJO een format ontwikkeld voor de raamplannen. Zoals Verbaken (2007) al constateerde, hebben de meeste uitvoeringsorganisaties dit format niet gebruikt. In de raamplannen worden de doelen vaak in algemene termen verwoord (bijvoorbeeld 'de deelnemers kunnen aan het einde van de cursus de acht genoemde sociale basisvaardigheden toepassen in gevarieerde situaties'). In de plannen ontbreken meestal kwantitatieve doelen of streefcijfers, evenals de verwachte slagingspercentages. Dit maakt het lastig om de voortgang en resultaten bij de uitvoeringsorganisaties te monitoren. Daarmee is een belangrijk sturingsinstrument verloren gegaan.
- In het Jongerenregister staan alle jongeren die Sociale Vormingsplicht hebben. Activiteiten voor de Sociale Vormingsplicht kunnen in dit systeem worden gevolgd. Het systeem is belangrijk voor de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht, zowel voor de instroom van jongeren en de handhaving, als voor het meten van resultaat. Het Jongerenregister is nog niet operationeel geweest. Het systeem is vermoedelijk beschikbaar vanaf maart 2008; later dan aanvankelijk voorzien. Op dit moment worden de vorderingen in de kanstrajecten bijgehouden met een Excelapplicatie.
- Over de banenplannen kan worden geconcludeerd dat deze met wisselend succes zijn uitgevoerd. Op Sint Maarten is de relatie met het bedrijfsleven tot op heden onvoldoende op gang gekomen. Zowel de uitvoeringsorganisaties als het projectbureau ondernemen hiertoe initiatieven, maar van een uitgewerkte aanpak is geen sprake. Op Curaçao zijn het vooral de uitvoeringsorganisaties die goede contacten met het bedrijfsleven onderhouden. Vanuit het projectbureau zijn ook gesprekken gevoerd met verschillende werkgevers. De functie van arbeidsbemiddelaar is echter niet structureel ingevuld op dit eiland. Op Sint Eustatius is geen banenplan ontwikkeld, maar zijn wel goede contacten gelegd met werkgevers. Het projectbureau heeft hierin een zeer actieve rol gespeeld. Op Bonaire is het banenplan mede vormgegeven via een stuurgroep waarin onder meer de werkgevers zijn vertegenwoordigd.
- Volgens het programmadosier zou het examenbureau (ETE) een belangrijke rol spelen bij de certificering van opleidingen en docenten en bij het opstellen van een examenregeling. ETE is echter niet betrokken geweest bij de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht; er is nog geen examenregeling tot stand gekomen. Het uitblijven van certificering heeft ertoe geleid dat veel uitvoeringsorganisaties geen erkend diploma kunnen uitreiken voor met name de SV-1-trajecten. De SV-2-trajecten kunnen wel worden afgesloten met een diploma (SV-2 zou moeten voldoen aan het in de Landsverordening gestelde beroepsniveau 1), maar het is niet duidelijk

wat de waarde van dit document is. Een aantal uitvoeringsorganisaties is zelf met een erkenningsprocedure voor hun opleiding gestart, zodat zij beter kunnen aansluiten op het reguliere beroepsonderwijs, maar dit is niet centraal gestuurd.

- Over de docenten heeft Verbaken (2007) al eerder geconcludeerd dat veel docenten niet bevoegd, maar wel bekwaam moeten zijn. De Landsverordening Sociale Vormingsplicht kent overigens geen bevoegdheidsregeling in tegenstelling tot de onderwijswetgeving. De situatie rondom de docenten verschilt per eiland. Op Curaçao en Bonaire heeft een deel van de docenten geen onderwijsbevoegdheid. Op Sint Maarten en Sint Eustatius zijn de meeste docenten daarentegen wel onderwijsbevoegd. Er zijn initiatieven om docenten via het behalen van een pedagogisch getuigschrift zich alsnog te laten kwalificeren. Een specifiek certificaat voor docenten die zich richten op sociale vorming, bestaat echter niet.
- De instaptoetsen waren bij aanvang van de eerste fase niet beschikbaar. Volgens de Landsverordening moet een administratieve en educatieve intake plaatsvinden. Aanvankelijk was de gedachte dat bij de intake het kennisniveau van de jongeren kon worden bepaald aan de hand van hun schoolgeschiedenis. Hiervoor was een vragenlijst ontwikkeld. Dit bleek in de praktijk niet te werken. Gaandeweg ontstond behoefte aan instaptoetsen die het niveau van de jongeren beter konden bepalen. Dat betekende dat aanvankelijk uitvoeringsorganisaties zelf het wiel moesten uitvinden om het niveau van de jongeren te bepalen. Inmiddels maakt de instaptoets wel deel uit van de educatieve intake.
- Ook is er lange tijd onduidelijkheid geweest over de eindtermen en toetsing van competenties. In augustus 2007 hebben alle uitvoeringsorganisaties deelgenomen aan een trainingsweek rondom competentiegericht toetsen. Inmiddels zijn er 31 toetsen ontwikkeld, waaronder ook toetsen voor SV-2-niveau. Op het moment van de externe evaluatie moest de toepassing hiervan in de praktijk nog plaatsvinden.

Plan van aanpak residentieel traject

Hoewel het residentieel traject formeel geen onderdeel is van deze ex-interim-evaluatie, is dit onderwerp wel incidenteel ter sprake gekomen. Veel uitvoeringsorganisaties hebben aangegeven dat er een grote behoefte is aan een dergelijke voorziening. Voor sommige jongeren is de thuissituatie zo problematisch, dat succesvolle deelname aan de kanstrajecten alleen mogelijk is als deze jongeren elders kunnen worden opgevangen. In mei 2006 is een projectdossier ingediend bij USONA. Deze heeft dit plan echter afgekeurd wegens onhaalbaarheid. Daarna zijn er op dit vlak geen nieuwe voorstellen ingediend bij USONA. Wel zijn er contacten met het ministerie van Justitie om te verkennen wat de mogelijkheden zijn voor een residentieel opvang van sociaalvormingsplichtigen (in open afdelingen).

Samenwerking met andere programma's

- De samenwerking met SNAYDP is nauwelijks tot stand gekomen, ondanks de gedeelde doelgroep. Op uitvoerend niveau is wel enige samenwerking via CHATA/CHTF. CHTF heeft jongeren met Sociale Vormingsplicht geplaatst in leer-werktrajecten in de horeca. Dit verliep overigens niet zonder problemen. Uiteindelijk bleek het moeilijk om voldoende geschikte kandidaten vanuit de Sociale Vormingsplicht aan te leveren. Verder zijn op uitvoerend niveau geen concrete voorbeelden van samenwerking bekend.
- In de praktijk is nog geen echte samenwerking gerealiseerd tussen de Sociale Vormingsplicht en het Onderwijsvernieuwingprogramma. Vanwege ervaren concurrentie tussen DJJO en BPO (Bureau Procesmanagement Onderwijsvernieuwing) verloopt het overleg tussen de twee organisaties moeizaam. Overigens worden voor het Deltaplan Onderwijs en het nieuwe Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren 2008-2012 op beleidsniveau de twee beleidsterreinen wel meer samengebracht. Het Onderwijsprogramma richt zich op een aantal speerpunten zoals de Sociale Vormingsplicht duurzaam invoeren, de handhaving van de leerplicht versterken, de ouderbetrokkenheid intensiveren, het onderwijs in het Nederlands verbeteren, het beroepsonderwijs beter laten aansluiten op de arbeidsmarkt en de hoge schooluitval tegengaan. Ook krijgt het inrichten van een zorgstructuur voor het funderend onderwijs en het voortgezet onderwijs prioriteit in het programma. Deze zorgstructuur is juist zo belangrijk voor de doelgroep van de Sociale Vormingsplicht, maar moet nog van de grond komen.

Een belangrijke merite van de Sociale Vormingsplicht is dat een aanbod van praktijkgericht onderwijs op het allerlaagste niveau is ontwikkeld. In het reguliere onderwijs (VSBO) ontbreekt het praktijkgericht leren tot nu toe nog volledig. In het kader van het Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren is overigens een van de aandachtspunten voor het VSBO het arbeidsgericht onderwijs verbeteren en vernieuwen (beroepsonderwijs voor zorgleerlingen). De ervaringen die hiermee zijn opgedaan binnen de Sociale Vormingsplicht, kunnen wellicht ten dienste staan van deze ontwikkeling.

Inmiddels is DJJO in overleg met DCE en de Onderwijsinspectie bezig met de implicaties van de verhoging van de leerplichtige leeftijd. In dat kader houdt DJJO een ronde langs de scholen om een beeld te krijgen van de (dreigende) drop-outs in de leeftijd van 16-18 jaar. Ook kijkt DJJO of zij scholen kunnen ondersteunen bij de aanpak van de problematiek.

- In mei 2007 is het eindrapport met daarin de evaluatie van het Urgentieprogramma Jeugd en Jongeren (UJJ) verschenen. In deze evaluatie wordt onder meer geconcludeerd dat veel van de ervaringen uit het programma zijn betrokken bij de Sociale Vormingsplicht. Een aantal projecten uit het UJJ heeft een vervolg gevonden in de Sociale Vormingsplicht. Ook zijn de innovaties uit het programma op pedagogisch en didactisch vlak in de Sociale Vormingsplicht verwerkt. Het gaat hier met name over de overgang van productmatig naar procesmatig werken, werken met kleine groepen, aandacht voor de sociaal-psychologische noden van het jongeren, school-

maatschappelijk werkers inzetten, en het werken aan 'life style skills' (Eindevaluatie Urgentieprogramma Jeugd en Jongeren, mei 2007). De evaluator stelt echter dat weliswaar veel van de lessen uit het Urgentieprogramma zijn verwerkt in de Sociale Vormingsplicht, maar voor een aantal punten blijft voortdurende aandacht geboden. Het betreft:

- meer aandacht voor zorg;
- bijscholing van leerkrachten;
- aandacht voor de infrastructurele noden van de uitvoeringsorganisaties;
- grotere ouderbetrokkenheid;
- erkenning van opleidingen, diploma's en certificaten;
- belang van een leerlingvolgsysteem;
- grotere betrokkenheid eilandbesturen;
- meer samenwerking met Onderwijsvernieuwing, Deltaplan Onderwijs, SNYDP.

Een deel van deze aandachtspunten is opgepakt binnen de Sociale Vormingsplicht, maar ze zijn nog niet allemaal gerealiseerd (zie bovenstaande passages over onder andere de kwaliteit van docenten, erkenning van opleidingen/diploma's, het leerlingvolgsysteem). De indruk bestaat dat het aandachtspunt ouderbetrokkenheid niet heel intensief wordt opgepakt. Incidenteel worden ouders wel betrokken, met name rondom absentie en het oplossen van huiselijke problemen, maar van structurele betrokkenheid van ouders lijkt geen sprake te zijn.

Voor de betrokkenheid van de eilandbesturen geldt dat het laatste half jaar de besturen op Sint Maarten en Sint Eustatius meer betrokken zijn geraakt bij de Sociale Vormingsplicht. Ze tonen vooral financieel commitment door projectmedewerkers aan te stellen. Op Curaçao is de betrokkenheid van het eilandbestuur onder meer vanwege de vele politieke wisselingen niet altijd even groot geweest. Op Bonaire is het eilandbestuur vrij nauw betrokken bij de Sociale Vormingsplicht.

3.3 De kwantitatieve opbrengsten

Registratie van de doelgroep

De doelgroep van de Sociale Vormingsplicht heeft het CBS in 2006 nagenoeg volledig in beeld gebracht. Deze lijsten zijn overgedragen aan de eilanden c.q. de projectbureaus. Voor zover bekend zijn deze lijsten sindsdien niet geüpdatet. Overigens heeft instroom in de kanstrajecten tot nu toe vooral op basis van vrijwilligheid plaatsgevonden. De lijsten hebben daarbij nog geen rol gespeeld.

Beschikbare cijfers

Omdat het Jongerenregister er nog niet is, worden de kwantitatieve gegevens over de resultaten van de trajecten bijgehouden in een Excelapplicatie. Projectbureaus leveren periodiek aan DJJO gegevens van onder andere het

aantal nieuw ingestroomde deelnemers, het aantal deelnemers in verschillende fasen van het traject, de uitval, het aantal deelnemers dat een (hoofd-)traject heeft afgerond, et cetera. Deze gegevens geven een overzicht van een aantal belangrijke kengetallen van de Sociale Vormingsplicht voor zowel het programma in zijn totaliteit als voor de eilanden (per uitvoeringsorganisatie). Voordat we deze cijfers presenteren, is het goed om enkele opmerkingen te plaatsen over de betrouwbaarheid en geldigheid van de gegevens, mede in relatie tot de gegevens die in de tweede monitormissie van Verbaken zijn verzameld.

- In het Excellbestand van DJJO staan drie 'meetpunten', waarmee ze nagaan hoeveel deelnemers in de Sociale Vormingsplicht zijn geplaatst. Idealiter zouden deze drie indicatoren gelijk moeten zijn, maar met name in het geval van Curaçao en Sint Maarten constateren we afwijkingen. Op beide eilanden is sprake van een, op dit moment nog niet te verklaren, foutenmarge van maximaal zeven procent tussen de verschillende indicatoren. Omdat detailgegevens per eiland soms naar verschillende meetpunten/indicatoren verwijzen, betekent dit dat de gehanteerde totalen soms verschillen (met een maximale afwijking van circa zeven procent) (in bijlage 2 staat een uitgebreide toelichting).
- Een ander aspect is het verschil tussen de officiële deelname aan de trajecten en de werkelijke deelname. De cijfers die DJJO hanteert, gaan over het aantal jongeren dat in de Sociale Vormingsplicht is geplaatst. Plaatsen betekent in dit verband jongeren die het projectbureau aanlevert aan uitvoeringsorganisaties. Jongeren die nooit zijn verschenen bij de uitvoeringsorganisatie (dit aantal lijkt beperkt te zijn) of later zijn uitgevallen (dit aantal is aanzienlijk, namelijk ruim een kwart) worden in dit aantal ook meegerekend.
- Ook Verbaken (2007) constateert in haar tweede monitoringmissie een verschil van bijna 23 procent tussen de officiële deelname (volgens contract) en de werkelijke deelname. Zij constateert namelijk dat er in juni 2007 volgens officiële tellingen 732 deelnemers waren, terwijl er in werkelijkheid maar 560 personen deelnamen. Die 560 personen zijn jongeren die nog daadwerkelijk in traject zaten (of dat recentelijk hadden afgerond). Uitgevallen deelnemers zijn in deze telling van het werkelijke aantal deelnemers dus niet meegenomen. Het verschil tussen de officiële deelname en de werkelijke deelname is bij beide gegevensbronnen (dat wil zeggen Verbaken en DJJO) ongeveer hetzelfde (namelijk circa een kwart).
- Tot slot is het goed kort stil te staan bij de verschillen in het aantal officiële deelnemers tussen DJJO en Verbaken. In juni 2007 telde Verbaken 732 officiële deelnemers. In september 2007 waren er dat volgens DJJO 959. Verbaken heeft in haar telling van juni echter de pilotdeelnemers niet meegeteld. Het gaat hier om 210 deelnemers. Indien de pilotdeelnemers

- ook worden meegeteld, komt het aantal bij Verbaken op 942 per juni 2007.¹ Hoewel er nog wel enige discrepantie zit tussen de cijfers van Verbaken en DJJO, moet worden geconstateerd dat deze afwijkingen beperkt zijn.

Hieronder wordt voornamelijk op basis van de gegevens van DJJO in kaart gebracht in hoeverre de kwantitatieve doelstellingen van de eerste fase van de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht zijn gerealiseerd.

Instream van deelnemers

Per eind september 2007 zijn volgens de officiële lijsten 959 jongeren ingestroomd. Afgaande op de officiële deelnamecijfers van DJJO constateren we dat de doelstelling van 880 ingestroomde jongeren in september 2007 dus al was gerealiseerd. Indien de pilotdeelnemers (210 van de 959) echter niet worden meegeteld, dan is de beoogde instroomdoelstelling per september nog niet bereikt. Zoals gezegd is dit puur het aantal jongeren dat is geplaatst. Vanwege uitval (zie ook hieronder) zal het aantal deelnemers dat daadwerkelijk een traject volgt (en afrondt), lager liggen.

In tabel 3.1 staat een overzicht van de belangrijkste resultaten. Van alle ooit ingestroomde deelnemers zit per september 2007 64 procent nog in traject.

Tabel 3.1 Resultaten per eind september 2007

	Landelijk		Curaçao		Bonaire		St. Eustatius		St. Maarten	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Totaal aantal in/door SVP (1)	959	100	629	100	104	100	56	100	170	100
In traject (2)	611	64	401	64	91	88	42	75	76	45
In wachtkamer (3)	44	5	43	7	0	0	1	2	0	0
Traject niet afgerond (4)	273	28	164	26	12	12	12	21	85	50
In vervolgonderwijs na afronden hoofdtraject	29	3	21	3	1	1	1	8	6	4
Nazorgtraject afgerond	3	0	0	0	0	0	0	0	3	2

(1) Het totaal aantal deelnemers dat sinds de aanvang van de Sociale Vormingsplicht heeft deelgenomen.

(2) Dit zijn jongeren in voortraject, hoofdtraject, nazorgtraject en leer-werktraject.

(3) In de wachtkamer voor plaatsing in voortraject, hoofdtraject of nazorgtraject.

(4) Deze categorie bestaat voornamelijk uit jongeren die zijn uitgevallen. In een enkel geval zijn het ook jongeren die om verschillende redenen niet meer socialevormingsplichtig zijn.

Bron: Deelnemersbestand DJJO, september 2007

¹ Volgens DJJO is het aantal officiële deelnemers per juni echter 696. Bij een van de uitvoeringsorganisaties van een hoofdtraject (4S) is namelijk niet alleen de huidige lichte (18), maar ook de voorgaande lichten (36) meegeteld. Het aantal officiële deelnemers per juni moet, ter voorkoming van dubbel tellingen, daarom met 36 naar beneden worden bijgesteld. Daarmee komt het totaal aantal deelnemers per juni op 906 (namelijk 696 + 210).

Bereik

Relateren we het aantal officiële deelnemers aan de totale omvang van de doelgroep die het CBS in 2006 vaststelde, dan kan worden geconcludeerd dat per eind september 2007 een kwart van de totale doelgroep van de Sociale Vormingsplicht is bereikt. Daarbij zijn er grote verschillen tussen de eilanden. Op Sint Eustatius, en in iets mindere mate op Bonaire, is het aandeel jongeren dat is bereikt, beduidend groter (zie tabel 3.2). In juni 2007 constateerde Verbaken een bereik van circa 19 procent voor de Nederlandse Antillen in zijn totaliteit. Zo bezien is het bereik tussen juni en september dus licht toegenomen. Beide cijfers refereren overigens aan het officiële aantal deelnemers ten opzichte van de totale doelgroep.

Tabel 3.2 Instroom ten opzichte van omvang doelgroep, stand eind september 2007

	Omvang doelgroep SVP in 2006	Aantal ingestroom- de deelnemers	Bereik tov omvang doelgroep (%)
Land	3850	959	25%
Curaçao	2753	629	23%
Bonaire	200	104	52%
St. Eustatius	44	56	79%
St. Maarten	838	170	20%

Bron: Deelnemersbestand DJJO, september 2007

Uitval

Volgens de cijfers van DJJO is gemiddeld ruim een kwart (28%) van de ingestroomde deelnemers voortijdig uit het traject gevallen (zie tabel 3.1, rij 'traject niet afgerond'). Er zijn hierbij grote verschillen tussen de eilanden. De uitval ligt op Bonaire met twaalf procent ruim onder het landelijk gemiddelde. Op Sint Maarten is de uitval met vijftig procent juist bovengemiddeld hoog. Veruit de meeste deelnemers vallen uit tijdens het hoofdtraject. De uitval tijdens het voortraject en natraject is beperkt (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Uitval naar fase in kanstraject

	In voortraject	In hoofdtraject	In nazorgtraject
Curaçao	7%	93%	0%
Bonaire	0%	100%	0%
St. Eustatius	0%	83%	7%
St. Maarten	9%	90%	1%

Bron: Deelnemersbestand DJJO, september 2007

Duurzame effecten

In hoeverre sprake is van een duurzame positieverbetering van de jongeren, is op dit moment moeilijk vast te stellen, aangezien nog bijna geen deelnemers het nazorgtraject hebben afgerond. In het toetsingskader staat dat in de eerste fase minimaal dertig procent van de instroom het traject met succes moet afronden. Als we dit moeten interpreteren als het aantal jongeren dat het nazorgtraject heeft afgerond, past de conclusie dat dit aantal niet is gehaald.

Het toetsingskader is hierover echter niet duidelijk. We kijken daarom ook naar het aandeel jongeren dat het hoofdtraject met succes heeft afgerond. We richten ons daarbij in eerste instantie op de pilotlichting, omdat alleen van deze lichting met redelijkheid kan worden verondersteld dat zij het hoofdtraject inmiddels hebben afgerond.

In tabel 3.4 staat een overzicht van succesvolle afrondingspercentages van de hoofdtrajecten per eiland. Op Bonaire en Sint Eustatius liggen de afrondingspercentages ruim boven het in het toetsingskader gestelde streefniveau. Ook Curaçao haalt het streefcijfer. Voor Sint Maarten geldt dat per eind september 2007 nog niemand van de pilotlichting het hoofdtraject had afgerond. Medio oktober hebben op dit eiland echter 24 jongeren uit de pilot hun hoofdtraject succesvol afgesloten. Hoewel dit nog niet terug te vinden is in de officiële cijfers, concluderen we dat ook Sint Maarten het streefcijfer voor de pilotlichting heeft gehaald.

Tabel 3.4 Succesvolle afronding van het hoofdtraject van de pilotlichting van 2005 naar eiland, situatie eind september 2007

	Curaçao	Bonaire	St. Eustatius	St. Maarten
Instroom	105	34	18	64
Hoofdtraject afgerond	43	26	13	0 (24)
% succesvolle afronding	41%	76%	72%	0% (38%)

Bron: Deelnemersbestand DJJO, september 2007

Veruit de meeste deelnemers uit de pilot zijn na afronding van het hoofdtraject in een nazorgtraject geplaatst, dat wil zeggen dat zij werken bij een werkgever (zie ook tabel 3.5). Op Curaçao is dit 56 procent van de afronders (24 van de 43). Op Bonaire en Sint Eustatius is dit aandeel met respectievelijk 92 procent (24 van de 26) en 85 procent (11 van de 13) een stuk hoger.

Tabel 3.5 Situatie van deelnemers uit de pilotlichting die het hoofdtraject hebben afgerond, situatie eind september 2007

	Curaçao (abs.)	Bonaire (abs.)	St. Eustatius (abs.)	St. Maarten (abs.)
Hoofdtraject afgerond	43	26	13	0
Waarvan:				-
• naar nazorg	24	24	11	-
• in vervolgonderwijs	3	1	1	-
• in wachtkamer	16		1	-

Bron: Deelnemersbestand DJJO, september 2007

Voor de latere lichtingen (dat wil zeggen de lichtingen uit de eerste fase) zijn de afrondingspercentages van het hoofdtraject beduidend lager. Bijvoorbeeld voor de lichting van juli 2006 ligt het afrondingspercentage op Curaçao op 21

procent (zie ook hoofdstuk vier, tabel 4.4). Op de overige eilanden ligt het afrondingspercentage van het hoofdtraject van de lichte juli 2006 nog lager.

3.4 Kosten van kantrajecten: indicatie voor de komende periode

De vraag naar de verhouding tussen de kosten en baten van de kantrajecten kunnen we in dit onderzoek niet beantwoorden. Hiervoor moet namelijk voldoende bekend zijn over de opbrengsten van de Sociale Vormingsplicht en deze informatie is momenteel nog niet voorhanden. Slechts een kleine minderheid van de jongeren met Sociale Vormingsplicht heeft het kantraject op dit moment afgerond. Deze groep is te klein om hieraan vergaande conclusies te verbinden. Daarnaast is sprake van een grote mate van verscheidenheid in het specifieke aanbod dat de jongeren hebben genoten, zowel naar inrichting van de modules, het instap- en eindniveau, als de lengte van de hoofdtrajecten. Bovendien ontbreekt inzage in het slagingspercentage per type kantraject; dergelijke informatie is slechts per uitvoerder voorhanden.

De kosten van de kantrajecten blijken per deelnemer niet boven de 11.765 ANG uit te komen. Dit is het maximale bedrag dat de uitvoeringsorganisaties contractueel jaarlijks aan subsidie per deelnemer krijgen. Nederland draagt hieraan voor 85 procent bij. De Antilliaanse overheid bekostigt de overige 15 procent. Medefinancieringsorganisatie USONA stelt dat sommige uitvoerders de maximale subsidie van 11.765 ANG krijgen en anderen er enigszins onder zitten. Nacalculatie leert dat de kosten door uitval uiteindelijk iets hoger kunnen uitpakken, maar in de regel (Sint Maarten uitgezonderd) niet ver boven de 11.765 ANG uitkomen. Volgens USONA is de jaarlijkse subsidie van de Nederlandse overheid dan ook een realistisch bedrag. Overigens zijn de totale kosten veel hoger. De jongeren krijgen namelijk ook een kanstoelage en kunnen gebruikmaken van kinderopvangvoorzieningen. Deze onderdelen betalen de eilandbesturen. In totaal kosten de deelnemende jongeren ongeveer 20.000 ANG, exclusief ambtelijke overhead.

Het is niet bekend of sprake is van afnemende kosten in de looptijd van het programma. Wel kunnen we voor de komende drie jaar (2008-2010) indicatief aangeven dat ongeveer 1440 jongeren aan een kantraject zullen deelnemen. Dit aantal is gebaseerd op de gemiddelde jaarlijkse instroom van 480 jongeren in de periode 2006-2007. Dit komt neer op een bedrag van ongeveer 25 miljoen ANG subsidie voor de uitvoeringsorganisaties van de kantrajecten, bij een gemiddelde looptijd van 1,5 jaar. Dit bedrag is exclusief de kosten voor kanstoelagen, kinderopvang en ambtelijke overhead. Overigens geeft het toestingskader aan dat de Nederlandse bijdrage aan de totale exploitatiekosten in de tijd zal afnemen. Tijdens de eerste fase (2006-2007) bestaat deze bijdrage uit maximaal 85 procent (en 15 procent voor de Antillen). Gedurende de tweede fase (2008-2009) draagt Nederland maximaal 75 procent bij. Voor

de derde fase (2010) is de maximale bijdrage vanuit Nederland vastgesteld op 65 procent.

3.5 Conclusie

Op basis van het bovenstaande trekken we de volgende conclusies:

- De beoogde instroom voor de eerste fase van de implementatie van de Sociale Vormingsplicht was 880 jongeren. Eind september 2007 waren er 959 officiële deelnemers aan de Sociale Vormingsplicht. Dit is echter inclusief het aantal deelnemers van de pilot. Als deze deelnemers niet worden meegeteld, is de beoogde instroom per september nog niet gerealiseerd. Het project heeft echter nog enige maanden te gaan voor afronding van de eerste fase, zodat het aantal ingestroomde deelnemers nog zal stijgen.
- In totaal is ongeveer een kwart van de totale doelgroep (zoals vastgesteld in 2006) in de afgelopen periode bereikt en op een traject geplaatst. Met name Sint Eustatius en Bonaire hebben een relatief groot deel van hun jongeren al bereikt.
- Ruim een kwart van de jongeren verlaat het kanstraject voortijdig. Gezien de achtergrond van de doelgroep is dit aandeel redelijk te noemen. In projecten gericht op werk en scholing voor Antilliaanse jongeren in Nederland uit het recente verleden, wordt eveneens een uitval van circa twintig procent geconstateerd (Klaver, 2001; Mateman e.a. 2004). Wel zijn er grote verschillen in uitvalpercentages tussen de eilanden. Met name de hoge uitval op Sint Maarten (bijna de helft van de deelnemers) is zorgelijk.
- Voor de pilotlichting (instroom 2005) geldt dat op alle eilanden ten minste dertig procent van de instroom het hoofdtraject met succes heeft afgerond. Met name Bonaire en Sint Eustatius scoren in dit opzicht goed. Voor Sint Maarten kan uit de cijfers van DJJO nog geen positieve uitstroom worden opgetekend. Tijdens het evaluatiebezoek bleek echter dat wel degelijk een aantal jongeren het hoofdtraject met succes heeft afgerond. Kijken we naar de afrondingspercentages van het gehele traject (hoofdtraject plus nazorgtraject) dan zijn de resultaten nog zeer beperkt. Van de pilotlichting (en daarmee ook de latere lichtingen) heeft nog bijna niemand een nazorgtraject afgerond. De kanstrajecten lijken daarmee langer te duren dan de gestelde termijn van zes maanden tot twee jaar.

Over de kwalitatieve doelstellingen concluderen we dat een deel van de doelstellingen wel is behaald, maar dat sommige onderdelen nog verder moeten worden uitgewerkt of tot stand worden gebracht. Zo is op (nagenoeg) alle eilanden inmiddels een aanbod van tweedekansvoorzieningen, maar ontbreken op een aantal punten nog de randvoorwaarden die van invloed zijn op de kwaliteit van de trajecten. Het gaat hier met name om de certificering van opleidingen en docenten, de eindtoetsen en een operationeel Jongerenregister. Ook de samenwerking met het Onderwijsvernieuwingprogramma en het EU-programma (SNAYDP) is nog onvoldoende tot stand gekomen.

4 SOCIALE VORMINGSPLICHT OP CURAÇÃO

4.1 Opzet van het programma op Curaçao

Betrokken actoren

Op Curaçao zijn naast het projectbureau, nog negen uitvoeringsorganisaties betrokken bij de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht. Het projectbureau is ondergebracht bij de Dienst Cultuur en Educatie (DCE). In de pilotfase waren drie uitvoeringsorganisaties bij de uitvoering betrokken (Feffik, Pro Alfa en Fundashon Kontakto). In de vervolgfase zijn naast deze drie instellingen met nog zes organisaties contracten aangegaan voor het uitvoeren van kans-trajecten. Sommige uitvoeringsorganisaties bieden alleen een hoofdtraject aan, sommigen alleen een voortraject en één uitvoerder zowel een voortraject als een hoofdtraject (zie voor een overzicht tabel 4.1).

Tabel 4.1 Uitvoerders kanstrajecten op Curaçao

	Pilotdeelnemer	Voortraject	Hoofdtraject
Feffik	X		X
Pro Alfa	X		X
Fundashon Kontakto	X		X
EP Training Consultancy/QI opleidingen		X	X
Stichting Vormingscentrum voor Jeugdwelzijnswerk (SVJ)		X	
Fundashon Union di Hubentud (JCC)			X
Fundashon Korsou 4-S		X	
Studjo Kreatik		X	
B&B opleidingen			X

Het projectbureau op Curaçao is de afgelopen uitvoeringsperiode voortdurend onderbemenst geweest. Zo waren er lange tijd openstaande vacatures voor maatschappelijk werkers, een orthopedagoog, job coaches en arbeidsbemiddelaar(s). Hoewel er geld voor deze vacatures beschikbaar was, heeft de commotie rondom het Deltaplan Onderwijs en het tijdelijk (eind 2006) bevrozen van een deel van de middelen voor de Sociale Vormingsplicht op Curaçao, geleid tot een gebrekkige invulling van het projectbureau. Ondanks dat in het najaar van 2007 de financiële middelen weer beschikbaar kwamen, was het projectbureau in nog steeds niet op volle kracht operationeel. Ook hadden de zittende medewerkers nog geen arbeidsovereenkomst. De onderbemensing heeft, ondanks de inzet van de medewerkers, de slagkracht van het projectbureau bij de uitvoering van haar taken aanzienlijk gehinderd. Zo was de betrokkenheid bij de ontwikkeling van het banenplan op Curaçao beperkt, is de functie van jobcoach nauwelijks gerealiseerd en is de terugkoppeling (feedback) naar de uitvoeringsorganisaties vaak onvoldoende tot stand gekomen. Hieronder komen deze onderwerpen nader aan bod.

Opzet van de kanstrajecten

Op Curaçao worden kanstrajecten in verschillende richtingen en op verschillende niveaus aangeboden. De duur van de trajecten alsmede het aantal lessen per week varieert aanzienlijk. Verbaken (2007) heeft in haar tweede monitoringmissie uitgebreid stilgestaan bij de inhoud en kwaliteit van de kanstrajecten. Zij concludeert dat het ondoenlijk is om een allesomvattend oordeel te geven over de kwaliteit van de kanstrajecten op Curaçao vanwege de grote verschillen tussen uitvoeringsorganisaties. In dit hoofdstuk wordt alleen ingegaan op een aantal aspecten van de kwaliteit van de trajecten. Voor een meer gedetailleerde beoordeling van de trajecten bij de verschillende uitvoeringsorganisaties verwijzen wij naar het rapport van Verbaken (2007). In tabel 4.2 staat een beknopt overzicht van de richtingen en niveaus van de hoofdtrajecten.

Tabel 4.2 Overzicht kanstrajecten (hoofdtrajecten) naar uitvoerder

Uitvoerder	Kanstraject richting	Niveau kanstrajecten
Feffik	18 richtingen	SV-2 (en SV-3)
Pro Alfa	Alfabetisering + hoofdtraject in 2 richtingen (totaal 5 modules)	SV-1
Fundashon Kontakto	3 richtingen (consumptief, zorg, agrarisch)	SV-1
EPTC/QI Opleidingen	3 richtingen (horeca, administratie, bouw)	SV-2
Fundashon Union di Hubentud	2 richtingen (bouw en horeca)	SV-1
B&B Opleidingen	Horeca	SV-2

Bron: Verbaken (2007), Tweede monitoringmissie

De ene helft van de uitvoeringsorganisaties biedt trajecten aan op SV-1-niveau (Pro Alfa, Fundashon Kontakto en Fundashon Union di Hubentud) en de andere helft op SV-2-niveau (Feffik, EPTC/QI-opleidingen en B&B opleidingen). Feffik zou in principe ook SV-3 aanbieden, maar op het moment van de evaluatie was daar nog geen sprake van.

De SV-niveaus zijn geënt op de in Nederland gehanteerde educatieniveaus. SV-1 is gelijk aan educatieniveau 1, SV-2 is gelijk aan educatieniveau 2 en gelijkwaardig aan een afgemaakte VSBO. SV-3 is gelijk aan educatieniveau 3 en ook gelijkwaardig aan SBO-1. Dit is gelijk aan de praktijkrichting in een bepaalde beroepsrichting. Hoewel in de Landverordening wordt gestreefd naar beroepsniveau 1, is het SV-1-traject opgezet als tussenstap voor jongeren (bijvoorbeeld jongeren die niet of nauwelijks kunnen lezen en schrijven) die deze stap niet in een keer kunnen maken. De SV-3-trajecten zijn opgezet voor jongeren die een aansluiting willen maken met het reguliere SBO-onderwijs.

Verbaken constateerde in juli 2007 dat voor veel uitvoeringsorganisaties onduidelijk was hoe ze de SV-niveaus kunnen vertalen naar die van het reguliere onderwijs. In oktober 2007 was dat nog steeds zo. In de Sociale Vormingsplicht worden ontwikkelingsdoelen gehanteerd voor bijvoorbeeld sociale vaardigheden en algemene competenties, en geen eindtermen zoals

gebruikelijk in het reguliere onderwijs. Daarnaast worden voor de vakinhoudelijke doelen per richting functieprofielen ontwikkeld. Deze functieprofielen waren ten tijde van de evaluatie echter nog niet gereed. Met name die onduidelijkheid maakt het lastig om de kwaliteit van de kanstrajecten te beoordelen (dat wil zeggen behalen de jongeren daadwerkelijk het gestelde niveau). Het is uiteindelijk belangrijk dat het bedrijfsleven weet wat jongeren die de Sociale Vormingsplicht doorlopen, in de praktijk kunnen.

Een aspect dat hiermee samenhangt is de certificering. Jongeren ontvangen bij afronding van hun traject een certificaat. De waarde van dat certificaat kan zonder toetsingskader niet officieel worden vastgesteld. Overigens geldt deze problematiek niet bij alle uitvoeringsorganisaties even sterk. Zo werkt Feffik met de eindtermen en leerinhouden van de eigen onderwijs- en examenregeling (OER) en is de instelling onlangs formeel SBO-school geworden, waardoor zij een erkend diploma kunnen uitgeven. Tot nu toe deelde Feffik aan jongeren met Sociale Vormingsplicht alleen certificaten uit voor deelvakken. Het plan is om aan hen ook een diploma uit te reiken als zij een voldoende hebben voor het praktijkonderdeel, vakkennis en de stage. EPTC/QI-opleidingen is via de Stichting MBO Nederland eveneens bezig met de erkenning van hun traject, zodat zij hun deelnemers uiteindelijk een erkend certificaat kunnen meegeven.

Er zijn vier uitvoeringsorganisaties die voortrajecten aanbieden op Curaçao. Deze voortrajecten duren in totaal acht weken van 25 lessen per week (dertig lessen bij EPTC/QI-opleidingen). Alle trajecten richten zich op persoonlijkheidsvorming en sociale vaardigheden verwerven, maar er zijn geen eindtermen van het voortraject vastgesteld. Hierdoor is er vrij veel variatie in de inhoud van de verschillende voortrajecten. Dit zorgt in de praktijk nog wel eens voor een onvoldoende aansluiting tussen het voor- en hoofdtraject (zie ook paragraaf 4.3).

4.2 Opbrengsten

Infrastructuur

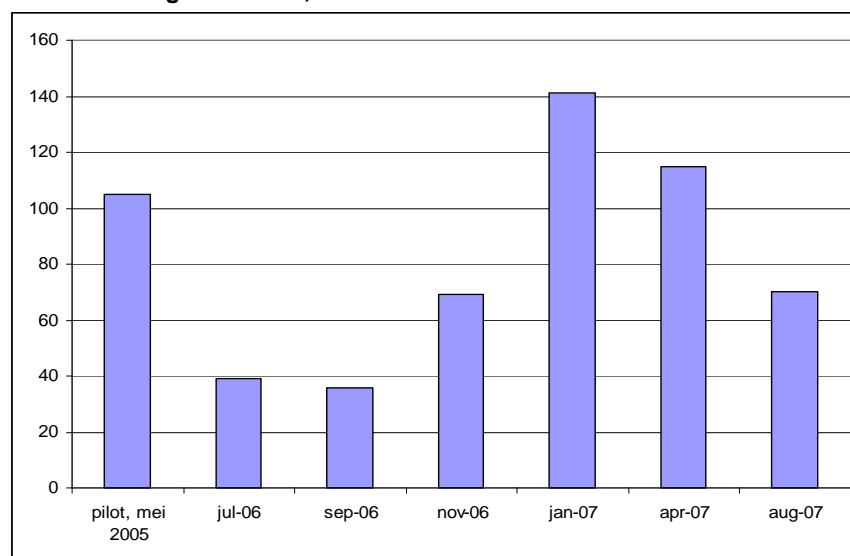
Voor de uitvoering van Sociale Vormingsplicht op Curaçao zijn verschillende instrumenten uitgewerkt. Alle uitvoerders hebben een raamplan opgesteld. Slechts een minderheid heeft daarbij gebruikgemaakt van de speciaal daarvoor ontwikkelde *terms of reference*. De meeste plannen zijn nogal beknopt en er is weinig informatie over de invulling van de verschillende modules (omvang, methoden, lesmateriaal). Aanvullende informatie is overigens vaak wel in andere documenten terug te vinden. Verbaken (2007) concludeert terecht dat hiermee een belangrijk instrument van systematische monitoring van de resultaten is verloren gegaan. Voor het beoordelen van de resultaten van de uitvoeringsorganisaties en de interne kwaliteitsbewaking, is het belangrijk dat methoden, middelen en doelen zo helder mogelijk zijn gespecificeerd. Het banenplan op Curaçao is niet helemaal goed van de grond gekomen. Met name de functies van arbeidsbemiddelaar en jobcoach zijn niet goed ingevuld.

De Dienst Werk en Inkomen (DWI) was de meest aangewezen dienst om een arbeidsbemiddelaar onder te brengen, maar onder meer vanwege vele wisselingen van gedeputeerden is dit niet van de grond gekomen. Pas toen bleek dat de Dienst formeel wel moest worden belast met de arbeidsbemiddeling, maar in de praktijk niet meer beschikbaar zou zijn, is gekozen voor het aanhaken van een consultant bij het projectbureau. Uiteindelijk zijn in de praktijk echter veel van de taken van de arbeidsbemiddelaar uitgevoerd door de uitvoeringsorganisaties zelf. Daarnaast zijn afspraken gemaakt met verschillende werkgevers(organisaties) door een team van drie personen, bestaande uit een adviseur van de Directie Arbeidszaken, een medewerker van DJJO en met de projectmanager van het projectbureau. Met CHATA/CHTF (Curaçao Hospitality Training Foundation) is een Memorandum of Understanding (MoU) opgesteld, waarin afspraken zijn vastgelegd over de aanlevering van deelnemers aan leer-werktrajecten van CHTF. Dit zijn onder meer afspraken over het contract van de jongeren, richtaantallen en de wijze van begeleiding. Medio oktober 2007 had CHTF de MoU nog niet ondertekend. Met de Antilliaanse aannemersvereniging (AAV) is men bezig een draft MoU op te stellen

Resultaten

Op het eilandgebied Curaçao waren in 2006 naar schatting 2750 jongeren met Sociale Vormingsplicht. Per eind september 2007 waren daarvan volgens de cijfers van DJJO 629 jongeren ingestroomd in de Sociale Vormingsplicht. Baseren we ons op de officiële deelnamecijfers, dan blijkt dat bijna een kwart van de oorspronkelijke doelgroep is bereikt. Er zijn in totaal zeven lichten deelnemers ingestroomd bij de verschillende uitvoeringsorganisaties. In 2006 is de instroom vanwege de 'on-holdsituatie' achtergebleven (zie figuur 4.3).

Figuur 4.3 Ontwikkeling van de instroom op Curaçao tussen mei 2005 en augustus 2007, in absolute aantallen



Bron: Deelnemersbestand DJJO, september 2007

Eind september 2007 zijn volgens de cijfers van DJJO van de 629 officiële deelnemers 401 deelnemers in traject en zijn 164 deelnemers uitgevallen.¹ Het uitvalpercentage op Curaçao ligt op 26 procent (164 van de 629 deelnemers zijn uitgevallen). Gezien de achtergrond van de doelgroep is dit redelijk te noemen.

96 deelnemers hebben per september 2007 hun hoofdtraject succesvol afgerond. Daarvan zitten 53 deelnemers in het nazorgtraject, 21 deelnemers stromen door naar vervolgonderwijs en 22 deelnemers zitten in de wachtkamer voor het nazorgtraject. Per september 2007 zijn in totaal 165 jongeren op Curaçao op een stage geplaatst.

Voor een beeld van de slagingspercentages kijken we naar het aandeel succesvolle afronders van het hoofdtraject per lichting. Vanwege de duur van de kanstrajecten kan namelijk alleen van de eerste lichting(en) worden verwacht dat positieve uitstroom uit het hoofdtraject is gerealiseerd. Van de pilotgroep (instroom mei 2005) heeft per september 2007 ruim twee vijfde het hoofdtraject succesvol afgerond (zie tabel 4.4). Een klein aantal jongeren uit deze lichting zit nog in traject. Van de tweede lichting (instroom juli 2006) heeft een vijfde het traject afgerond. Het grootste deel van deze lichting zit echter nog in het hoofdtraject, zodat kan worden verwacht dat het succesvolle uitstroompercentage nog zal toenemen. Bij de meer recentere lichtingen is het aantal dat het hoofdtraject heeft afgerond beperkt. Als het in het toetsingskader gestelde percentage van dertig procent succesvolle uitstroom echter moet worden geïnterpreteerd als het aandeel dat het gehele traject (hoofd- en nazorgtraject) heeft afgerond, dan is het streefcijfer niet gehaald. Het toetsingskader is hierover niet duidelijk.

Tabel 4.4 Instroom en doorstroom op Curaçao per lichting, situatie eind september 2007*

Lichting =>	Pilot 2005	Jul 2006	Sep 2006	Nov 2006	Jan 2007	Apr 2007	Aug 2007
Totaal aantal instroom (abs.)	105	146	36	69	141	115	70
Hoofdtraject afgerond (abs.)	43	31	1	12	10	-	-
Hoofdtraject niet afgerond (abs.)	44	27	6	27	41	6	7
% succesvolle afronding hoofdtraject	41%	21%	3%	17%	7%	nvt	nvt
% uitval	42%	18%	17%	39%	29%	5%	10%

* Indien de instroom van alle lichtingen wordt opgeteld, dan zou dit in principe hetzelfde aantal deelnemers moeten zijn als het totaal (dat wil zeggen 629). Er is echter een kleine discrepantie. Dit is de in hoofdstuk 3 genoemde foutenmarge van vijf procent (zie ook hoofdstuk 3 en bijlage 2).

Bron: Deelnemersbestand DJJO, september 2007

¹ Verbaken (2007) komt in juni 2007 op 452 jongeren die met een traject bezig waren of dat recentelijk hadden afgerond. Dit lijkt redelijk overeen te komen met de cijfers van DJJO (namelijk per september 2007 401 in traject + 43 in wachtkamer + 21 in vervolgonderwijs).

Resultaten voortrajecten

Er zijn verschillen in de behaalde resultaten tussen de diverse uitvoeringsorganisaties op Curaçao. In tabel 4.5 staat een overzicht van de resultaten van de uitvoeringsorganisaties die alleen een voortraject aanbieden. Duidelijk wordt dat de meeste deelnemers die in een voortraject zijn geplaatst dit traject ook daadwerkelijk afronden. De uitval uit de voortrajecten is nagenoeg nihil. Alleen QI/EPTC laat in de laatste lichting een enigszins hoger uitvalpercentage zien.

Tabel 4.5 Resultaten per aanbieder van voortrajecten, situatie eind september 2007

	Aantal bij instroom	Niet afgerond
Kreatik		
4, jan 07	24	0
5, april 07	24	0
6, aug 07	0	0
Totaal	48	0
%	100%	0%
4S		
4, jan 07	28	1
5, april 07	26	0
6, aug 07	0	0
Totaal	54	1
%	100%	2%
SVJ		
pilot, mei 05	4	0
1, juli 06	39	0
2, sept 06	36	0
3, nov 06	36	0
4, jan 07	40	0
5, april 07	35	2
6, aug 07	43	0
Totaal	233	2
%	100%	1%
QI/EPTC		
3, nov 06	33	0
4, jan 07	49	2
5, april 07	30	3
6, aug 07	27	7
Totaal	139	12
%	100%	9%

Bron: Deelnemersbestand DJJO, september 2007

Resultaten hoofdtrajecten

De uitvalpercentages tussen de aanbieders van hoofdtrajecten variëren van tien tot 54 procent. Funditut heeft een relatief laag uitvalpercentage, QI/EPTC heeft relatief veel uitvallers (zie tabel 4.6). Bij Feffik en Pro Alfa is de uitval in de pilotlichting vrij hoog geweest (rond 50 procent), daarna is de uitval bij deze uitvoeringsorganisaties aanzienlijk gereduceerd.

In het afrondingspercentage van het hoofdtraject zijn eveneens verschillen te constateren tussen aanbieders. B&B en Kontakto hebben de hoogste afrondingspercentages van het hoofdtraject gerealiseerd. Respectievelijk 57 en 28 procent van alle bij deze uitvoeringsorganisaties ingestroomde deelnemers heeft het hoofdtraject afgerond. QI/EPTC, Funditut en Pro Alfa laten de laagste afrondingspercentages zien. Voor een goede vergelijking tussen uitvoeringsorganisaties is het echter relevanter om lichtingen met elkaar te vergelijken. Voor de pilotlichting geldt dat Kontakto en Funditut de beste resultaten hebben behaald; respectievelijk 73 procent en 100 procent van de pilotdeelnemers heeft het hoofdtraject afgerond. Bij Feffik ligt dit aantal op een derde en bij Pro Alfa op een kwart. Voor de overige lichtingen geldt dat bijna bij geen enkele uitvoeringsorganisatie deelnemers het hoofdtraject al hebben afgerond. Een positieve uitzondering hierop is Feffik (van de lichting A juli 2006, heeft 29 procent het hoofdtraject afgerond) en vooral B&B (zie tabel 4.6).

Tabel 4.6 Resultaten per aanbieder hoofdtrajecten, situatie eind september 2007

UO	Lichting	Aantal bij instroom hoofdtraject		Hoofdtraject niet afgerond (1)		In hoofdtraject		Hoofdtraject afgerond		Hoofdtraject gedeeltelijk afgerond		Overgeplaatst		In leerwerktraject
			%		%		%		%		%		%	
Feffik	pilot, mei 05	69	100%	31	45%	5	7%	23	33%	0		10	14%	0
	1, juli 06	41	100%	9	22%	32	78%	0		0		0		0
	1A, juli 06	107	100%	27	25%	48	45%	31	29%	0		1	1%	0
	3, nov 06	2	100%	1	50%	1	50%	0		0		0		0
	4, jan 07	16	100%	0		16	100%	0		0		0		0
	5, april 07	41	100%	0		41	100%	0		0		0		0
	Totaal		276		68		143		54		0		11	
%		100%		24,6%		51,8%		19,6%		0,0%		4,0%		0%
ProAlfa	pilot, mei 05	21	100%	10	48%	0		5	24%	0		6	29%	0
	2, sept 06	15	100%	2	13%	6	40%	0		1	7%	6	40%	0
	3, nov 06	14	100%	2	14%	5	36%	0		0		7	50%	0
	4, jan 07	2	100%	1	50%	1	50%	0		0		0		0
	5, april 07	19	100%	3	16%	16	84%	0		0		0		0
	Totaal		71		18		28		5		1		19	
%		100%		25,4%		39,4%		7,0%		1,4%		26,8%		0%
Kontakto	pilot, mei 05	15	100%	3	20%	0		11	73%	0		1	7%	0
	4, jan 07	25	100%	4	16%	21	84%	0		0		0		0
	Totaal		40		7		21		11		0		1	
%		100%		17,5%		52,5%		27,5%		0,0%		2,5%		0%
B&B	3, nov 06	17	100%	5	29%	1	6%	11	65%	0		0		0
	4, jan 07	18	100%	6	33%	3	17%	9	50%	0		0		0
	Totaal		35		11		4		20		0		0	
%		100%		31,4%		11,4%		57,1%		0,0%		0,0%		0%

UO	Lichting	Aantal bij instroom hoofdtraject		Hoofdtraject niet afgerond (1)		In hoofdtraject		Hoofdtraject afgerond		Hoofdtraject gedeeltelijk afgerond	Overgeplaatst		In leer- werktraject
Funditut													
	pilot, mei 05	4	100%					4	100%				0
	2, sept 06	23	100%	4	17%	18	78%	0		0	1	4%	0
	4, jan 07	25	100%	2	8%	22	88%	0		0	1	4%	0
	5, april 07	8	100%	0		6	75%	0		0	2	25%	0
Totaal		60		6		46		4		0	4		0
%		100%		10,0%		76,7%		6,7%		0,0%	6,7%		0%
Qi													
	3, nov 06	33	100%	17	52%	16	48%	0			0		0
	4, jan 07	49	100%	27	55%	22	45%	0		0	0		0
Totaal		82		44		38		0		0	0		0
%		100%		53,7%		46,3%		0,0%		0,0%	0,0%		0%

(1) Deze categorie bestaat voornamelijk uit jongeren die zijn uitgevallen. In een enkel geval zijn het ook jongeren die om verschillende redenen geen meer Sociale Vormingsplicht meer hebben.

Bron: Deelnemersbestand DJJO, september 2007

Effecten

Een belangrijke vraag is of het perspectief van de jongeren op Curaçao duurzaam is verbeterd. Dat er een voorziening is gecreëerd voor de groep drop-outs, is een belangrijke voorwaarde voor positieverbetering. Vanuit de vraagzijde van de arbeidsmarkt is het vormingsaspect essentieel; werkgevers geven aan dat ze vooral goed gemotiveerde werknemers willen. Ook is het belangrijk dat de kanstrajecten meer zijn gericht op de vraag vanuit de arbeidsmarkt. Dit verkleint het risico dat mensen worden opgeleid met wie de arbeidsmarkt niets kan. Dit aspect kan op Curaçao nog worden verbeterd. Vanuit de werkgevers is er kritiek op de afstemming met de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Er wordt soms te generiek voor bepaalde sectoren (zoals horeca) opgeleid, zonder dat een goede inventarisatie is gedaan naar de arbeidsbehoefte voor specifieke vakkrachten. Er wordt bijvoorbeeld een hele lichte koks opgeleid die allemaal tegelijk de arbeidsmarkt op moeten. CHATA/CHTF heeft inmiddels een inventarisatie van de arbeidsbehoeften in de sector gemaakt. Het is belangrijk dat de Sociale Vormingsplicht hierop aansluit. Ook hebben de werkgevers enige kritiek op het niveau van de uitgestroomde deelnemers. De jongeren zijn, volgens de werkgevers, lang niet altijd voldoende gevormd om succesvol in te stromen naar werk. Overigens bestaat de indruk dat werkgevers toch welwillend staan tegenover de Sociale Vormingsplicht. Ze zijn zeker bereid lokalen in dienst te nemen, ook jongeren met Sociale Vormingsplicht, zolang zij na behoren presteren. De contacten met CHTF en AAV moeten we in dit licht als positief beschouwen.

4.3 De werking van het programma

Personele inzet en kwaliteit

Mede door de structurele onderbezetting heeft het projectbureau op Curaçao niet altijd even goed kunnen functioneren. Vanuit de uitvoeringsorganisaties is enige kritiek op verschillende onderdelen van het uitvoeringsproces (onder andere de intake en toeleiding naar trajecten, de uitbetaling van kanstoelagen, de arbeidsbemiddeling en de terugkoppeling naar uitvoeringsorganisaties). Overigens komt een deel van die tekortkomingen ook door de uitvoeringsorganisaties zelf (zij leveren informatie bijvoorbeeld te laat aan aan het projectbureau) of door externe omstandigheden (het tijdelijk 'on-holdzetten' van de Sociale Vormingsplicht).

Aanleveren kandidaten

Een van de kritiekpunten van de uitvoeringsorganisaties is dat het projectbureau niet altijd tijdig voldoende kandidaten kon aanleveren aan de uitvoeringsorganisaties. Dit is vooral te wijten aan de tijdelijke stopzetting van de financiering van de Sociale Vormingsplicht. Ook zijn in enkele gevallen kandidaten aangeleverd aan uitvoeringsorganisaties die in feite ongeschikt waren voor de trajecten waarvoor ze werden aangemeld (fysieke handicaps, te laag niveau), wat tot uitval heeft geleid. Bij sommige uitvoeringsorganisaties

bestaat de indruk dat het accent soms te veel op het plaatsen heeft gelegen, zonder dat in de intake afdoende is gekeken waar iemand het beste kon worden geplaatst, rekening houdend met diens voorkeur en mogelijkheden en met de arbeidsmarktperspectieven. Overigens is het goed kunnen plaatsen van deelnemers uiteraard ook afhankelijk van de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Het projectbureau heeft dit niet in de hand.

Zorgintake

Een ander punt van aandacht dat de uitvoeringsorganisaties naar voren brengen, is de zorgintake door het projectbureau. Bij de educatieve intake wordt gekeken of een zorgintake nodig is. Als dit zo is, neemt de maatschappelijk werker deze intake (meteen of op een later moment) af. Hoewel dit waarschijnlijk niet een typisch Curaçaos probleem is, kwam in de gesprekken met betrokkenen op Curaçao naar voren dat de zorgintake regelmatig niet adequaat is. Tijdens het traject komen problemen van jongeren naar voren die niet of niet goed geïnventariseerd zijn tijdens de intake. Zo komen er soms leerlingen bij de uitvoeringsorganisaties die eigenlijk te veel problemen hebben om het traject goed te kunnen volgen. Vanwege de complexiteit van het in kaart brengen van de problemen van de jongeren, is inmiddels een pilot van start gegaan met een sociaal-medische keuring voor alle deelnemers. Hiermee kunnen ze problemen vollediger in kaart brengen.

Uitbetaling kanstoelagen

Gebleden is dat op Curaçao de uitbetaling van de kanstoelagen aan de jongeren nog niet altijd vlekkeloos verloopt, waardoor jongeren soms niet op tijd worden betaald. Dit komt zowel doordat uitvoeringsorganisaties de presentielijsten niet tijdig aanleveren aan het projectbureau, als doordat het projectbureau de betalingsopdracht niet op tijd doorstuurt. Hoewel de procedure inmiddels duidelijk is, komt het nu vooral aan op een tijdige uitvoering van de taken. Ook is het vaak weinig inzichtelijk voor deelnemers hoe kortingspercentages (vanwege absentie) worden toegepast. Uitvoeringsorganisaties worden hierover soms door de deelnemers aangesproken. Het projectbureau geeft zelf aan dat het veel inspanningen heeft moeten plegen om een goed beeld te krijgen van de maandelijkse stand van zaken met betrekking tot de deelnemers. Omdat het Jongerenregister nog niet operationeel was, werd het functioneren van het projectbureau in deze aanzienlijk gehinderd.

Kwaliteit docenten

Verbaken (2007) concludeerde in haar tweede monitoringmissie dat het merendeel van de docenten (met uitzondering van de docenten bij EPTC, Feffik en B&B) geen onderwijsbevoegdheid heeft. Ook blijkt dat de kwalificaties van trajectbegeleiders en maatschappelijk werkers niet duidelijk zijn aangegeven. De Onderwijsinspectie wijst in haar rapport ook op het tekort aan kwalificatie van de docenten en bevelen bijscholing en kwalificering van docenten aan. Vanuit werkgeverszijde is ook bezorgdheid geuit over de kwaliteit van de docenten (en daarmee de kwaliteit van de trajecten) bij sommige aanbieders. Vanuit de uitvoeringsorganisaties zelf zijn echter geen

aanwijzingen gekomen dat de kwaliteit van de docenten een knelpunt is. Wel benadrukken de uitvoeringsorganisaties dat het belangrijk is dat de docenten kunnen omgaan met de doelgroep en in staat zijn om een vertrouwensband met de deelnemers op te bouwen. Gezien de opmerkingen die zijn gemaakt over de docenten, is het belangrijk dat zij niet alleen bekwaam, maar ook bevoegd zijn. Daarmee kan de kwaliteit van de docenten, en zo de trajecten, beter worden bewaakt.

Financiële en overige middelen

Op Curaçao is de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht sterk beïnvloed door de beschikbaarheid van financiële middelen. Het 'onhold-zetten' van de financiering van de Sociale Vormingsplicht eind 2006 door de minister van Onderwijs, heeft grote consequenties gehad voor de uitvoering van het programma op Curaçao. Met name de directe stopzetting van financiering van trajecten in de horeca had een grote impact, aangezien de meeste uitvoeringscapaciteit op Curaçao in deze sector lag. De financiële 'on hold' heeft een negatieve en demotiverende invloed gehad zowel op het personeel bij het projectbureau en de uitvoeringsorganisaties, als op de jongeren zelf. De financiële onzekerheid heeft er onder andere toe geleid dat aantallen toegezegde deelnemers in veel gevallen naar beneden zijn bijgesteld. Daarnaast heeft de financiële onzekerheid geleid tot vertraging in de instroom van deelnemers. Het projectbureau leverde de deelnemers soms enkele maanden later aan dan aanvankelijk toegezegd. Dit was voor sommige uitvoerders lastig bij het plannen van de werkzaamheden en het aangaan van financiële verplichtingen (huur leslocaties). De financiële 'on hold' heeft ook bijgedragen aan de wachtkamerproblematiek. Door de plotselinge stopzetting van een (belangrijk) deel van de financiering konden jongeren uit de voortrajecten niet altijd doorstromen naar een hoofdtraject.

Het lange tijd uitblijven van middelen uit de investeringspot voor verbeteringen van de infrastructuur heeft ook voor veel onrust onder de uitvoerders gezorgd. Al in 2006 was bekend dat er veel problemen waren rondom de investeringsgelden. Deze middelen zijn pas in het najaar van 2007 daadwerkelijk beschikbaar gekomen. De belangrijkste oorzaak voor deze vertraging is dat het onduidelijk was welke procedure men moest volgen voor het aanvragen van middelen. In de kanstrajectcontracten werden zonder vooroverleg met USONA lumpsum investeringsbedragen opgenomen. Vanuit haar toezichthoudende functie wilde USONA echter niet lumpsum financieren. Daardoor moesten uitvoeringsorganisaties alsnog offertes opvragen. Daarnaast was er discussie over de proportionaliteit van de investeringen in relatie tot de exploitatie en de verwachte duurzaamheid van de trajecten. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit werden sommige investeringsaanvragen als te hoog beoordeeld, waardoor een nieuwe aanvraag moest worden geformuleerd.

Voor veel uitvoeringsinstellingen was het vaak volledig ondoorzichtig waarom de beslissing over de investeringsmiddelen zo lang moest uitblijven en wie

voor de vertraging verantwoordelijk was (USONA, DJJO, projectbureau, bestuurscollege?). USONA verwacht dat deze situatie onder het nieuwe programma Onderwijs en Jongeren, waarbij USONA directe relaties met de eilanden zal onderhouden, zal verbeteren.

Omdat de middelen niet tijdig beschikbaar waren, heeft bijvoorbeeld Pro Alfa één van de kanstrajectrichtingen (lassen) moeten staken. Zij beschikten niet over de benodigde financiële middelen voor de aanschaf van veiligheidsmateriaal. Ook hebben verschillende uitvoerders (Fundashon de Union di Hubentud, Pro Alfa) de inrichting van de kantoorruimte voor de projectmedewerkers zelf moeten voorfinancieren.

Ook komt uit veel van de gesprekken naar voren dat de kosten voor maatschappelijke begeleiding van de deelnemers is onderschat. De jongeren blijken in de praktijk veel meer ondersteuning nodig te hebben dan aanvankelijk begroot. Het ontbreken van een residentiële voorziening is een belemmering. Voor sommige jongeren is de thuissituatie dermate slecht dat de geboden zorg geen effect sorteert zolang deze jongeren niet elders kunnen worden gehuisvest.

Programmaorganisatie: aansturing en samenwerking

Op Curaçao verloopt de samenwerking tussen het projectbureau en de uitvoeringsinstellingen niet overal zonder problemen. Hoewel met het invoeren van het maandelijks projectleidersoverleg de communicatie tussen het projectbureau en de uitvoerders is verbeterd, zijn er nog steeds kritiekpunten. Uitvoeringsorganisaties vinden dat de inhoudelijke ondersteuning en aansturing vanuit het projectbureau beperkt was. Zo hebben de uitvoeringsorganisaties vaak nauwelijks commentaar ontvangen op de aangeleverde rapportages. Sommige uitvoeringsorganisaties hadden een meer sturende rol van het projectbureau verwacht.

Uitvoeringsorganisaties wijzen ook op de weinig actieve houding van het projectbureau bij het verwerven van stage- en arbeidsplaatsen. Omdat het projectbureau de functie van arbeidsbemiddelaar nauwelijks heeft ingevuld, benaderen de uitvoeringsorganisaties zelf werkgevers. Daarmee bestaat wel het risico dat verschillende organisaties dezelfde werkgevers benaderen. Het ontbreken van een meer centrale regie op dit vlak ervaren veel uitvoerders als een gemis.

Een ander aandachtspunt dat uitvoeringsorganisaties naar voren brengen, is de afhandeling van klachten van deelnemers. Er bestaat geen duidelijk protocol over hoe ze om moeten gaan met klachten van deelnemers. Het principe van hoor- en wederhoor wordt in de praktijk vaak niet toegepast. Bovendien is het vaak voor deelnemers niet duidelijk met welke klachten ze naar wie toe moeten (uitvoeringsorganisatie of projectbureau).

De samenwerking met DJJO beoordelen zowel het projectbureau als de uitvoeringsorganisaties, een enkele uitzondering daargelaten, als overwegend positief. Daarbij speelt zeker mee dat DJJO, via onder meer de maandelijks bijeenkomsten op het projectbureau, een nauw contact heeft met de meeste

uitvoeringsorganisaties. Met name de actieve betrokkenheid van DJJO als vraagbaak bij bijvoorbeeld praktische zaken, waarden de uitvoeringsorganisaties. Zij zijn minder tevreden over het (gedurende lange tijd) uitblijven van instaptoetsen, vastgestelde eindtermen (functieprofielen) en de training van leermeesters. DJJO had hier volgens de uitvoeringsorganisaties eerder mee moeten beginnen.

Over de samenwerking met en de rol van de Inspectie wordt verschillend geoordeeld. Sommige uitvoeringsorganisaties zijn tevreden over de inbreng en de bezoeken van de Inspectie, anderen vinden daarentegen dat de Inspectie te veel met de bril van het reguliere onderwijs naar de trajecten kijkt en dat zij weinig positieve feedback hebben gekregen over de inrichting van de trajecten (geen of late bezoeken).

Handhaving

Het projectbureau heeft een handhavingstaak bij verzuim. Het projectbureau neemt telefonisch contact op of maakt een huisbezoek bij verzuim. Bij ongeoorloofd verzuim wordt de kanstoelage gekort. Een knelpunt bij de uitvoering van de handhavingstaak, is de personele onderbezetting van het projectbureau. Vanwege dit capaciteitsgebrek legt DJJO ook bezoeken af aan de uitvoeringsorganisaties in het kader van het Handhavend Toezicht. In deze fase van de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht op Curaçao zijn nog geen jongeren opgespoord die zich niet hebben gemeld. Tot nu toe konden de trajecten worden gevuld met jongeren die zich zelf melden.

Commitment en toekomst

Het bestuurlijk commitment voor de Sociale Vormingsplicht is op Curaçao niet altijd even groot geweest. Een complicerende factor daarbij is dat de afgelopen periode bijna jaarlijks een nieuw bestuurscollege is aangetreden. De verantwoordelijke gedeputeerden moesten telkens opnieuw het dossier van de Sociale Vormingsplicht eigen maken, wat niet heeft geleid tot een voortvarende en actieve betrokkenheid van het Bestuurscollege. Overigens bestaat de indruk (gebaseerd onder andere op een gesprek dat is gevoerd met SAE) dat er op bestuursniveau wel draagvlak is voor een aparte voorziening voor onderwijs en vorming aan drop-outs. Het wordt niet haalbaar geacht de doelgroep van de Sociale Vormingsplicht (met name de harde kern) via het reguliere onderwijs alsnog een tweede kans te bieden. SAE wijst erop dat voor de harde kern de Sociale Vormingsplicht een oplossing kan bieden. Overigens is de dienst wel van mening dat moet worden gekeken hoe de infrastructuur van het reguliere onderwijs beter kan worden gebruikt binnen de Sociale Vormingsplicht. Tijdens de evaluatiemissie heeft helaas geen gesprek plaatsgevonden met de verantwoordelijk gedeputeerde, zodat we het bestuurlijk draagvlak voor de Sociale Vormingsplicht niet konden toetsen. Over de toekomst heerste ten tijde van de evaluatiemissie onzekerheid. De indruk bestond bij sommige respondenten dat de discussie rondom de staatkundige vernieuwing alle belangstelling van het bestuur heeft opgeëist en dat nog weinig aandacht is besteed aan de toekomst van de Sociale

Vormingsplicht. Inmiddels is de Sociale Vormingsplicht overigens wel opgenomen als integraal onderdeel van het programma Onderwijs en Jongeren.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

Het is lastig om voor Curaçao een algemeen beeld te schetsen van de kwaliteit van de kanstrajecten. Daarvoor zijn de verschillen tussen de uitvoerders te groot. Wel is er een algemeen kritiekpunt dat de trajecten vaak nog onvoldoende afgestemd zijn op de vraag vanuit de arbeidsmarkt. Er worden te generiek mensen voor een sector opgeleid, zonder dat veel afstemming is met de sector over de specifieke behoeften. Het projectbureau had een meer actieve rol kunnen spelen bij het bewerken en benaderen van de arbeidsmarkt. Op centraal niveau is dit nauwelijks van de grond gekomen. Individuele uitvoeringsorganisaties hebben dit (noodgedwongen) zelfstandig moeten oppakken. Ook in de interne aansturing van bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisaties heeft het projectbureau, vooral vanwege de personele onderbezetting, niet altijd voldaan.

Ondanks dat de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht op Curaçao niet altijd zonder problemen is verlopen (mede vanwege de opstelling van de minister van Onderwijs over de Sociale Vormingsplicht), is in de afgelopen periode een kwart van de doelgroep op het eiland ingestroomd en is van de pilotlichting twee vijfde succesvol uitgestroomd. Van de eerste lichting van de eerste fase (instroom juli 2006) heeft een vijfde het hoofdtraject succesvol afgerond. Een kwart van alle deelnemers is tot nu toe uitgevallen.

Voor een betere uitvoering van de Sociale Vormingsplicht op Curaçao zijn onder meer de volgende punten van belang:

- Een betere positionering en bemensing van het projectbureau:
 - De link met de arbeidsmarkt moet worden verstevigd door de functie van arbeidsbemiddelaar in te vullen en een betere selectie/screening van deelnemers voordat zij een traject gaan volgen in een bepaalde beroepsrichting.
 - Meer inhoudelijke ondersteuning bieden aan uitvoeringsorganisaties (feedback op rapportages en dergelijke).
- De behoeften op de arbeidsmarkt en de kanstrajecten beter op elkaar afstemmen door werkgevers eerder te betrekken bij de inhoud van de trajecten.
- Het voortraject beter laten aansluiten op het hoofdtraject. Omdat er geen eindtermen zijn vastgesteld voor het voortraject, is er veel variatie in de inhoud van de trajecten tussen de verschillende aanbieders. Hierdoor sluiten ze niet goed aan op de hoofdtrajecten.
- Duidelijkheid over de toekomst van de Sociale Vormingsplicht op het eiland, onder andere door een duidelijke commitment van het eiland-

bestuur.

- Meer aandacht voor het zorgaspect via onder meer een verbeterde zorg-intake en een mogelijkheid voor residentiële opvang. Dit laatste kan bijdragen aan het realiseren van zorg op maat en zal ten goede komen aan de resultaten van de kanstrajecten.
- Investeren in de kwaliteit van de docenten. Zij moeten niet alleen bekwaam, maar ook bevoegd zijn. Dit betekent affiniteit met de doelgroep, en aantoonbare pedagogische en vakinhoudelijke kennis.

5 SOCIALE VORMINGSPLICHT OP BONAIRE

5.1 Opzet van het programma op Bonaire

Betrokken actoren

De pilot van het programma is uitgevoerd door uitvoeringsorganisatie FORMA. Deze uitvoerder is tot op heden de enige uitvoerder van de Sociale Vormingsplicht op het eiland. Een andere potentiële aanbieder van kanstrajecten is de Scholengemeenschap Bonaire (SGB). Vanuit deze instelling is echter nog geen aanvraag voor uitvoering van kanstrajecten gedaan. Wel heeft FORMA in samenwerking met SGB de opleiding SBO-1 ontwikkeld die vanaf september 2007 is gestart. Het Bestuurscollege van Bonaire heeft inmiddels een verzoek ingediend bij de minister van Onderwijs om FORMA te erkennen als officieel opleidingsinstituut. De verwachting is dat dit medio 2008 kan worden gerealiseerd. Daarmee kan FORMA een diploma afgeven dat gelijk staat aan het in de Landsverordening Sociale Vormingsplicht minimum vereiste beroepsniveau 1.

Het projectbureau is op Bonaire ondergebracht bij de Dienst Onderwijs en Cultuur (SEK: Servisio di Edukashon i Kultura). Veel van de taken die volgens het programmadossier zouden moeten worden uitgevoerd door het projectbureau, worden op Bonaire uitgevoerd door de uitvoeringsorganisatie. Zo wordt de educatieve intake uitgevoerd door FORMA en is de sociaal-maatschappelijk werker eveneens in dienst bij deze organisatie. Ook de jobcoach is ondergebracht bij FORMA, waar deze taak wordt gecombineerd met de functie van trajectbegeleider. Aanvankelijk was de uitvoerder ook belast met het uitbetalen van de kanstoelagen, maar dit is inmiddels overgenomen door het projectbureau.

De stuurgroep Sociale Vormingsplicht ondersteunt de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht op Bonaire. Zij speelt een belangrijke rol bij de uitwerking van het banenplan. In de stuurgroep zijn de volgende instanties vertegenwoordigd: het projectbureau, FORMA, DEZA (Dienst Economische Zaken en Arbeidsaangelegenheden), de Dienst Sociale Zaken (Servisio di Asunto Sosial) en de werkgeversorganisatie AKIB. DEZA vervult de rol van arbeidsbemiddelaar. Deze dienst heeft een belangrijke taak bij het realiseren van voldoende stages. Bij bedrijfsbezoeken informeert DEZA stevast naar mogelijkheden voor (snuffel-)stages voor socialevormingsplichtigen. DEZA heeft tevens op basis van hun vacaturebank inzicht in de vraag van de arbeidsmarkt. De Dienst Sociale Zaken verwijst sociaal vormingsplichtigen uit het onderstandsbestand naar de Sociale Vormingsplicht. Verder zijn er via de werkgeversorganisatie goede contacten met het bedrijfsleven.

Opzet van de kanstrajecten

In de pilotfase werd op Bonaire alleen een hoofdtraject aangeboden. Sinds 2006 biedt FORMA ook een voortraject aan. Het hoofdtraject is uitgewerkt in

een aantal verschillende richtingen (horeca, handyman, assistent-activiteiten-begeleider, telefoniste/receptioniste, leer-werktrajecten in verschillende richtingen). Volgens het eigen raamplan gaat het om trajecten op SV2-niveau. In de praktijk zijn de aangeboden trajecten flexibeler en kunnen jongeren op SV1-, SV2- en SV3-niveau traject(-onderdelen) volgen. Binnen een traject kan worden geswitcht tussen niveau's, waardoor per jongere maatwerk kan worden gerealiseerd. Gegeven de schaal van de Sociale Vormingsplicht op Bonaire is het niet mogelijk om voor iedere groep een apart programma op te zetten. In de kanstrajecten wordt daarom veel meer gestreefd naar individueel maatwerk. Zo krijgen buitenlandse deelnemers bijvoorbeeld apart Nederlandse les. Door deze aanpak is er in feite geen sprake van een klassikale aanpak. De verschillende instapniveaus van de deelnemers nopen tot een dergelijke flexibele aanpak. Het streven is om steeds meer toe te werken naar leer-werktrajecten waarin competenties centraal staan. Het leren in de praktijk is een onderwijsvorm die het beste aansluit bij deze groep.

5.2 Opbrengsten

Infrastructuur

Voor de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht op Bonaire zijn verschillende instrumenten uitgewerkt en ontwikkelingen in gang gezet die als een opbrengst van het programma kunnen worden beschouwd. Voor de kans-trajecten betreft het onder meer het raamplan kanstraject en de uitwerking van de verschillende kanstrajecten. Daarnaast kan het opzetten van een horeca-opleiding op SBO1-niveau als een opbrengst van het programma worden beschouwd. FORMA heeft ook een leerlingvolgsysteem opgezet voor jongeren die de Sociale Vormingsplicht hebben afgerond en een baan hebben. Dit systeem is onderdeel van het nazorgtraject. Een deel van de uitgestroomde jongeren komt af en toe terug voor begeleiding.

Voor het project banen- en stagecreatie is een analyse van de arbeidsmarkt gemaakt (door DEZA) en een stuurgroep opgericht om vraag naar arbeid en het aanbod van sociaal vormingsplichtigen beter bij elkaar te brengen. Ook dit kan als een resultaat van het programma worden beschouwd. Omdat de training van leermeesters, als onderdeel van het banenplan, vanuit het programma niet tot stand kwam, heeft Bonaire dit zelf opgepakt via het Platform Onderwijs en Arbeid.

Resultaten¹

Op het eilandgebied Bonaire waren in 2006 naar schatting zo'n tweehonderd jongeren met sociale vormingsplicht. Per eind september 2007 zijn 104 deelnemers ingestroomd in een kanstraject. Dat betekent dat iets meer dan de helft van de jongeren met sociale vormingsplicht op Bonaire inmiddels is

¹ De hier gepresenteerde cijfers zijn, tenzij anders vermeld, gebaseerd op de gegevens die door DJJO zijn aangeleverd. Het betreft de stand van zaken per eind september 2007. Vanwege de registratiesystematiek verschillen de eindtotalen soms. In het geval van Bonaire gaat het de ene keer om 104 deelnemers en de andere keer om 102 deelnemers.

ingestroomd in de Sociale Vormingsplicht. Inclusief de pilot zijn drie lichten deelnemers van start gegaan met een traject bij FORMA. In 2005 (pilotfase) betrof het 34 deelnemers. Per juli 2006 zijn 41 deelnemers ingestroomd en per september 2007 nog eens 27 deelnemers.

Veruit de meeste deelnemers volgen een traject op SV2-niveau (69 deelnemers). Daarnaast is er een klein aantal deelnemers dat een traject volgt op SV1- (20 deelnemers) en SV3-niveau (13 deelnemers).

De trajecten zijn als volgt verdeeld over de verschillende kanstrajectrichtingen: handyman (16), horeca (28), voorbereiding SBO (7), assistent-activiteiten-begeleider (10), telefoniste/receptioniste (8), leer-werktrajecten in verschillende richtingen (4).

Per eind september 2007 waren van de 104 deelnemers nog 91 deelnemers in traject en waren twaalf deelnemers uitgevallen. Dit komt neer op een uitval percentage van twaalf procent.

Kijken we iets gedetailleerder naar de instroom en doorstroom van sociaal vormingsplichtigen op Bonaire, dan ziet de situatie er als volgt uit:

Tabel 5.1 Instroom en doorstroom op Bonaire, situatie eind september 2007

	Absoluut
Totaal aantal instroom	104
Totaal in Sociale Vormingsplicht	91 ²
Totaal in traject waarvan:	
• In voortraject	27
• In hoofdtraject	39
• In nazorgtraject	26
Totaal traject niet afgerond	12

Bron: Deelnemersbestand DJJO, september 2007

Een kwart van de deelnemers aan de trajecten heeft per eind september 2007 hun hoofdtraject succesvol afgerond (26 van de 102 deelnemers). Daarvan zitten er 25 in het nazorgtraject en is één deelnemers doorgestroomd naar vervolgonderwijs.³ Om een beter beeld te krijgen van de behaalde resultaten, met name het succesvolle afrondingspercentage, is het echter zinvoller om naar de behaalde resultaten per lichter te kijken. Alleen voor de deelnemers aan de pilot kunnen in principe slagingspercentages voor het hoofdtraject

² Ter ijkning van de gegevens: Verbaken komt in juni 2007 op een aantal van zestig deelnemers in traject. Indien daar echter de in september ingestroomde deelnemers aan worden toegevoegd (27) dan komt dit aantal redelijk overeen met de gegevens van DJJO.

³ Via de uitvoeringsorganisatie FORMA zijn iets andere cijfers verkregen. Medio oktober 2007 is het beeld op basis van deze cijfers als volgt: 33 jongeren hebben het hoofdtraject afgerond en twaalf jongeren zijn uitgevallen. Van de 33 afronders hebben er 25 werk of een stageplaats, zijn zes deelnemers naar regulier vervolgonderwijs gegaan en zijn er twee werkzoekend. Met name het aantal deelnemers dat is doorgestroomd naar het reguliere onderwijs is volgens deze gegevens dus flink groter.

worden gegeven. De andere lichten zitten namelijk nog niet lang genoeg in traject om te kunnen uitstromen. Van de deelnemers aan de pilot heeft 76 procent het hoofdtraject met succes afgerond. Deze deelnemers zitten allen in een nazorgtraject (zie tabel 5.2). Voor de lichten uit de eerste fase kan nog geen positieve uitstroom uit het hoofdtraject worden opgetekend.

Tabel 5.2 Instroom en doorstroom op Bonaire per lichting, situatie eind september 2007

	Pilot 2005	Juli 2006	September 2007
Totaal aantal instroom (abs.)	34	41	27
In voortraject (abs.)	-		27
In hoofdtraject (abs.)	-	37	-
In nazorgtraject (abs.)	26	-	-
Traject niet afgerond (abs.)	8	4	-
Succesvolle afronding hoofdtraject (perc.)	76%	n.v.t.	n.v.t.
Uitval (perc.)	24%	9%	0%

Bron: Deelnemersbestand DJJO, september 2007

Ten aanzien van de stages kan worden geconcludeerd dat voor de pilotgroep ook ruimschoots aan de norm van het toetsingskader is voldaan (voor 50% van de deelnemers zijn stages). Alle deelnemers die het hoofdtraject hebben afgerond (76%) hebben ook een stage gevolgd. Ook van de uitvoerder hebben wij vernomen dat de stageplaatsen tot nu toe voldoende beschikbaar waren. De stages worden grotendeels vanuit de uitvoeringsinstantie FORMA geregeld. De trajectbegeleiders/jobcoaches doen dit samen met de jongeren. Er is wel een afspraak met DEZA dat zij ook hierin kunnen en zullen bemiddelen. Dit heeft tot nu toe sporadisch plaatsgevonden omdat het niet nodig bleek.

Effecten

Vanuit het perspectief van een duurzame positieverbetering van de jongeren moet het relatief hoge aandeel jongeren (6 van de 33 volgens de uitvoeringsorganisatie) dat na afronding van de Sociale Vormingsplicht terugkeert naar het reguliere onderwijs als zeer positief worden beschouwd. Hierdoor krijgen deze jongeren toegang tot hogere onderwijsniveaus waarmee hun kansen op de arbeidsmarkt worden vergroot.

Ook de mogelijkheid dat bij erkenning van FORMA als officieel opleidingsinstituut de jongeren een erkend diploma op SBO-niveau 1 kunnen krijgen, draagt bij aan het versterken van hun toekomstperspectieven.

Overigens geldt nu dat veel jongeren blijven werken op de plek waar ze stage hebben gelopen, waardoor de vaststelling van het eindniveau en de certificering op dit moment niet zo speelt.

Hoewel er op Bonaire goede resultaten zijn geboekt met het plaatsen van de deelnemers, is er behoefte aan een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Op dit moment is er een grote vraag naar personeel

in de horeca en de bouw, op vrijwel alle functieniveaus. Met name de vacatures in de bouw zijn nauwelijks te vervullen. Ondanks de grote vraag naar arbeid, wordt wel bezorgdheid geuit over mogelijke verzaaiing die kan optreden als teveel mensen op beroepsniveau 1 worden opgeleid.

5.3 De werking van het programma

Personele inzet en kwaliteit

Het aantal beschikbare fte's voor het projectbureau is de afgelopen periode beperkt geweest. Zo was 0,2 fte arbeidskracht bij SEK werkzaam voor de Sociale Vormingsplicht. Als gevolg daarvan zijn veel uitvoerende taken van het projectbureau overgenomen door FORMA. Vanwege de relatief kleine schaal van de Sociale Vormingsplicht op Bonaire en het feit dat er maar één uitvoerder van kanstrajecten op het eiland is, heeft deze constructie in de praktijk goed gefunctioneerd. Dat neemt overigens niet weg dat de betrokkenen van mening zijn dat het aantal beschikbare fte's op het projectbureau zou moeten worden verruimd. Alleen dan kan deze instelling meer taken naar zich toe trekken.

De uitvoeringsorganisatie heeft een goede greep op de uitvoering van de kanstrajecten. De vereiste rapportages worden in de regel op tijd opgesteld en zijn over het algemeen van goede kwaliteit. De rapportages geven inzicht in de vorderingen en knelpunten en de manier waarop daarmee wordt omgegaan. Ook heeft de uitvoeringsorganisatie een systeem om uitgestroomde deelnemers te volgen. Dit draagt bij aan de interne kwaliteitsbewaking van het traject.

Het vinden van voldoende geschikte docenten op Bonaire blijft een knelpunt. FORMA werkt met parttime docenten en daarnaast met freelancers. Het is echter niet altijd mogelijk om die docenten te contracteren die het meest geschikt (en bevoegd) zijn voor de kanstrajecten. Over de docenten werd in de eerste twee monitormissies van Verbaken al geconstateerd dat de docenten wel bekwaam maar niet bevoegd zijn. Wel is een traject gestart om het niveau van de docenten te verhogen door hen via de Nederlands Antilliaanse Academie een pedagogisch getuigschrift te laten halen. Bij de selectie van docenten wordt vooral gekeken naar de ervaring met het omgaan met de doelgroep. De Onderwijsinspectie heeft in haar rapportage aanbevolen om geschikte trainers vooraf te screenen op affiniteit met de doelgroep, onderwijservaring en een positieve motivatie en attitude. Ten aanzien van ervaring en positieve attitude worden docenten nu reeds gescreend. Met het behalen van een pedagogisch getuigschrift kan ook het niveau van de docenten worden verhoogd.

Financiële en overige middelen

In financiële zin hebben zich, met uitzondering van het lange tijd uitblijven van financiering voor de leslokalen/infrastructuur, geen grote problemen voorgedaan. De uitbetaling van de kanstoelagen aan de jongeren loopt over het

algemeen goed en er zijn voldoende financiële middelen (en deze zijn ook voldoende flexibel te besteden) voor de uitvoering van de kanstrajecten. Reeds in 2006 werd geconstateerd dat FORMA niet over voldoende geschikte leslokalen beschikte voor het uitvoeren van de Sociale Vormingsplicht. Medio 2007 zijn uit de begrotingspost investeringen uiteindelijk middelen beschikbaar gekomen voor het opknappen van een oud ziekenhuis tot lesruimtes voor onder meer de kanstrajecten van FORMA. Vanuit het projectbureau en de uitvoeringsorganisatie wordt benadrukt dat het vooral voor de doelgroep van de Sociale Vormingsplicht belangrijk is dat de onderwijslocaties er goed uit zien. Met de nu beschikbaar gekomen middelen kunnen de infrastructurele voorzieningen bij FORMA op het gewenste niveau worden gebracht.

Programmaorganisatie: aansturing en samenwerking

Op Bonaire is sprake van een goed en intensief contact tussen het projectbureau en de uitvoeringsorganisatie. Tevens zijn er korte lijnen met relevante betrokken partijen op het eiland, zoals het Bestuurscollege, de verschillende eilandelijke diensten en de werkgevers (via de werkgeversorganisatie AKIB). Wat betreft de samenwerking tussen de verschillende partijen op eilandsniveau doen zich geen noemenswaardige problemen voor. Partijen weten elkaar goed te vinden, wat tot een redelijk voortvarende uitvoering van de Sociale Vormingsplicht leidt.

Over de betrokken partijen op programmaniveau is men minder tevreden. Met name over de rol van de Onderwijsinspectie en het CBS is ontevredenheid. Ten aanzien van de Onderwijsinspectie wordt gesignaleerd dat deze organisatie weinig betrokken is en slechts één keer tijdens het Handhavend Toezicht op Bonaire is langs geweest. De indruk bestaat dat het voor de Onderwijsinspectie niet altijd duidelijk is wat men precies moet inspecteren.

Over de samenwerking met het CBS wordt eveneens geconcludeerd dat deze nauwelijks tot stand is gekomen. Zo heeft het projectbureau nooit officiële cijfers en een lijst ontvangen van het aantal sociaal vormingsplichtigen op Bonaire. De instroom in de Sociale Vormingsplicht is tot nu toe gerealiseerd op basis van vrijwilligheid (via bijvoorbeeld de reclassering, onderwijsinstellingen, gezinszorg, mond-tot-mondreclame). De moeilijke groep (bijvoorbeeld jongeren die in een residentiële opvang zouden moeten zitten) zijn nog niet in beeld en ook nog niet in traject genomen. Hoewel hier nog geen ervaringen mee zijn, worden door de stuurgroep enige zorgen geuit rondom de handhaving, met name rond de mogelijkheden om de moeilijke doelgroep tot deelname te dwingen.

Over de samenwerking met DJJO is men redelijk tevreden. Wel is er kritiek over het ontbreken van een aantal voorzieningen en randvoorwaarden bij aanvang van het programma. Het betreft onder meer het ontbreken van instaptoetsen en eindtermen, evenals de afwezigheid van leermeesters. Dit wordt door de betrokkenen als een gemis ervaren.

Overigens heeft Bonaire, bij het ontbreken van dergelijke richtlijnen, zelf initiatief genomen om dit in te vullen. Samen met DEZA en werkgevers op Bonaire zijn bijvoorbeeld eindtermen opgesteld in afwachting van de eindtermen van DJJO. Ook heeft FORMA zelf instaptoetsen ontwikkeld om het beginniveau van de deelnemers vast te kunnen stellen. Met de laatste groep op Bonaire is overigens wel een intake gedaan door een orthopedagogisch bureau gevestigd op Curaçao. Dit bureau kwam met een aantal medewerkers naar Bonaire om de toetsen af te nemen. Deze procedure werd overigens als niet erg efficiënt ervaren omdat deze erg veel afstemming in de planning vergde. Voor de training van de leermeesters geldt dat Bonaire dit nu zelf ter hand neemt. Via het Platform Onderwijs en Arbeid wordt de training van leermeesters ontwikkeld en uitgevoerd.

Commitment en toekomst

De Sociale Vormingsplicht kan rekenen op draagvlak bij het Bestuurscollege van Bonaire. In de pilotfase was het Bestuurscollege actief betrokken. Het college heeft FORMA benaderd voor de uitvoering van het programma, was betrokken bij de oprichting van de stuurgroep en heeft de vorderingen maandelijks gemonitord. Ook speelt het Bestuurscollege een actieve rol in het aanvragen van benodigde financiële middelen voor de doelgroep. Zo heeft het Bestuurscollege bij USONA een aanvraag gedaan voor een project 'sociale kinderopvang'. Dit om de doorstroom vanuit de Sociale Vormingsplicht naar het SBO voor sociaal vormingsplichtigen met kinderen te faciliteren. Het Bestuurscollege is van mening dat investeren in het reguliere onderwijs een belangrijk uitgangspunt is, maar dat voor de doelgroep van de Sociale Vormingsplicht speciale voorzieningen nodig zijn. Anticiperend op de verhoging van de leerplichtige leeftijd worden inmiddels leerwerktrajecten voor 16-18-jarigen opgezet, maar daarmee zal de problematiek van de drop-outs niet volledig worden opgelost.

In het kader van de staatkundige vernieuwing hebben de BES-eilanden nog geen afspraken gemaakt over de Sociale Vormingsplicht. Het feit dat op Sint Eustatius en Saba de Sociale Vormingsplicht heel klein is (of zelfs nog niet van start is gegaan) is daarbij een hindernis. Behalve een positieve houding van het Bestuurscollege ten aanzien van de Sociale Vormingsplicht kunnen nog geen uitspraken worden gedaan over een meer structurele inbedding van de Sociale Vormingsplicht. Wel anticipeert FORMA op een inbedding of vervolg door het Bestuurscollege te laten zien wat de kosten van de aanpak zijn wanneer deze zou worden geïntegreerd in de reguliere aanpak van FORMA.

5.4 Conclusies en aanbevelingen

Over de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht op Bonaire kan worden geconcludeerd dat de implementatie voortvarend en vrij succesvol ter hand is genomen. Hoewel de uitvoering niet volledig conform het programma Kans op Perspectief is verlopen (het betreft hier met name de taken van het projectbureau), is er een goedlopende projectorganisatie opgezet die past bij de mogelijkheden op Bonaire. Voor veel aspecten geldt dat het eiland zelf proactief invulling heeft gegeven aan de uitvoering, ook voor onderdelen die eigenlijk op het programmaniveau hadden moeten worden geregeld (instapen eindtoetsen, het traject richting certificering van FORMA). Er zijn via de stuurgroep korte lijnen met de werkgevers en andere relevante instellingen gerealiseerd, wat bijdraagt aan een succesvolle uitvoering van de Sociale Vormingsplicht.

Een en ander heeft geresulteerd in goede resultaten: driekwart van de deelnemers uit de pilotgroep heeft het hoofdtraject succesvol afgerond en is ingestroomd bij een werkgever en in een aantal gevallen ingestroomd in het regulier onderwijs. Inmiddels is ongeveer de helft van de doelgroep op Bonaire in een kanstraject ingestroomd.

Desalniettemin kunnen de resultaten en impact van de Sociale Vormingsplicht worden vergroot door onder meer:

- het vergroten van de mogelijkheden van doorstroom van de Sociale Vormingsplicht naar het regulier onderwijs. Het betreft hier met name de financiële mogelijkheden voor de jongeren om regulier onderwijs te volgen. Enige financiële ondersteuning (bijvoorbeeld de financiering van kinderopvang voor jonge moeders) na het wegvallen van de kanstoelage kan de instroom in vervolgonderwijs bevorderen.
- het trainen van docenten en het trainen en aanstellen van leermeesters.
- het erkennen van FORMA als officieel opleidingsinstituut.
- het stimuleren van entrepreneurschap via de Sociale Vormingsplicht en in het kader daarvan nadere aansluiting met het SNAYDP.

6 SOCIALE VORMINGSPLICHT OP SINT MAARTEN

6.1 Opzet van het programma op Sint Maarten

Op Sint Maarten zijn twee uitvoeringsorganisaties actief met het aanbieden van kanstrajecten: EducaRRR en Wave. Beide bieden zowel voortrajecten als hoofdtrajecten aan. Banenplannen zijn op Sint Maarten tot op heden niet ontwikkeld. Evenmin is er sprake van uitgewerkte nazorgtrajecten. De situatie op het eiland wordt door zowel Verbaken (2007) als de financieringsorganisatie USONA als zorgelijk beschouwd. Het aantal jongeren dat instroomt en de kanstrajecten doorloopt, is namelijk veel kleiner dan aanvankelijk voorgesteld. Tevens heeft het lange tijd aan een goede aansturing door het projectbureau ontbroken. Inmiddels heeft het eilandbestuur de twee kanstrajecten schriftelijk in gebreke gesteld. Hierop volgend heeft USONA besloten om de financiering aan de projecten in de huidige vorm te beëindigen.¹ Momenteel is er een verbeterplan ontwikkeld, op basis waarvan de projecten zich zullen inspannen om de problemen in de uitvoering van de kanstrajecten op te lossen.

EducaRRR heeft een beknopt raamplan opgesteld, waaruit blijkt dat men een voortraject van acht weken aanbiedt. Daarna stromen de jongeren in een hoofdtraject in. Het gaat hier om trajecten op het niveau SV-1 (met als richting onderhoud) en SV-2 (zorg en ondernemerschap). De hoofdtrajecten duren ongeveer zes maanden. Er bestaan geen concrete eindtermen. Wel wordt momenteel door de docenten aan de ontwikkeling van toetsen gewerkt. EducaRRR draagt zelf zorg voor stages. Deze krijgen hun beslag na aanvang van drieëneuhalf maand in het hoofdtraject. De stages duren over het algemeen twee maanden. Tijdens de stages komen de participanten een maal per week terug voor een sessie beroepskennis en -training. De stages zijn slechts voor een deel van participanten succesvol gebleken. Velen haken namelijk af tijdens hun stageperiode, veelal om persoonlijke redenen. Aan nazorg wordt tot dusverre – mede door gebrek aan middelen – weinig aandacht besteed. EducaRRR heeft een projectleider, een maatschappelijk werker en diverse docenten in dienst. Er is geen trajectbegeleider. Veel werk rust op de inspanningen van de projectleider. In het verbeterplan (zie hieronder) worden diverse onderwerpen benoemd, waarop het kanstraject verbetering behoeft.

Wave biedt een voortraject en hoofdtrajecten aan in vijf richtingen op niveau SV-2. Het gaat om horeca, administratie, autoreparatie, computerreparatie en onderhoud. Er zijn hierbinnen modules en ontwikkelingsdoelen geformuleerd. Het voortraject duurt acht weken. De trajecten duren gemiddeld veertig weken, inclusief acht weken stage. De validering van de eindtermen is nog niet geregeld. Wel werkt Wave aan de ontwikkelingen van instaptoetsen. Cursisten

¹ Brief directeur USONA aan de minister van Onderwijs en Cultuur, 22 augustus 2007.

krijgen ook een certificaat bij afsluiting van het traject. De deelnemers aan het pilot-project hebben inmiddels hun certificaat behaald. Wave heeft een eigen kantoor, maar geen ruimtes voor theorie- en praktijklessen. Om deze reden worden lessen in de regel echter pas vanaf de namiddag aangeboden, wat als aandachtspunt in het verbeterplan is opgenomen.² Ook onderhoudt de uitvoeringsorganisatie hechte relaties met een aantal bedrijven. Er wordt niet met officiële banenplannen gewerkt. Wave heeft een projectleider/jobcoach, een psycholoog/sociaal werker en een administratief medewerker in dienst. Er is geen trajectbegeleider aangetrokken. Ook ten aanzien hiervan vraagt het verbeterplan om spoedige actie. Daarnaast werkt men met ruim tien docenten, waarvan sommigen niet officieel bevoegd zijn maar wel ervaringsdeskundig.

6.2 Opbrengsten

Na een lange periode van discontinuïteit en onzekerheid lijken de projecten de eerste successen te gaan oogsten. In elk geval zijn de eerste diploma's aan ruim twintig deelnemers uit de pilot (Wave) uitgedeeld. Deze diploma's, hoewel niet officieel gevalideerd, worden door Wave gelijkgesteld aan het assistent-beroepsniveau. Een aantal van de deelnemers heeft inmiddels een baan gevonden. Ook heeft een handjevol cursisten de hoofdtrajecten bij EducaRRR met succes afgerond. Het is niet duidelijk of deze cursisten ook een diploma hebben gekregen.

Niettemin geven de huidige statistieken geen aanleiding voor groot optimisme. Zoals door zowel de tweede externe monitormissie (Verbaken, 2007) aangegeven als in de brief van USONA aan de minister van Onderwijs en Cultuur vermeld, blijkt slechts een minderheid van de gefinancierde plaatsen te worden bezet.³ De onderbezetting houdt verband met een geringe instroom van kandidaten, maar ook met een groot aandeel cursisten dat voortijdig afhaakt. De redenen hiervoor zijn divers, zoals door de uitvoeringsorganisaties zelf wordt aangegeven. Het uitblijven van toelagen voor de cursisten, het tussentijds vinden van werk, maar ook de vaak problematische thuissituatie van de deelnemende jongeren dragen hieraan bij. Het projectbureau benadrukt in dit verband vooral ook het feit dat veel cursussen in de avonduren worden gegeven. Dit maakt het voor veel cursisten extra moeilijk om bij de lessen aanwezig te zijn.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de meest recente cijfers op basis van de deelnemersregistratie van DJJO. Deze lijst is opgesteld aan de hand van de gegevens uit september 2007. Duidelijk wordt dat de meeste van de

² Zie Verbeterplan WAVE Sint Maarten, opgesteld in het najaar van 2007 door het projectbureau en uitvoeringsorganisatie WAVE.

³ Afgaande op de brief van USONA aan de Minister zouden bij Educa RRR slechts 20 van de 85 gefinancierde trajecten bezet zijn. In het geval van Wave worden er slechts 28 van de 80 plaatsen bezet.

deelnemers momenteel met een hoofdtraject bezig zijn. Het aandeel kandidaten dat de kanstrajecten inmiddels succesvol heeft beëindigd, is immers nog klein. Wel is het waarschijnlijk dat de deelnemers die de pilot hebben afgerond (medio oktober), nog niet in de tabel zijn bijgeteld. Bij Wave hebben namelijk 24 van de 64 jongeren in oktober 2007 een certificaat gekregen na afronding van het hoofdtraject. Ook EducaRRR geeft tijdens het werkbezoek aan dat er ruim tien jongeren het project hebben beëindigd. Ook deze groep is nergens in tabel terug te zien. Zorgelijk is het hoge aantal uitvallers. Tijdens de pilot viel zelfs twee derde van de jongeren voortijdig uit. De twee lichten daarna laten een uitval van zo'n vijftig procent zien. Het uitvalspercentage voor de laatste lichting ligt weliswaar op een veel lager niveau, maar het is nog te vroeg (driekwart jaar na aanvang) om hieraan vergaande conclusies te verbinden.

Tabel 6.1 Instream en doorstroom op Sint Maarten per lichting, situatie eind september 2007⁴

	Lichting pilot 2005	Lichting aug. 2006	Lichting okt. 2006	Lichting mrt. 2007
Totaal aantal instroom (abs.)	64	51	41	27
Hoofdtraject afgerond (abs.)	0	6	5	-
Traject niet afgerond (uitval) (abs.)	41	24	21	7
Succesvolle afronding hoofdtraject (perc.)	0%	12%	12%	n.v.t.
Uitval (perc.)	64%	47%	51%	26%

Bron: Deelnemersbestand, DJJO september 2007

In aanvulling op deze teleurstellende uitkomsten blijkt op het eiland de noodzakelijke infrastructuur voor een meer duurzame beklijving van de opbrengsten in belangrijke mate te ontbreken. Dit geldt in het bijzonder voor de nazorg: hierin zijn tot op heden slechts geringe investeringen in gedaan. Zo is er nog altijd geen jobcoach bij het projectbureau aangesteld, zijn de leermeesters die de cursisten in werkverband moeten begeleiden nog niet actief en is er nog geen officieel banenplan. De contacten met werkgevers worden in belangrijke mate door de uitvoeringsorganisaties zelf gemaakt, maar ook hier geeft men toe dat dit nog onvoldoende is gebeurd.

Wel blijft ook voor Sint Maarten staan dat alle partijen ervan overtuigd zijn dat de jongeren tijdens de Sociale Vorming duidelijk aan 'social skills' hebben gewonnen. Zij zijn beter in staat zichzelf te presenteren, ze zijn sociaal weerbaarder geworden en hebben meer vertrouwen in de toekomst. De

⁴ Indien de instroom van alle lichten wordt opgeteld, dan zou dit in principe hetzelfde aantal deelnemers moeten zijn als het totaal uit hoofdstuk 3 (dat wil zeggen 170). Er is echter een discrepantie van 13 deelnemers. Dit is de in hoofdstuk 3 genoemde foutenmarge van zeven procent (zie ook hoofdstuk 3 en bijlage 2).

geconstateerde problemen nemen dan ook niet weg dat er geen enkele twijfel bestaat over de relevantie van het project. Zonder de Sociale Vormingsplicht zouden vele jongeren het maatschappelijk niet redden. Hiervan zijn zowel de uitvoeringsorganisaties, het Departement Arbeid en Sociale Zaken als het projectbureau overtuigd. Alle partijen benadrukken daarbij dat het niet alleen om het diploma gaat, maar bovenal om de groeifase die deze jongeren doormaken. Enkele tientallen zijn inmiddels op het goede spoor gebracht en de verwachting is dat dit aantal in de toekomst verder op zal lopen.

6.3 De werking van het programma

Kwaliteit algemeen

Over de kwaliteit is lange tijd met enige zorg gerapporteerd. Verbaken (2007) concludeert bijvoorbeeld dat de trajecten op dit eiland onder de maat blijven. Ook vanuit DJJO heeft men gedurende de opstartperiode met zorg naar de ontwikkelingen op Sint Maarten gekeken. De redenen hiervoor zijn divers. Zo geeft het projectbureau aan dat zich slechts twee partijen bij aanvang van het project aandienen. Van keuze uit meerdere aanbieders is op Sint Maarten dan ook nooit sprake geweest. Overigens wordt door de projecten op een geheel andere wijze naar de prestaties gekeken. In het bijzonder wordt een goede aansturing gemist en wordt aangegeven dat veel voorzieningen bij de start onvoldoende geregeld waren. Los van deze discussie, kan een aantal kwetsbaarheden in de kwaliteit van de projecten worden geconstateerd, namelijk:

- De inhoud van de leerplannen kan nog onvoldoende worden verantwoord en kwalitatief gegarandeerd. Tot deze conclusies komen zowel het projectbureau als Verbaken (2007) voor een van de twee aanbieders (EducaRRR). Evenmin is het project in staat om docenten overdag te kunnen betalen. Het gevolg is dat veel cursussen in de avond worden aangeboden, een situatie die door de meeste betrokkenen als onwenselijk wordt beschouwd. Dit laatste geldt overigens ook voor het cursusaanbod bij het Wave-project.
- Van een goedwerkend intern kwaliteitssysteem is onvoldoende sprake. Het gaat hier bijvoorbeeld over de wijze van rapportage aan het projectbureau, het bestaan van interne evaluaties, het aanstellen van bevoegde docenten en de vaststelling van valide eindtermen. Op al deze gebieden wordt door middel van een verbeterprogramma momenteel een inhaalslag gemaakt, maar lange tijd is hiervoor veel te weinig aandacht geweest. Overigens dient hierbij ook te worden gewezen naar de soms gebrekkige sturing en informatieoverdracht. De projecten zelf geven aan op diverse terreinen meer 'input' te willen ontvangen, in het bijzonder over de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem, het voldoen aan rapportageverplichtingen, en het formuleren van instapniveaus en eindtermen.
- De projecten zijn onvoldoende ingebed in een meer algemeen aanbod van zorgvoorzieningen. Alle respondenten erkennen dat zorg een essentieel

onderdeel van de projecten dient te zijn, maar deze zorg – bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, gezondheid en opvoeding – maakt slechts zeer beperkt deel uit van de het vormingsprogramma. Een bijkomend probleem voor Sint Maarten is dat het aanbod van maatschappelijke en medische voorzieningen beperkt is. Beide projecten wijzen hierbij in het bijzonder op de onvoldoende professionele ondersteuning van deelnemers die verslavende middelen gebruiken.

- Het aspect van de nazorg heeft een ieders aandacht, maar er wordt onderkend dat dit lang niet altijd wordt gerealiseerd. Een projectleider stelt dat de leerlingen uit het zicht verdwijnen, zodra zij een arbeidsplaats bij een werkgever hebben gekregen. De duurzaamheid van het succes staat hiermee ernstig onder druk. In het bijzonder is hierin een plaats weggelegd voor de jobcoaches en leermeesters bij bedrijven. Ten aanzien van deze functionarissen zijn op het eiland echter nog te weinig vorderingen gemaakt.
- Van het opzetten van een banenplan is op Sint Maarten nog veel te weinig terechtgekomen. Dit wordt ook door de eerst verantwoordelijke, het projectbureau, toegegeven. Men heeft gerichte ideeën over het benaderen van werkgevers en het inrichten van leerwerktrajecten, maar is hier nog nauwelijks aan toegekomen. Met de recente aanstelling van een nieuwe projectmanager hoopt men hier niettemin snel mee aan de gang te gaan.

Verbeterplan

Inmiddels is er tussen het projectbureau en beide uitvoerders afzonderlijk een verbeterplan opgesteld. Dit plan moet de problemen oplossen, die bij de aanloop zijn geconstateerd. Tabel 6.2 geeft per uitvoerder een korte samenvatting van de belangrijkste problemen en de gemaakte afspraken. Duidelijk wordt dat de problematiek diverse terreinen omvat, maar dat alle problemen terug te voeren zijn op de inrichting van een professionele projectorganisatie.

Inmiddels is er een audit uitgevoerd om de verbeteringen die zijn uitgevoerd in kaart te brengen.⁵ Ten aanzien van EducaRRR wordt hierin geconcludeerd dat, niettegenstaande enige verbeteringen, de kwaliteit van de uitvoering nog steeds als onvoldoende moet worden beschouwd. Met name op het gebied van communicatie en werkoverleg, financiën en rapportages wordt aangegeven dat het project te weinig positieve ontwikkelingen laat zien. Over Wave is de audit iets positiever, maar ook hier wordt vastgesteld dat de vorderingen na implementatie van het verbeterplan onvoldoende zijn. De gebreken hebben bij dit laatste project vooral betrekking op de communicatie en de rapportage. Wel wordt aangegeven dat er voortgang in de opzet van het voortraject is gemaakt (met name ten aanzien van de locatie en het tijdstip).

⁵ Sociale Vormingsplicht Sint Maarten. Audit Verbeterplannen van de Uitvoerende Organisaties Educa RRR en Wave (Verbaken, januari 2008).

Tabel 6.2 Het verbeterplan op Sint Maarten samengevat

EducaRRR		Wave	
Probleem	Oplossing	Probleem	Oplossing
Deelnemers		Deelnemers	
Oneigenlijke inschrijvingen	Toestemming projectbureau	Ontbreken contracten met jongeren	Opstellen contracten
Uitvallers worden onvoldoende bezocht	Huisbezoek, inclusief rapportage	Uitvallers worden onvoldoende bezocht	Huisbezoek, inclusief rapportage
Lage opkomst jongeren	Huisbezoek, deelnemerslijsten	Lage opkomst jongeren	Huisbezoek, deelnemerslijsten
Stages		Stages	
Onvoldoende toezicht op stages	Lijst stagiaires, werkbezoeken	Onvoldoende toezicht op stages	Lijst stagiaires, werkbezoeken
Kwaliteit trajecten		Kwaliteit trajecten	
Er is geen trajectbegeleider	Aanstelling trajectbegeleider	Er is geen trajectbegeleider	Aanstelling trajectbegeleider
Onveilige lesruimte	Zoeken naar alternatieven	Ongunstig tijdstip lessen (te laat)	Zoeken naar alternatieve lesuren
Onvoldoende interne kwaliteitszorg	Plan voor interne kwaliteitsbewaking	Gebrek aan materialen vormingsactiviteiten	Aanschaf lesmateriaal, kwaliteitsbewaking
Communicatie		Communicatie	
Stroeve relatie met projectbureau	Regelmatig beraad en overleg	Stroeve relatie met projectbureau	Regelmatig beraad en overleg
Geen structurele werkvergaderingen	Notuleren vergaderingen		
Onvoldoende contact met Wave	Besprekingen, afsprakenlijsten	Onvoldoende contact met EducaRRR	Besprekingen, afsprakenlijsten
Financiën		Financiën	
Ontoereikende financiële administratie	Programmafinanciële administratie	Ontoereikende financiële administratie	Programmafinanciële administratie
Rapportage		Rapportage	
Gebrekkige en niet tijdige rapportage	Maandelijkse rapportages	Gebrekkige en niet tijdige rapportage	Maandelijkse rapportages
		Geen verslagen van werkvergaderingen	Notuleren vergaderingen
Organisatie			
Slechte functieomschrijving, geen overeenkomsten	Urenspecificatie, Personeelsovereenkomsten		
Te veel taken projectleider	Delegeren van taken		

Personele inzet en kwaliteit

De kwaliteit van professionals betrokken bij de Sociale Vormingsplicht op Sint Maarten wordt door de respondenten verschillend beoordeeld. Kritiek is er met name op de inzet van onbevoegde docenten. Deze kritiek wordt zowel door USONA als het projectbureau geuit. De uitvoeringsorganisaties brengen hier tegenin dat het vooral gaat om de ervaring van docenten en hun kwaliteiten om met deze jongeren te kunnen werken. Ook speelt mee dat bevoegde

docenten op Sint Maarten veelal overdag aan het reguliere onderwijs verbonden zijn. Dit maakt hun inzet bij de kanstrajecten extra moeilijk. Gekozen wordt dan voor alternatieven of voor een lesaanbod in de avonduren.

In aanvulling hierop wordt door de uitvoeringsorganisaties aan de competentie van het projectbureau getwijfeld. Lange tijd ook is er van een adequate aansturing geen sprake geweest, zo wordt door verschillende partijen aangegeven. Overigens wordt deze opmerking verbonden aan de situatie waarin er geen vaste projectmanager bij het projectbureau werkzaam was. In aanvulling hierop zijn beide uitvoeringsorganisaties van mening dat er te veel op 'regeltjes' en procedures wordt aangestuurd en veel te weinig op inhoud. Momenteel is met de aanstelling van een projectmanager de personele bezetting op het projectbureau beter ingevuld. De indruk bestaat niettemin dat beide partijen elkaar nog niet gemakkelijk weten te vinden.

Financiële en overige middelen

Door de uitvoeringsorganisaties wordt aangegeven dat de middelen voor investeringen in goede huisvesting, computerondersteuning en geschikte lesruimten financieel ontoereikend zijn. Ook stuit het aanstellen van docenten voor het dagonderwijs op financiële problemen. Door de financiële sancties door USONA vanaf augustus 2007 zijn de problemen verder toegenomen. Overigens is laatstgenoemde organisatie hiertoe overgegaan door een vergaande onderbezetting van deelnemers bij de projecten. Deze onderbezetting is ook door Verbaken (2007) geconstateerd.

De problematiek rond de uitbetaling van toelagen aan jongeren staat op zich zelf. De middelen hiervoor zijn met grote vertraging vrijgekomen, wat er mede toe heeft geleid dat veel jongeren in het verleden zijn afgehaakt. Deze relatie wordt althans door beide uitvoeringsorganisaties gelegd. Er wordt gesteld dat veel jongeren best gemotiveerd zijn, maar ook door de toelage over de streep worden getrokken. Als deze vervolgens uitblijft, trekken de jongeren zich terug uit het traject. Momenteel is de situatie rond de kanstoelagen overigens verbeterd.

Het Departement Arbeid en Sociale Zaken benadrukt in dit verband dat de Sociale Vormingsplicht meer succes zal hebben als tegelijk ook andere zaken worden aangepakt. Meer bepaald gaat het daarbij om het instellen én handhaven van de leerplicht voor jongeren en het verbeteren van de zorginfrastructuur op het eiland. Met name voor drugverslaafden is het aanbod van voorzieningen op dit eiland uiterst beperkt.

In aanvulling hierop geeft ook het projectbureau aan dat er te weinig middelen beschikbaar zijn. Een groter budget zou namelijk mogelijkheden bieden om meer personeel aan te nemen en betere huisvesting te betrekken. Daarnaast geeft het projectbureau aan dat het zorgtraject volstrekt onvoldoende is door een gebrek aan middelen. Er wordt benadrukt dat de deelnemers aan de kanstrajecten ook sociale, psychologische en vaak medische hulp nodig hebben, maar dat hiervoor de financiën ontoereikend zijn.

Programmaorganisatie: aansturing en samenwerking

Vanuit de uitvoeringsorganisaties wordt kritisch naar de werkzaamheden van het projectbureau gekeken. Voor een deel heeft dit te maken met de discontinuïteit in de personele bezetting. Toch is met de aanstelling van een nieuwe projectmanager de kritiek nog niet verstomd. Volgens een van de uitvoeringsorganisaties (Wave) stuurt het bureau te zeer aan op het voldoen aan allerlei regeltjes. Men moet zich houden aan nogal wat verplichtingen, maar van ondersteuning op meer inhoudelijke vragen (zoals kennis over belangstellende werkgevers, mogelijkheden om van andere 'potjes' gebruik te kunnen maken) is onvoldoende sprake. Het projectbureau geeft aan dat men altijd bereid is ondersteuning te bieden, maar hiertoe zal wel een concreet verzoek moeten worden gedaan. In de praktijk blijkt de communicatie tussen het projectbureau en de uitvoerders echter zeer moeizaam te verlopen, met bovengenoemde problemen tot gevolg.

Vanuit het projectbureau wordt overigens wel ondersteuning verleend (zoals implementatie van *quickbooks*, *payrolls* en bijbehorende ondersteuning). Ook wordt benadrukt dat de uitvoeringsorganisaties niet altijd van de geboden ondersteuning gebruikmaken. Toch geeft het projectbureau aan ook zelf tekort zijn geschoten. In het bijzonder wordt daarbij gewezen op het snelle vertrek van de eerste projectmanager, waardoor van aansturing lange tijd geen sprake is geweest. Ook is er tot op heden te weinig werk gemaakt van het faciliteren van de uitvoeringsorganisaties, onder andere op het gebied van het benaderen van werkgevers en het opstellen van banenplannen. Beide uitvoeringsorganisaties stellen dat het projectbureau te weinig ondersteuning biedt op voornoemde thema's, met als gevolg dat men zelf (te) veel naar zich toetrekt.

Vanuit het projectbureau wordt eveneens gesteld dat de aansturing vanuit Curaçao niet altijd goed verloopt. In het bijzonder wordt aangegeven dat er door DJJO te veel op details wordt ingegrepen. Benadrukt wordt dat het voor een projectmanager onmogelijk is om zelf iets neer te zetten als het land (lees: DJJO) te veel zelf wil regelen. Vanuit Curaçao zou veel meer op hoofdlijnen moeten worden aangestuurd, zodat er meer overblijft voor het projectbureau.

Handhaving

Aan handhaving wordt tot dusverre op Sint Maarten weinig gedaan. Van belang is dat veel deelnemende jongeren zelfmelders zijn. Zij zijn niet opgeroepen vanuit een bestand of register. Dit betreft althans de pilotfase. Nadien werden de jongeren wel via lijsten van het CBS opgeroepen. Evenmin wordt op Sint Maarten de officiële leerplicht gehandhaafd. Er is op het eiland namelijk geen ambtenaar voor de handhaving van de leerplicht. Dit maakt het moeilijk om de jongeren te sanctioneren in geval van uitval of absentie.

In aanvulling op deze institutionele factoren wordt door het projectbureau toegegeven tot op heden weinig prioriteit te hebben gegeven aan het aspect van de handhaving. Als tegenargument werpt men op dat de jongeren graag

willen deelnemen aan de Sociale Vormingsplicht, wat ook blijkt uit het hoge aantal zelfmelders op Sint Maarten. Niettemin ligt ook de voortijdige uitval op een hoog niveau, wat een meer gericht toezicht beslist wenselijk maakt. Daarnaast is het zo dat veel jongeren op het eiland nog altijd niet worden bereikt. Het is niet waarschijnlijk dat deze deelnemers zonder een actief handhavingsbeleid aan de trajecten zullen deelnemen.

Commitment en toekomst

Naar eigen zeggen is de betrokkenheid bij de Sociale Vormingsplicht erg groot. Toch onderkent het projectbureau dat men in het verleden onder de maat heeft gepresteerd, wat mede terug te voeren was op de personele problemen bij het bureau. De uitvoeringsorganisaties wijzen eveneens op een gebrekkige betrokkenheid van het projectbureau. Men vindt dit bureau over het algemeen te weinig ondersteunend op relevante onderdelen, zoals facilitering in administratie, het werven van de jongeren, hulp bij mogelijkheden om van andere voorzieningen gebruik te kunnen maken, onderhandelen met werkgevers, et cetera. Niettemin put ook deze zijde enig voorzichtig optimisme uit de afspraken in het kader van het verbeterplan.

De betrokkenheid van de jongeren zelf wordt eveneens als groot beschouwd. Veel jongeren zijn enthousiast over de mogelijkheden die hen geboden worden. Dit wordt ook tijdens de diploma-uitreiking door de jongeren zelf verwoord. Wel blijkt dat het commitment mede wordt gedragen door de mogelijkheden een toelage te verkrijgen. De uitval uit de trajecten wordt dan ook mede in verband gebracht met de lange periode waarin de toelagen niet zijn uitbetaald. Daarnaast wordt algemeen aangegeven dat de problematische thuissituatie hieraan in belangrijke mate debet is: veel jongeren haken af door huisvestingsproblemen, opvoedingsverplichtingen of een terugval in oud gedrag.

6.4 Conclusies en aanbevelingen

De eerste fase van de kanstrajecten op Sint Maarten is allerm minst probleemloos verlopen. In feite hebben zich op veel fronten serieuze tekortkomingen voorgedaan, in het bijzonder ten aanzien van de kwaliteit van de trajecten zelf. Inmiddels heeft USONA officieel ingegrepen en zullen de projecten in de toekomst niet langer op de zelfde voet kunnen doorgaan. In reactie hierop is een verbeterplan opgesteld, waarbij zowel aan kwaliteitsverbetering als een beter relatiebeheer worden gewerkt. In dit plan staan concrete actiepunten, met name bedoeld voor de uitvoeringsorganisaties. Enkele maanden na invoering van het verbeterplan heeft er een audit plaatsgevonden. De conclusies over concrete verbeteringen stemmen echter somber; in feite dringt de conclusie zich op dat er onder de gegeven omstandigheden niet langer kan worden doorgedaan met de twee huidige aanbieders van de kanstrajecten.

Van groot belang is dat de kwantitatieve doelstellingen bij lange na niet worden gehaald. De instroom beperkt zich tot dusverre vooral tot de groep van zelfmelders, waarmee grote groepen problematische jongeren buiten schot blijven. Het beperkte bereik wordt mede veroorzaakt door een ontoereikende gegevensregistratie en een feilbaar oproepsysteem. Nog zorgelijker is het gegeven dat zo'n vijftig procent van de deelnemende jongeren de eindstreep niet haalt. Oorzaken van voortijdige uitval liggen veelal in de privésfeer, maar ook de gebrekkige controle en handhaving zijn hier debet aan.

Overigens hebben recentelijk ruim twintig jongeren een kanstraject (de pilot) afgerond. Ook positief is het dalende uitvalspercentage onder de laatste lichte instromers. Dit laat onverlet dat er op Sint Maarten nog fors in de begeleiding op de werkvloer (de feitelijke invulling van de nazorg) zal moeten worden geïnvesteerd. Alleen dan wordt de jongeren ook daadwerkelijk een duurzaam perspectief geboden en kan worden voorkomen dat zij na enige tijd weer terugvallen in hun oude gedrag. Zowel de jobcoach (vanuit het projectbureau) als de leermeesters (van de zijde van de werkgevers) zullen hierin een cruciale rol moeten spelen.

Zo bezien, zijn op Sint Maarten drastische veranderingen noodzakelijk. Centraal hierin staan de activiteiten van de uitvoeringsorganisaties, maar ook het functioneren van het projectbureau blijft niet geheel buiten schot. Van de uitvoeringsorganisatie mag worden gevraagd meer inspanningen te leveren om aan de noodzakelijke kwaliteit en toetsingsvoorwaarden te voldoen. Het gaat hier onder meer om een verbetering van het interne kwaliteitssysteem, waaronder een betere rapportage naar buiten toe, het gebruik van interne controlesystemen en de aanstelling van functionarissen en bevoegde docenten. Evenmin is voldoende sprake van een professionele taakverdeling binnen de uitvoeringsorganisaties. In de praktijk verricht de projectleiding van de uitvoerende organisatie namelijk veel werk. Hiertegenover mag ook van het projectbureau een investering worden verwacht. Het gaat hierbij meer bepaald om de ontwikkeling van een banenplan, de werving van werkgevers en de aanstelling van een jobcoach. Ook dient het projectbureau te investeren in een betere samenwerking met de uitvoerders van de trajecten. Regelmatig overleg en facilitering daar waar mogelijk en gewenst bieden daarvoor de beste mogelijkheden.

7 SOCIALE VORMINGSPLICHT OP SINT EUSTATIUS

7.1 Opzet van het programma op Sint Eustatius

Op Sint Eustatius (Statia) zijn twee hoofdtrajecten ontwikkeld: Zagen & Schaven (Z&S-project) en een vormingstraject op de Gwendolyn van Putten-school (GvP-school). Het eerste project is momenteel begonnen met een derde lichting jongeren. Het project op de GvP-school is van nog maar recente datum. Na een kort voortraject zitten alle deelnemers momenteel in het hoofdtraject. Los van de geringe aantallen deelnemers op dit eiland, verloopt de Sociale Vormingsplicht naar omstandigheden redelijk goed.

Het Z&S-project biedt een hoofdtraject op SV2-niveau aan in de richtingen timmeren en elektrotechniek. De jongeren beginnen met vier maanden onderwijs. Daarna gaat het aantal dagen school terug naar drie dagen en krijgen ze een dag stage in een houtzagerij. Tijdens het hoofdtraject worden drie maanden voor de stage ingeruimd. De jongeren hebben overigens geen voortraject gevolgd. De inrichting hiervan is pas later tot stand gekomen. Het Z&S-project heeft een goed en compleet raamplan uitgewerkt volgens de criteria van de *Terms of Reference* (zie Verbaken, 2007). Tevens beschikt het Z&S-project over de benodigde infrastructuur en zijn er modules ontwikkeld voor de theorie- en praktijklessen. Tot op heden worden de afgegeven diploma's na beëindiging van het hoofdtraject echter niet officieel erkend.

Op de GvP-school worden trajecten aangeboden in het kader van administratie, horeca en zorg. Dit traject is recentelijk van start gegaan. De doelgroep bestaat vooral uit jonge vrouwen. Het kanstraject vormt een praktijkgerichte vorming waarmee de deelnemers alsnog een diploma op het beroepsniveau 1 kunnen halen. De deelnemers stromen in bij de GvP-school, nadat ze eerst een voortraject bij het projectbureau hebben gevolgd. De GvP-school beschikt over goede faciliteiten voor het aanbieden van praktijkgericht onderwijs, vooral met betrekking tot de onderdelen zorg en horeca. Ook is er een raamplan, met daarin een uitgebreid overzicht van de verschillende curricula. De diploma's na afronding van een van de trajecten worden officieel erkend.

Het voortraject is door het projectbureau zelf ontwikkeld. De kern van dit onderdeel is het aanbod van sociale vaardigheden. Het voortraject duurt twee maanden. De aanvankelijke opzet beoogde weliswaar een voortraject van drie maanden, maar deze termijn is vanwege de kosten ingekort. De eerste lichtingen aan het Z&S-project hebben in het geheel geen voortraject gehad. Dit is wel het geval voor de derde lichting aan het Z&S-project en voor de jongeren die nu aan een hoofdtraject bij de GvP-school bezig zijn. Wel wordt door verschillende respondenten aangegeven dat een voortraject van twee maanden te kort is. Deze periode zou minimaal moeten worden verdubbeld. Het projectbureau wijst er in dit verband op dat sommige leerlingen tijdens de stages of een officieel werkverband terugvallen in hun oude gedrag.

Het nazorgtraject wordt eveneens door het projectbureau ingevuld. In het bijzonder onderhoudt de jobcoach contact met de degenen die hun stage doorlopen of inmiddels zijn uitgestroomd. Zowel de jongeren zelf als de werkgevers worden met enige regelmaat benaderd. Tevens draagt de jobcoach zorg voor de aanstelling van leermeesters. Van een officieel banenplan is overigens geen sprake. Het projectbureau geeft aan dat dit voor zo'n klein eiland ook niet zou werken. De meeste werkgevers zijn namelijk bekend bij het project, waarmee de lijnen erg kort zijn. Wel wordt gewezen op de rol van het project in het leggen van contacten tussen werkgevers en jongeren. Op deze wijze krijgen beide partijen de kans elkaar te leren kennen. Ook een van de uitvoeringsorganisaties wijst op het belang van het project als 'breekijzer' naar werkgevers.

7.2 Opbrengsten

Een aantal voorzieningen is tot dusverre op het eiland onvoldoende van de grond gekomen. Dit betreft in het bijzonder een deugdelijke gegevenslijst ten behoeve van de werving, de certificering van de diploma's, het bestaan van instaptoetsen, de aanwezigheid van een banenplan en de benoeming van leermeesters. Meer specifiek gaat het om het volgende:

- De werving van de jongeren is op Sint Eustatius niet via de officiële methode verlopen. Er was wel een lijst van het CBS met deelnemers, maar deze bleek in de praktijk niet altijd werkbaar. Het projectbureau is toen zelf begonnen de jongeren te werven (op straat, via kranten, e.d.). Deze methode werkte overigens goed, maar maakt het moeilijk om een precies inzicht in het bereik van de potentiële doelgroep te krijgen.
- Evenmin is de ontwikkeling van officieel erkende eindniveaus tot op heden gerealiseerd. Nog altijd zijn de eindtermen niet gelijkgeschakeld met die uit het reguliere onderwijs, waarmee het opnieuw instromen in het onderwijs problematisch blijft. Dit probleem wordt in het bijzonder groot ervaren ten aanzien van jongeren die na het vormingstraject willen doorleren. Wel is er zelfstandig door het Z&S-project een eindtoets ontwikkeld. Deze is vergelijkbaar met het beroepskwalificatieniveau 1.
- De ontwikkeling van de instaptoetsen heeft een lange voorgeschiedenis gehad. Informatie over hoe deze op te zetten heeft het eiland nooit bereikt. Momenteel hebben het projectbureau en de uitvoerders gezamenlijk een instaptoets ontwikkeld om te kijken wat de mogelijkheden van de jongeren zijn.
- Er is geen concreet en uitgewerkt banenplan. Niettemin maakt de kleinschaligheid op het eiland het mogelijk om ook bedrijven direct te benaderen en hun belangstelling voor deelname aan stageprojecten te peilen. Dit blijkt goed te werken. Bedrijven tonen veel belangstelling voor het project, zij het dat er geen sprake is van gegarandeerde banen.
- Er is nog geen maatschappelijk werker aangesteld. Hier is men overigens wel mee bezig, mede na positieve advisering van het eilandbestuur. Vanaf

- januari 2008 zal een maatschappelijk werker bij het projectbureau worden aangesteld. Ook de uitvoerders kunnen een beroep doen op deze persoon.
- Er zijn tot op heden nog geen leermeesters aangesteld. Dit is een zorgelijk gegeven, omdat wordt geconstateerd dat nogal wat jongeren terugvallen in hun oude gedrag. Een goede begeleiding op de werkvloer blijkt in dit verband een zeer belangrijk facet om de jongeren duurzaam aan het werk te houden.

Niettegenstaande de kleinschaligheid van het eiland, zijn de resultaten op Sint Eustatius allerm minst bescheiden te noemen. Onderstaande tabel geeft de meest recente aantallen op basis van het deelnemersbestand van DJJO. Duidelijk wordt dat de meeste deelnemers nog in een voor- of hoofdtraject zitten, zodat er over succesvolle afronding nog weinig te zeggen valt. Wel blijkt de pilotlichting bij het Z&S-project inmiddels voor het overgrote deel te zijn uitgestroomd. Het projectbureau tekent daarbij aan dat er vijf jongeren via het project direct werk hebben gekregen. De anderen hebben zelf werk gezocht en zijn hier deels in geslaagd. De instroom van maart 2007 heeft betrekking op de start van de kanstrajecten bij de GvP-school. Deze jongeren hebben het voortraject inmiddels afgemaakt en zitten momenteel in het hoofdtraject. De instroom van september 2007 is de derde lichting bij het Z&S-project. Voorts valt op dat de uitval op Sint Eustatius beperkt is gebleven. Gemiddeld valt ongeveer een kwart van de deelnemers voortijdig uit. Het projectbureau wijst hierbij vooral op de ongunstige privéomstandigheden waaronder sommige jongeren aan het kanstraject beginnen.

Voor een aantal deelnemers heeft de Sociale Vormingsplicht een duidelijke meerwaarde gehad. Dit wordt door alle betrokken partijen bevestigd. Het is namelijk uiterst twijfelachtig of deze jongeren het ook op eigen kracht hadden gered. Kernpunten van de Sociale Vormingsplicht op Sint Eustatius vormen namelijk de intensieve begeleiding door het projectbureau, de vraaggerichte invulling van de trajecten zelf en de contacten die reeds in een vroeg stadium met werkgevers worden gelegd. Al deze elementen zijn enkel en alleen in het kader van de Sociale Vormingsplicht ontwikkeld. Zowel het projectbureau als de uitvoerende projecten wijzen op het belang hiervan.

Tabel 7.1 Instroom en uitstroom op Sint Eustatius per lichting, gegevens eind september

	Pilot 2005	Mrt 2007	Sep 2007
Totaal aantal instroom (abs.)	18	26	6
Hoofdtraject afgerond (abs.)	13	-	-
Traject niet afgerond (uitval) (abs.)	5	5	-
Succesvolle afronding hoofdtraject (perc.)	72%	n.v.t.	n.v.t.
Uitval (perc.)	28%	19%	n.v.t.

Bron: Deelnemersbestand, DJJO oktober 2007

7.3 De werking van het programma

De werking van het programma zal worden beschreven aan de hand van de volgende onderwerpen: personele inzet, financiële middelen en voorzieningen, aansturing en samenwerking, handhaving en commitment.

Personele inzet en kwaliteit

Het gebrek aan ondersteuning is lange tijd een probleem geweest. In feite worden de meeste taken door twee professionals van het projectbureau verricht. Het betreft dan de aansturing van de uitvoeringsorganisaties, het werven van jongeren, het zorgdragen voor maatschappelijke begeleiding, de jobcoachactiviteiten, e.d. Dit legt een grote druk op het projectbureau. Ook heeft het projectbureau de taak van maatschappelijk werk lange tijd op zich genomen. Overigens wordt binnenkort een maatschappelijk werker aangesteld. Het projectbureau benadrukt dat in veel gevallen het begeleiden en ondersteunen van jongeren niet voldoende is. Zeker wanneer sprake is van drugsgebruik zouden hier echte professionals voor moeten worden aangesteld.

Officieel zijn niet alle docenten bevoegd voor het onderwijs. Dit geldt in het bijzonder voor het Z&S-project. Wel hebben deze professionals de nodige praktijkervaring. Op de GvP-school wordt met zowel bevoegde docenten (ten behoeve van taalvakken en sociale vaardigheden) als ervaringsdeskundigen (voor de praktijklessen) gewerkt. Het projectbureau geeft aan dat het vooral belangrijk is dat de docenten de jongeren kennen. Een officiële bevoegdheid wordt minder belangrijk gevonden.

De opzet van de hoofdtrajecten

Over de inrichting van de hoofdtrajecten heerst over het algemeen tevredenheid. De tweede monitormissie (Verbaken, 2007) constateerde reeds dat het Z&S-project van goede kwaliteit is en met voldoende professionaliteit wordt ingevuld. Het hoofdtraject aan de GvP-school is nog maar net opgestart. Het is nog te vroeg om hier iets over te zeggen. Wel is men in staat gebleken vakbekwame en praktijkgerichte docenten aan te trekken en kan men tevens gebruikmaken van de educatieve en technische voorzieningen die deze school reeds tot haar beschikking heeft. Ook is veel meer dan bij het Z&S-project aandacht voor sociale vaardigheden. Hiervoor is een bevoegde docent aangetrokken.

In algemene termen is de inhoud van de twee hoofdtrajecten goed te noemen. Helaas is het niet mogelijk gebleken met het Z&S-project een afspraak te maken, maar de bevindingen van de tweede monitormissie zijn in dit verband positief. Er wordt gesteld dat het raamplan van een goede kwaliteit is en bovendien dat er op maat gerichte modules zijn ontwikkeld. Ook het feit dat het merendeel van de deelnemers vrij gemakkelijk een stageplaats en daarna werk heeft gevonden, geeft aan dat het project de mogelijkheden en

perspectieven van de jongeren goed heeft ingeschat. Wel is het aantal aanmeldingen voor de laatste lichting nog maar erg klein, waarmee het niet in de rede ligt dit project als apart kanstraject overeind te houden.

Het kanstraject op de GvP-school maakt eveneens een gedegen indruk. Dit betreft zowel de kwaliteit van de docenten als de inrichting van de trajecten. Er wordt zeer sterk de nadruk gelegd op de praktijkcomponent, wetende dat de jongeren veel minder uit de voeten kunnen met meer theoretische methoden. Ook wordt goed gelet op de perspectieven na afronding van het kanstraject. De richting die de jongeren kunnen kiezen, sluiten namelijk zo veel mogelijk aan bij de behoeften en mogelijkheden op het eiland.

Een punt van zorg betreft het tijdstip waarop veel trajecten worden aangeboden. Doordat jongeren nogal eens overdag stage lopen of werken, worden veel lessen naar de avonduren verplaatst. Fysieke vermoeidheid en oppasproblemen treden dan ook regelmatig op. Dit probleem speelt vooral bij het Z&S-project. Op de GvP-school wordt bewust na het reguliere onderwijs invulling aan het vormingsprogramma gegeven. Men wil niet dat beide typen jongeren gelijktijdig op school zijn. De lessen worden overigens niet in de avonduren, maar in de namiddag aangeboden.

Een ander punt van zorg is de gebrekkige mogelijkheid om na het behalen van een diploma op SV2-niveau verder te kunnen studeren. Daar is namelijk geen geld voor, terwijl verschillende leerlingen aangeven hieraan veel behoefte te hebben. De projectcoördinator en jobcoach benadrukken dat het goed zou zijn wanneer er in het kader van de Vormingsplicht ook SV3- en SV4-trajecten zouden kunnen worden aangeboden. Veel leerlingen kunnen dit niveau namelijk gemakkelijk aan, zo is de overtuiging. In de praktijk moet deze groep echter een erg laag niveau ondergaan, hetgeen de motivatie niet altijd ten goede komt.

Financiële middelen en voorzieningen

Op Sint Eustatius krijgt men de zaken steeds beter op orde. Vooral in het eerste jaar van het project waren veel voorzieningen onvoldoende geregeld. Dit betrof zowel de huisvesting, computerfaciliteiten als de toelagen voor de jongeren. Overigens hebben onduidelijkheden over de procedures eveneens tot grote vertragingen geleid in de beschikbaarstelling van allerlei voorzieningen en middelen. Dit wordt ook door USONA bevestigd, maar gesteld wordt dat het eiland niet altijd de gevraagde werkwijze en procedures heeft gevolgd. Het resultaat is niettemin dat vele voorzieningen, zoals deugdelijke huisvesting of technische faciliteiten, lang op zich hebben moeten laten wachten.

Programmaorganisatie: aansturing en samenwerking

De rol van DJJO wordt over het algemeen positief gewaardeerd. Wel geeft de projectcoördinator aan dat veel zaken erg lang duren. Doordat alle lijntjes naar USONA via DJJO lopen, wordt het proces hiermee onnodig ingewikkeld. Ook

komt het voor dat er lang gewacht moet worden op een beslissing. Dit geldt in het bijzonder voor de financiering. Zowel de betaling van docenten als de toelagen aan de jongeren hebben veel vertraging opgelopen, met voortijdige uitval van sommige jongeren tot gevolg. Ook laten de ondersteunende voorzieningen met betrekking tot de inrichting van de lessen erg lang op zich wachten. Zo is de GvP-school al begonnen met het lesprogramma, zonder dat er geld was voor goed lesmateriaal. Overigens zijn de financiële problemen met betrekking tot betalingen en uitkeringen inmiddels goeddeels verholpen. USONA verwacht bovendien dat deze situatie onder het nieuwe programma Onderwijs en Jongeren zal verbeteren omdat directe relaties met de eilanden wordt onderhouden.

Op het eiland is sprake van een goed relatiebeheer door het projectbureau. Niet alleen wordt intensief samengewerkt met de projecten, ook wordt regelmatig overleg gevoerd met zowel de docenten als de leerlingen. Op deze manier worden signalen snel opgepikt, onder andere met betrekking tot de geschiktheid van het lesmateriaal, het niveau waarop er wordt gedoceerd en specifieke ongemakken. Volgens de projectcoördinator werken deze maandelijkse bijeenkomsten erg goed, ook omdat ze de deelnemers in staat stellen hun betrokkenheid bij het project te tonen. Vanuit de projecten wordt eveneens veel aandacht besteed aan het onderhouden van een goede relatie met het projectbureau. Overleg en uitwisseling vindt overwegend op mondelinge basis plaats.

Van formele rapportages of schriftelijke verslaglegging is lange tijd veel minder sprake geweest. Veel informatie-uitwisseling tussen het projectbureau en de uitvoerders bleek mondeling te verlopen. Op het eilandniveau werkte dit goed. Er is immers sprake van een intensief en laagdrempelig contact tussen de verschillende partijen. Ten behoeve van gestructureerde informatie naar DJJO en USONA is deze werkwijze echter minder geschikt. Recentelijk is hier dan ook verbetering in aangebracht. De financiële rapportages worden maandelijks opgestuurd. Tevens wordt alles wat met de uitvoerende instellingen wordt besproken, gedocumenteerd. Tijdens het bezoek aan Sint Eustatius in oktober 2007 werd niettemin de indruk gewekt dat men op het landsniveau onvoldoende weet van wat er op Sint Eustatius gebeurt. Goede rapportages dragen hier zeker aan bij. Overigens wordt in de tweede monitorevaluatie gesteld dat ook de feedback door DJJO naar de uitvoeringsorganisaties ondermaats is. Een betere communicatie en verslaglegging van het land naar het eiland geldt dus evenzeer.

Handhaving

Aan de handhaving gebeurt erg weinig. Dit is een zorgelijk gegeven, gezien het feit dat ongeveer een op de vier jongeren voortijdig afhaakt. Deze uitval is overigens niet hoger dan op andere eilanden. Niettemin blijkt dat de ongunstige privéomstandigheden van verschillende jongeren nogal eens leiden tot het voortijdig beëindigen van een kanstraject. Voor deze jongeren bestaan er geen sancties, behalve het mislopen van de toelage.

Ook constateren we bij de handhaving enige onduidelijkheden in de taakverdeling. Zo is het eilandbestuur verantwoordelijk voor de handhaving, maar wacht men daar volgens het projectbureau al tijden op instructies van DJJO. Onvoldoende overleg en afstemming hebben hier tot onnodige vertraging geleid.

De tweede monitormissie constateert dat de frequentie van het handhavend toezicht erg laag is. De belangstelling vanuit het land (DJJO) zou in dit verband erg beperkt zijn. DJJO herkent zich in dit beeld, voor zover het de integrale schriftelijke terugkoppelingen betreft. Ook vanuit het projectbureau wordt dit signaal afgegeven. Overigens heeft DJJO Sint Eustatius in 2007 diverse malen bezocht. Daarnaast wordt aangegeven dat men een grotere betrokkenheid van USONA (dat overigens geen formele taak in de handhaving heeft) ook zeer op prijs zou stellen.

Commitment en toekomst

De betrokkenheid en inzet van werkgevers blijken op Sint Eustatius geen probleem te vormen. Zowel het projectbureau als een van de uitvoerende organisaties benadrukken dat werkgevers niet onwelwillend staan tegenover het aanbieden van stageplaatsen aan deze jongeren. Vaak blijken dergelijke plaatsen al te worden aangeboden tijdens de voorfase van het traject. De deelnemers kunnen daarmee snel werkervaring opdoen in het hoofdtraject. Veel aanbod is er overigens niet op het eiland. Een houtfabriek, een restaurant, het havenbedrijf en het olie-installatiebedrijf vormen de belangrijkste deelnemers aan werkgeverskant.

Ook de jongeren blijken in de regel zeer gemotiveerd om aan dit project mee te doen. Een van de uitvoerders benadrukt dat zij echt voelen dat dit een tweede kans is. Wel voegt het projectbureau hieraan toe dat veel jongeren zonder een toelage niet zouden deelnemen aan de kanstrajecten. Deze tegemoetkoming blijkt essentieel om jongeren over de streep te trekken. Wel vormt de gebrekkige huisvesting voor sommige jongeren een groot probleem. De gebrekkige voorzieningen werken belemmerend om dagelijks aan het project mee te doen. Daarnaast blijken er ook op dit eiland nog al wat jonge drugsgebruikers te zijn. Deze groep is zonder medische hulp erg moeilijk bij de les te houden. Er is echter geen goede verslavingszorg op Sint Eustatius. Ook zien enkele vrouwelijke deelnemers zich voor een zorgelijke thuissituatie gesteld, met voortijdige uitval tot gevolg.

De betrokkenheid van het eilandbestuur kan slechts indirect worden aangegeven. Het geplande gesprek met een van de bestuurders van Sint Eustatius kwam namelijk te vervallen. Wel benadrukt de projectcoördinator dat ook het eilandbestuur achter de Sociale Vormingsplicht staat. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de financiële steun tijdens de opstart van het project. Ook blijkt het politiek commitment uit de plannen om iemand bij de Dienst Arbeidszaken voor de Sociale Vormingsplicht in te zetten. Tevens gaat het Bestuurscollege zich inzetten voor de aanstelling van een maatschappelijk werker. Het

projectbureau heeft dan ook goede hoop dat de kanstrajecten binnen het nieuwe staatkundige bestel zullen overleven.

7.4 Conclusies en aanbevelingen

De kwaliteit van de trajecten is redelijk goed te noemen. Zowel voor het Z&S-project als voor de GvP-school geldt dat de hoofdtrajecten didactisch en inhoudelijk goed in elkaar steken en dat er rekening wordt gehouden met de wensen en mogelijkheden van de leerlingen zelf. Ook de uitstroom naar stages en banen geeft aan dat er goed wordt aangesloten bij de kansen die er op dit kleine eiland liggen.

De kleinschaligheid draagt in belangrijke mate bij aan het succes van de Sociale Vorming op Sint Eustatius. Hierdoor zijn de lijnen kort en weet iedereen elkaar snel te vinden. Daarnaast is ook de rol van het projectbureau altijd zeer stimulerend geweest. Zowel met betrekking tot de werving en voordracht van deelnemers en de invulling die aan persoonlijke begeleiding wordt gegeven als het relatiebeheer speelt het projectbureau een cruciale en positieve rol in het geheel.

Toch ziet ook Sint Eustatius zich voor een aantal knelpunten gesteld. Voorop staat dat de uitval aanzienlijk is en verband houdt met de ongunstige privéomstandigheden waaronder sommige jongeren aan het project deelnemen. In het verlengde hiervan blijkt de zorginfrastructuur op het eiland ondermaats. Alle partijen op het eiland wijzen op de complexe problematiek waarmee de jongeren te kampen hebben. Op het gebied van flankerend beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van huisvesting en drugsverslaving, heeft Sint Eustatius echter weinig te beïden. Dit leidt ertoe dat verschillende jongeren het traject voortijdig beëindigen en in hun oude gedrag terugvallen.

Ook in het relatiebeheer naar DJJO en USONA kan het nodige verbeteren. Zeker is dat de communicatie met USONA niet optimaal is, waardoor er vaak veel onnodige tijd verloren gaat in het geval van procedures en aanvragen. Dit wordt met name veroorzaakt doordat formeel en in de praktijk DJJO er als programmamanager tussen zit. Een beter overleg en voorlichting had in dit verband veel goed kunnen doen. In elk geval kan ook de schriftelijke terugkoppeling door DJJO verbeteren. Het projectbureau moet op haar beurt zorgdragen voor deugdelijke investeringsaanvragen. Het nieuwe programma Onderwijs en Jongeren biedt overigens meer mogelijkheden om maatwerk voor de kleinere eilanden te bieden, ook wat betreft aandacht en voorlichting vanuit USONA.

Tot slot werkt de wet van het kleine getal niet in het voordeel van het eiland. Het aantal jongeren is beperkt, waardoor er op langere termijn slechts zeer kleinschalige projecten kunnen worden opgezet. Op den duur is het dan ook

de vraag of het eiland met twee afzonderlijke projecten moet doorgaan. Het bereiken van voldoende differentiatie en maatwerk binnen één trajectaanbieder lijkt dan voldoende. Ook is het aanbod van werkgevers uiterst beperkt. Van een grote absorptiecapaciteit ten aanzien van stages en banen is dan ook geen sprake. Wat dit betreft ligt samenwerking met Sint Maarten voor de hand. Mogelijk kunnen de projectorganisaties een aantal taken en functies zelfs combineren.

8 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit laatste hoofdstuk zetten we de belangrijkste conclusies over de Sociale Vormingsplicht op een rij. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 8.1 gaan in op de vijf onderwerpen die in de *terms of reference* voor de externe evaluatie worden genoemd. Achtereenvolgens bespreken we op basis van de bevindingen uit dit onderzoek: de relevantie, de effectiviteit, de efficiëntie, de impact en de duurzaamheid. Hierbij gaat het om de conclusies op hoofdlijnen op deze vijf thema's. Vervolgens zal in paragraaf 8.2 meer specifiek worden gekeken naar de ervaringen met verschillende aspecten van de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht. Ook geven we een aantal aanbevelingen voor een verbeterde uitvoering van de Sociale Vormingsplicht. Daarna besteden we aandacht aan de relatie tussen de Sociale Vormingsplicht en de arbeidsmarkt (paragraaf 8.3) en de relatie tussen de Sociale Vormingsplicht en het reguliere onderwijs (paragraaf 8.4). Tot slot worden in paragraaf 8.5 de behaalde resultaten vergeleken met de doelen zoals gesteld in het toetsingskader. Ook kijken we hierbij, in het licht van de behaalde resultaten, naar de haalbaarheid van de doelstellingen voor de tweede fase.

8.1 Relevantie, effectiviteit, efficiëntie, impact en duurzaamheid

Relevantie

De Sociale Vormingsplicht is een uiterst relevant beleidsinstrument, omdat het aansluit bij de problemen van de doelgroep en bij het mogelijke perspectief dat de deelnemende jongeren kan worden geboden. Geconcludeerd moet namelijk worden dat de meeste van deze jongeren geen alternatief hebben: het is óf aan de kanstrajecten meedoen of elk perspectief op instroom in het onderwijs of de arbeidsmarkt missen. De relevantie van de Sociale Vormingsplicht wordt duidelijk aan de hand van de volgende argumenten:

- De drop-out in het reguliere onderwijs is nog altijd groot. Dit geldt met name voor de lagere niveaus. Ook is de werkloosheid onder laagopgeleide jongeren zeer hoog. Deze problematiek geldt voor alle eilanden van de Nederlandse Antillen.
- Voor jongeren buiten de leerplichtige leeftijd is geen alternatief voorhanden om hun gebrekkige startpositie te verbeteren. Inmiddels is de leerplicht verhoogd van 16 naar 18 jaar, maar daarna kunnen de laagopgeleide jongeren (lees: drop-outs) nergens terecht om zich beter te kwalificeren voor de arbeidsmarkt.
- De methode van de sociale vorming biedt een oplossing voor de specifieke problemen waartegen deze laagopgeleide jongeren aanlopen, in het bijzonder door de aandacht voor het vormingsaspect, de nadruk op praktijkgericht onderwijs, de persoonlijke ondersteuning en de mogelijkheden om met werkgevers in contact te komen. De jongeren zelf benadrukken vooral de persoonlijke aandacht en ondersteuning van de maatschappelijke en

trajectbegeleider en de opstelling van de docenten. De mogelijkheid om met een kort traject in de praktijk een vak te leren, spreekt jongeren aan.

Effectiviteit

Op de vraag naar de doeltreffendheid kan momenteel nog geen afgewogen antwoord worden gegeven. In 2006 werd de totale doelgroep van de Sociale Vormingsplicht vastgesteld op .850. Daarvan zijn volgens officiële tellingen 959 jongeren in de Sociale Vormingsplicht ingestroomd. Dit komt neer op een bereik van een kwart van de doelgroep op de Nederlandse Antillen. Het feitelijke aantal deelnemers dat een traject volgt (en afrondt), ligt onder meer vanwege absentie en uitval echter lager.

De meeste jongeren zitten nu nog in een voor- of hoofdtraject, zodat over het toekomstperspectief niet veel kan worden gezegd. Op Curaçao en Sint Maarten heeft circa twee vijfde van de pilotlichting het hoofdtraject succesvol afgerond. Op Bonaire en Sint Eustatius ligt dit aandeel op ongeveer driekwart. De meesten van hen werken inmiddels bij een werkgever en zitten nog in het nazorgtraject van de Sociale Vormingsplicht. In hoeverre hun plaatsing op de arbeidsmarkt duurzaam is, kan nog niet worden vastgesteld. Ruim een kwart van alle deelnemers (28%) heeft de kanstrajecten voortijdig verlaten.

In absolute termen is het aantal jongeren dat inmiddels een baan heeft, nog niet heel groot. Toch kunnen al succesfactoren worden onderscheiden die voor de meerderheid van de jongeren van essentieel belang zijn geweest voor het vergroten van de kans op werk in de toekomst. In het bijzonder gaat het hierbij om de persoonlijke benadering, de nadruk op vorming, de aandacht voor praktijkonderwijs en de contacten die met werkgevers worden gelegd.

Dit alles neemt niet weg dat de invulling van de kanstrajecten en banenplannen verbetering behoeft. Zo kan de effectiviteit worden verbeterd wanneer er een oplossing wordt geboden voor de volgende knelpunten:

- Onvoldoende inbedding in een breder zorgpakket. Het vormingstraject staat nog te veel op zichzelf zonder een goede vervlechting met aanpalende beleidsvelden (zoals huisvesting, maatschappelijk werk en medische ondersteuning).
- De vorming krijgt nog te weinig aandacht tijdens de trajecten. De twee maanden die hiervoor in de praktijk worden gereserveerd, zijn te kort. Hierdoor zijn veel jongeren nog onvoldoende mentaal weerbaar bij de afronding van de trajecten.
- De Sociale Vormingsplicht sluit nog onvoldoende aan bij wat wordt gevraagd op de arbeidsmarkt. Een grotere betrokkenheid van werkgevers bij de inrichting van de trajecten kan hierbij uitkomst bieden. Ook zijn de banenplannen nog onvoldoende ingevuld.
- De kwaliteit van de uitvoering van de kanstrajecten verdient verbetering. Hierna geven we meer expliciet aan welke aspecten dit in het bijzonder zijn, maar in ieder geval moeten de begeleiding, het gebruik van toetsen, de aanstelling van docenten en de interne kwaliteitscontrole nog verbeteren.

Efficiëntie

Het is op dit moment niet mogelijk een kosten-batenanalyse uit te voeren waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt welke trajecten de beste resultaten opleveren in relatie tot de gemaakte kosten. De variatie tussen de trajecten is hiervoor te groot. Ook is vanwege de onduidelijkheid rondom de eindniveaus (dat wil zeggen wat is de precieze waarde van de behaalde diploma's) moeilijk om trajecten met elkaar te vergelijken. Niet in de laatste plaats geldt dat er nog te weinig deelnemers een kanstraject hebben afgerond om een goede afweging te kunnen maken. Niettemin kan over de efficiëntie van het programma wel het nodige worden opgemerkt.

Aan de doelmatigheid van de Sociale Vormingsplicht kan beslist een hoop verbeterd worden. In het bijzonder moeten we constateren dat de benodigde randvoorwaarden bij aanvang van de sociale vorming in hoge mate ontbraken. Hierdoor zijn dat veel trajecten opgestart, zonder van de noodzakelijke infrastructuur en voorzieningen gebruik te kunnen maken. Het gaat hierbij onder andere om het bestaan van instaptoetsen, het vaststellen van valide eindtermen-functieprofielen, de aanwezigheid van een jongerenregister en de mogelijkheid tot bijscholing van docenten. Al deze aspecten hebben ook na de pilot nog steeds brede aandacht, maar zijn nog steeds niet op orde. Dit staat een efficiënte uitvoering als vanzelfsprekend in de weg.

Een ander aspect betreft het laat beschikbaar komen van (investerings-) middelen, waardoor er vaak lange wachttijden en uitgestelde investeringen zijn ontstaan. Deze situatie is verder verslechterd met de tijdelijke 'on-holdstelling' in 2006 door de minister van Onderwijs, zodat veel trajecten lange tijd hebben stilgelegen. Daarnaast is het voor de uitvoerders ook niet altijd duidelijk geweest hoe zij een goede financieringsaanvraag voor investeringen moesten indienen. Het heeft dus lang geduurd voordat de trajecten met voldoende middelen konden worden uitgevoerd.

De aansturing heeft soms te wensen overgelaten. Een belangrijke factor hierin is de ingewikkelde inrichting van het programma. In het bijzonder speelt hierin de betrokkenheid van zowel het land als de eilandbesturen een rol. De gescheiden paden van financiering van middelen en aanstelling van medewerkers hebben meer dan eens geleid tot onnodige vertragingen. Daarnaast was in de praktijk de taakverdeling tussen DJJO en de projectbureaus niet altijd duidelijk, met als gevolg dat beide partijen soms langs elkaar heen werken, elkaars taken overnemen of onnodig op elkaar wachten. Tot slot is ook de aansturing vanuit het projectbureau naar de uitvoeringsorganisaties niet altijd even efficiënt gebleken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat men lang blijft zitten met onduidelijkheden over procedures. Evenmin krijgt men altijd antwoord op meer inhoudelijke zaken, met als gevolg dat de uitvoeringsorganisaties ieder voor zich tot een oplossing zijn gekomen.

Een verbeterde samenwerking met het SNAYDP kan de efficiëntie van het programma ook doen toenemen. Uitgestroomde deelnemers uit de Sociale

Vormingsplicht zouden een natuurlijk vervolg van hun opleiding kunnen krijgen in de leerwerk-trajecten van het Europese programma. Dit is echter nog nauwelijks van de grond gekomen. Op dit punt is beslist winst te behalen.

Tot slot geldt dat de efficiëntie van het programma kan worden verhoogd door een beter inzicht in de geleverde prestaties, met name wat betreft de feitelijke instroom en bezetting van trajecten. Daarmee kan bevoorschotting en benutting van de uitvoeringscapaciteit doelmatiger ter hand worden genomen. Op dit moment is er op programmaniveau vaak onvoldoende actuele informatie voorhanden over de feitelijke stand van zaken bij de uitvoerders op de verschillende eilanden.

Impact

De impact verwijst vooral naar de mate waarin het programma een directe invloed uitoefent op de directe omgeving. Twee aspecten spelen hierbij een rol: de thuis- en leefomgeving van de jongeren en de arbeidsmarkt.

- Ten eerste is de Sociale Vormingsplicht tot dusverre onvoldoende in staat geweest om de vaak complexe thuissituatie van de jongeren te lijf te gaan. Alle partijen benadrukken het belang van een betere inbedding in een brede zorginfrastructuur, maar onderkennen tegelijkertijd dat dit niet is gerealiseerd. Een van de gevolgen is dat deelnemers hierdoor voortijdig uitvallen. De inbedding van een groter geheel van zorgvoorzieningen kan alleen worden verbeterd als de Sociale Vormingsplicht samen optrekt met diverse aanpalende beleidsterreinen. Daarnaast is het programma onvoldoende in staat geweest ouders bij de Sociale Vormingsplicht te betrekken. Overigens is dit bij concrete pogingen geen sinecure gebleken.
- Op de vraagzijde van de arbeidsmarkt is beslist sprake van een directe invloed. Werkgevers geven namelijk aan geïnteresseerd in de jongeren te zijn en beginnen in toenemende mate een beroep te doen op dit arbeidsaanbod. Ook blijkt de banengroei op de Nederlandse Antillen in belangrijke mate op ongeschoolde arbeid geënt te zijn. De uitstroomprofielen van de jongeren sluiten zo gezien redelijk goed aan bij wat de arbeidsmarkt nodig heeft. Hier staat tegenover dat werkgevers onvoldoende worden betrokken in de opzet van de trajecten. Een betere samenspraak met werkgevers kan ertoe leiden dat de trajecten beter toewerken naar kansrijke posities op de arbeidsmarkt, het contact met werkgevers eerder wordt gelegd (en daardoor beter zal bekliven) en mogelijk ook dat de werkgevers een grotere betrokkenheid gaan voelen bij de werkloosheidsproblematiek onder de jongeren op de eilanden.

Duurzaamheid

Van belang voor de duurzaamheid is de mate waarin de behaalde resultaten kunnen worden voortgezet voor de doelgroep. Voor het beantwoorden van deze vraag zijn vijf dimensies relevant, die hieronder worden uitgewerkt.

- *Erkenning van diploma's en het behoud van banen.*
Essentieel voor een succesvolle instroom op de arbeidsmarkt is dat werkgevers een goed beeld hebben van de competenties van jongeren die een

kantraject succesvol hebben afgerond. Dat lijkt nu nog onvoldoende te zijn gerealiseerd. Er is in de praktijk nog te veel onduidelijkheid over de eindtermen, en daarmee de waarde van de certificaten. Een ander aspect van de duurzaamheid zijn de arbeidsmarktperspectieven van de uitgestroomde deelnemers op langere termijn. Het in de Landsverordening vereiste beroepsniveau 1 moet als een eerste stap worden beschouwd. Verdere scholing op de werkvloer met leer-werktrajecten kan de duurzame instroom op de arbeidsmarkt vergroten. Dit aspect kan nog worden versterkt.

- *Blijvende beschikbaarheid van de opgebouwde expertise en competenties.* Binnen de Sociale Vormingsplicht wordt veel werk door enkelen verricht, wat altijd een risico voor de continuïteit en overdraagbaarheid heeft. Dit verschijnsel doet zich zowel voor op het aansturende (DJJO, projectbureaus) als op het uitvoerende niveau (de kantrajecten). Hiervoor zijn zowel een goede verslaglegging, rapportage en methodiekbeschrijving, als de aanstelling van geschikte en bevoegde professionals van essentieel belang. Hieraan heeft het tijdens de uitvoering wel eens geschort. Het Handboek Sociale Vormingsplicht, dat voortdurend wordt bijgesteld en aangevuld, kan hierin overigens een belangrijke rol vervullen. Het biedt richtlijnen, procedures en instrumenten voor de uitvoering. Belangrijk is dat de betrokkenen dit Handboek gaan 'dragen' en gebruiken.
- *Institutionele draagkracht.* In de toekomstige staatkundige structuur komt de centrale rol van DJJO te vervallen. DJJO heeft in de eerste fase van implementatie van de Sociale Vormingsplicht een essentiële rol vervuld als aanjager van het proces. Voor de toekomst is het belangrijk dat bepaalde onderdelen die tot nu toe nog onvoldoende uitgewerkt zijn zoals de kwalificering van docenten, de training van leermeesters, eindtermen en functieprofielen alsnog op korte termijn centraal worden opgepakt. Na 15 december 2008 zullen de eilanden zelf volledig verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de Sociale Vormingsplicht. De eilandelijke projectbureaus krijgen hiermee een centralere rol. Op nagenoeg alle eilanden zal de positie en capaciteit van het projectbureau versterkt moeten worden om de taken die voorheen door DJJO werden uitgevoerd of door hen werden ondersteund, zelf ter hand te nemen. Voor de taken in het kader van Handhavend toezicht, beleidsontwikkeling en wijzigingen van wet- en regelgeving zullen in het kader van de toekomstige staatkundige vernieuwing andere oplossingen dienen te worden gevonden.
- *Politiek draagvlak en financiering.* Binnen de toekomstige staatkundige vernieuwing zullen de afzonderlijke eilandbesturen hun afweging moeten maken of zij de Sociale Vormingsplicht wensen voort te zetten. De indruk bestaat dat de afzonderlijke eilanden beslist het belang van sociale vorming inzien en goed begrijpen dat sommige jongeren extra ondersteuning nodig zullen hebben, vooral ook op wat oudere leeftijd. Inmiddels zijn in het kader van het nieuwe Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren (2008-2012) nieuwe eilandelijke programma's opgesteld waarvan de Sociale Vormingsplicht integraal onderdeel uitmaakt. Op het moment van het evaluatieonderzoek

was het borgen van de financiën met het oog op de toekomst echter nog niet aan de orde.

8.2 Opbrengsten Sociale Vormingsplicht nader beschouwd

In aanvulling op deze conclusies, gaan we in deze paragraaf in op een aantal specifieke onderdelen van de Sociale Vormingsplicht en geven we enkele aanbevelingen voor verbetering van sommige aspecten van de Sociale Vormingsplicht. Wij richten ons hierbij op de in de inleiding genoemde factoren die van belang zijn voor het beoordelen van de opbrengsten en effecten van de Sociale Vormingsplicht.

Opzet en inhoud kanstrajecten

Bevindingen

- Het vormingsaspect is essentieel voor de doelgroep. De trajecten moeten vooral de nadruk leggen op het vormingsaspect en relatief minder op (vakinhoudelijke) scholing. Voor dat laatste is het overigens wel belangrijk dat meer afstemming met werkgevers plaatsvindt.
- Acht weken voor het voortraject is vaak te weinig. In acht weken tijd moet een gedragsverandering worden bewerkstelligd bij een groep die gedurende vele jaren is 'verwaarloosd'.
- Er moet een betere aansluiting komen tussen voortrajecten en hoofdtrajecten (zowel logistiek – geen wachttijden – als inhoudelijk). De eindtermen van het voortraject zijn niet altijd duidelijk en de uitvoeringsorganisaties vullen deze verschillend in en/of leggen ze anders vast. Dit speelt met name op Curaçao, waar er verschillende aanbieders van zowel voor- als hoofdtrajecten zijn.
- De jongeren hebben veel extra steun en zorg nodig om het traject te kunnen volgen. Dit is vaak onderschat bij aanvang van het traject. Het niet kunnen beschikken over een residentiële opvang is soms een belemmering bij de uitvoering. Sommige jongeren hebben een dusdanig problematische thuissituatie dat de kanstrajecten geen effect kunnen sorteren als deze problemen niet worden opgelost. Dit wordt door verschillende uitvoeringsorganisaties op alle eilanden naar voren gebracht.
- Er is een zekere spanning tussen de behoeften van de werkgevers (vorming) en de behoeften van de jongeren (erkend diploma). Certificering van de opleidingen is vanuit het oogpunt van de jongeren belangrijk, vanuit de werkgevers minder essentieel.

Aanbevelingen

- Meer aandacht voor vorming in de trajecten met een vervolg in leer-werktrajecten op de werkvloer. Jongeren kwalificeren zich uiteindelijk via de leer-werktrajecten. Op deze wijze wordt tegemoetgekomen aan de

behoefden van werkgevers (in eerste instantie vorming) en de behoeften van de jongeren (erkend diploma).

- Het vaststellen van eindtermen voor de voortrajecten zodat het voor de uitvoerders van de hoofdtrajecten duidelijk is wat deze jongeren wel of niet kunnen (geldt met name voor Curaçao).
- Een betere afstemming en samenwerking tussen aanbieders van het voor- en hoofdtraject, eventueel ook nadat jongeren zijn ingestroomd in het hoofdtraject (geldt met name voor Curaçao).
- Meer aandacht voor het zorgaspect. Met name in de intake beter in kaart brengen welke problemen spelen en, indien nodig, andere zorgaanbieders meer betrekken.
- De mogelijkheid van residentiële opvang realiseren voor jongeren met een zeer problematische thuissituatie.

Kwaliteit en capaciteit van het personeel

Bevindingen

- De kwaliteit van de docenten is een punt van aandacht. De kern van de discussie hierover is dat docenten niet alleen bevoegd maar ook bekwaam moeten zijn. Het gaat daarbij om een samenspel van pedagogische kennis, vakinhoudelijke kennis en affiniteit met de doelgroep. Deze combinatie van vaardigheden is niet op alle eilanden in voldoende mate aanwezig.

Aanbevelingen

- Gericht investeren in de bijscholing van docenten.
- Een certificaat Sociale Vormingsplicht voor docenten kan bijdragen aan het meer standaardiseren en verhogen van de kwaliteit van de docenten.

Middelen en voorzieningen

Bevindingen

- Na de pilotfase is het programma (te) snel van start gegaan, waardoor veel randvoorwaarden nog niet geregeld waren. Het name het gedurende lange tijd ontbreken van instaptoetsen en eindtermen/functieprofielen heeft de uitvoering van het programma belemmerd. Uitvoeringsorganisaties moesten vaak zelf tijdelijke oplossingen zoeken om het niveau van de deelnemers te bepalen en er is/was veel discussie en onzekerheid over het niveau van de trajecten.
- Dat er geen jongerenregister beschikbaar is (naar verwachting wordt dit in maart 2008 operationeel), is een belemmering voor een adequate uitvoering van de Sociale Vormingsplicht. Het is hierdoor in de afgelopen periode met name lastig gebleken om een actueel beeld te krijgen van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering. Een goed functionerend jongerenregister maakt tussentijdse bijsturing beter mogelijk en vergemakkelijkt de uitvoering van verschillende onderdelen van de Sociale Vormingsplicht (oproepen jongeren, uitbetaling kanstoelagen, et cetera).

Aanbevelingen

- Het is aan te bevelen de ontwikkeling van specifieke instrumenten (zoals toetsen, certificering en arbeidsmarktstudies) over te laten aan een externe partij. Hierbij kan men denken aan de inzet van een kennis- of expertisecentrum.
- Meer helderheid verschaffen over de waarde van de Sociale vormingsplicht-certificaten en de relatie tussen deze certificaten en de competentieniveaus uit het reguliere beroepsonderwijs. Voor werkgevers dient het helder te zijn wat jongeren die de Sociale Vormingsplicht hebben afgerond wel en niet kunnen, dat wil zeggen voldoen zij aan het vereiste functieprofiel of niet.
- Voor een goede controle op de uitvoering moeten vaker overzichten worden gegenereerd van het aantal deelnemers in de Sociale Vormingsplicht dan tot nu toe het geval is. Gezien de veranderlijkheid in de uitvoering (absentie, uitval, doorstroom et cetera) lijkt een tweewekelijkse of maandelijkse controle en rapportage wenselijk. Het nog in werking te stellen Jongerenregister zou hierin moeten voorzien.
- Gegeven de complexiteit en veranderlijkheid van de gegevens is het verstandig de beschikbare cijfers niet alleen intern worden gecontroleerd maar dat hierop ook van buiten af met enige regelmaat controle op wordt uitgeoefend.

Projectorganisatie

Bevindingen

- DJJO heeft veel uitvoeringstaken opgepakt (met name op Curaçao, maar ook op sommige andere eilanden) die eigenlijk op eilandsniveau (projectbureau) uitgevoerd hadden moeten worden. Zonder deze actieve opstelling van DJJO was het programma overigens waarschijnlijk niet van de grond gekomen.
- De financiering van de uitvoeringsorganisaties (met name de investeringsaanvragen) is niet soepel verlopen, onder meer vanwege onduidelijkheid over de voorwaarden voor het aanvragen van middelen. Dit heeft tot onzekerheid geleid bij sommige uitvoeringsorganisaties.
- De onduidelijkheid rondom de financiering van de Sociale Vormingsplicht, met name de tijdelijke 'on-holdstelling' van de middelen, heeft een grote druk gelegd op de uitvoering van het programma.
- Op sommige eilanden heeft het projectbureau (met name Curaçao en Sint Maarten) een weinig actieve rol gespeeld, met als gevolg dat de aansturing en facilitering van projecten ondermaats is gebleven.
- In het kader van een adequate monitoring moet worden geconcludeerd dat sommige doelstellingen van het programma en van projecten onvoldoende SMART geformuleerd zijn. Zo is het toetsingskader van het programma enigszins onduidelijk met betrekking tot het succesvol afronden van een traject. Niet geëxpliciteerd wordt of het hier om het hoofdtraject gaat of het gehele traject inclusief het natraject.

- Het onvoldoende SMART formuleren van doelstellingen speelt echter vooral op het niveau van de uitvoeringsorganisaties. In de Raamplannen Kanstrajecten zijn doelstellingen vaak onvoldoende specifiek en meetbaar geformuleerd.
- De interne kwaliteitsbewaking van uitvoerende instellingen laat in veel gevallen te wensen over. Hierdoor is onvoldoende reflectie op het eigen functioneren, hetgeen tussentijdse bijsturing lastig maakt.

Aanbevelingen

- Werkprocessen en besluitvorming beter communiceren naar aansturende partijen (van DJJO naar projectbureaus, van projectbureaus naar uitvoeringsorganisaties, van USONA naar projectbureaus).
- De projectbureaus adequaat bemensen zodat zij, zeker in het licht van de staatkundige vernieuwing, hun aansturende rol beter kunnen vervullen. Dit geldt voor alle eilanden, maar vooral voor Curaçao en Sint Maarten.
- Een scherpere beoordeling van Raamplannen Kanstrajecten op geformuleerde doelstellingen (SMART) en indien nodig uitvoeringsorganisaties ondersteunen (bijvoorbeeld door het projectbureau) bij het formuleren van specifieke en meetbare doelstellingen.
- In de Landsverordening en het bijbehorende programma Kans op Perspectief is vastgelegd hoe de Sociale Vormingsplicht uitgevoerd moet worden. In de eerste fase van de implementatie is dit zeer belangrijk geweest voor het tot stand brengen van de Sociale Vormingsplicht op de eilanden. Voor de toekomst lijkt het echter zinvol om voor de kleinere eilanden te bezien op welke praktische wijze de Sociale Vormingsplicht uitgevoerd kan worden. Dit betekent dat er ruimte zou moeten zijn om ook tot een andere organisatorische inrichting van het programma te komen die goed aansluit bij de lokale situatie.

Handhaving

Bevindingen

- Veel jongeren laten zich weinig gelegen liggen aan het verplichtend karakter van de Sociale vormingsplicht, getuige de aanzienlijke voortijdelijke uitval (ongeveer een kwart).
- In het verleden is in het handhavend toezicht vanuit het Land (DJJO) veel energie gestoken in de vorm van werkbezoeken en overleg. De terugkoppeling op rapportages is niet altijd optimaal geweest. Recentelijk is hierin overigens verbetering opgetreden.
- De interne kwaliteitsbewaking bij de uitvoeringsorganisaties moet worden verbeterd. Er wordt onvoldoende gekeken naar de uitvoering en resultaten van de eigen werkwijze.
- Tot dusverre heeft handhaving vooral een preventief en voorlichtend karakter gehad. Het sanctioneren van jongeren gebeurde via het opleggen van administratieve boetes (korting op de kanstoelagen). Met de nieuwe Nota Handhavend Toezicht Sociale Vormingsplicht heeft ook het Openbaar

Ministerie een rol in het sanctiebeleid gekregen en kan in de toekomst gebruik worden gemaakt van strafrechtelijke sancties.

- Voor een goede handhaving in de toekomst, zowel via administratieve boetes als via strafrechtelijke vervolging, zal veel afhangen van een goede rapportage door uitvoerders (van deelname, absentie, uitval) en voldoende opsporingscapaciteit.

Aanbevelingen

- Informeren blijft een belangrijk onderdeel. Jongeren moeten precies weten waar ze aan toe zijn bij deelname aan een kanstraject, inclusief de sancties die gelden bij het niet naleven van de aangegane verplichtingen.
- Er dient een aparte taak met betrekking tot het nagaan van absentie en uitval (verzuimcoördinator) bij de projectbureaus te worden ingesteld. Hiervoor moet op alle eilanden extra capaciteit worden vrijgemaakt.
- Uitvoerders moeten (nog meer) ondersteund worden door de projectbureaus om hun werkprocessen ten aanzien van het voorkomen van verzuim verder te professionaliseren.
- De bevindingen uit de pilot op Curaçao met betrekking tot het nieuwe (strafrechtelijke) handhavingsregime moeten resulteren in voor alle eilanden geldende handhavingsprocedures.

Commitment

Bevindingen

- Werkgevers tonen een redelijke mate van betrokkenheid bij de Sociale Vormingsplicht. Er is een grote vraag naar (laaggeschoolde) arbeidskrachten, wat een gunstige invloed heeft op betrokkenheid van werkgevers.
- Het bestuurlijk commitment verschilde in de afgelopen periode per eiland (Bonaire goed, de andere eilanden minder goed). In de nieuwe samenwerkingsprogramma's Jeugd en Jongeren heeft de Sociale Vormingsplicht echter wel een duidelijke plek gekregen en lijkt daarmee ook op politiek draagvlak te kunnen regelen.
- Het commitment van de deelnemende jongeren is redelijk groot. Zij hebben het gevoel wel degelijk een tweede kans te krijgen, maar daarnaast is de kanstoelage ook een belangrijke motivatie om deel te nemen. Zonder de kanstoelage zouden veel jongeren niet kunnen c.q. willen deelnemen.
- De betrokkenheid van de ouders is vaak nog onvoldoende. Uitvoerders hebben dit onvoldoende gestalte weten te geven. Daarbij is het belangrijk te vermelden dat de thuissituatie van sommige jongeren dusdanig slecht is dat het moeilijk is om deze ondersteuning te organiseren.

Aanbevelingen

- Het commitment van werkgevers kan vergroot worden door hen in een eerder stadium te betrekken bij de inhoud van de kanstrajecten (zie ook paragraaf 8.3).
- Mogelijk kan het systematischer vormgeven van de ouderbetrokkenheid,

via bijvoorbeeld regelmatige overlegmomenten met ouders, bijdragen aan het vergroten van de betrokkenheid bij hun kinderen. In die gevallen waar de thuissituatie te problematisch is, moet wellicht worden gedacht aan vormen van intensieve gezinsbegeleiding.

8.3 Relatie Sociale Vormingsplicht en arbeidsmarkt

Hoewel geconstateerd kan worden dat er een redelijke mate van betrokkenheid is van werkgevers bij de Sociale Vormingsplicht, is het voor de effectiviteit van de geleverde inspanningen en de duurzaamheid van de behaalde resultaten belangrijk dat de relatie tussen de Sociale Vormingsplicht en de arbeidsmarkt wordt verstevigd. Hieronder geven we de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen weer.

Bevindingen

- De koppeling met de arbeidsmarkt zou meteen vanaf het begin van de trajecten verstevigd moeten worden. Er is nu vaak sprake van onvoldoende afstemming tussen de inhoud van het traject en de vraag van de arbeidsmarkt. Er wordt te generiek voor bepaalde sectoren opgeleid. Binnen de sectoren zou meer gekeken moeten worden naar de behoefte aan specifieke beroepen.
- Vanwege onvoldoende bemensing bij de projectbureaus is de functie van arbeidsbemiddelaar niet altijd goed uitgekristalliseerd (dit geldt in ieder geval voor Curaçao en Sint Maarten). Overigens is hier recent verandering in gekomen door het aantallen van nieuwe medewerkers bij het projectbureau. Het gedurende lange tijd ontbreken van de functie van arbeidsbemiddelaar heeft het bewerken van de arbeidsmarkt echter belemmerd. Het voortdurend contact houden met werkgevers is essentieel voor het realiseren van een goede link met de arbeidsmarkt. Hierdoor ontstaat een betere voeling met de behoeften van de arbeidsmarkt en kunnen ook concreet vormingsplichtige jongeren onder de aandacht van werkgevers worden gebracht.
- Het plaatsen van de jobcoach bij het projectbureau is niet altijd effectief gebleken, onder andere vanwege de extra overdracht en het feit dat de uitvoeringsorganisaties vaak een beter zicht op de jongeren hebben (dit geldt met name voor Curaçao).
- Er zijn nog onvoldoende leermeesters in bedrijven die de jongeren kunnen begeleiden en scholen op de werkvloer.

Aanbevelingen

- Bestaande kennis over de arbeidsmarkt en met name de vraag naar specifieke banen, moet beter worden benut. Dat betekent onder meer samenwerken met en aansluiten bij bestaande initiatieven van werkgeversorganisaties en bij initiatieven van eilandelijke Diensten Werk en Inkomen. De arbeidsbemiddelaars dienen hier een centrale rol in te vervullen.

- Het is verstandig de vervolgstappen van jongeren na uitstroom uit de hoofdtrajecten meer systematisch in beeld te brengen. Hierin moet vooral de jobcoach een taak vervullen. Deze jobcoaches moeten zo in de organisatie worden gepositioneerd dat zij een goed zicht hebben op de jongeren. Dit kan bij het projectbureau, maar dan is een goede overdracht van de uitvoeringsorganisatie naar het projectbureau essentieel. Op sommige eilanden (bijvoorbeeld) Curaçao zou ook gedacht kunnen worden aan het plaatsen van de jobcoach bij de uitvoerende instelling.
- Er is binnen de Sociale Vormingsplicht meer aandacht nodig voor de ‘achterkant’ van het traject, dat wil zeggen de uitstroom naar de arbeidsmarkt. Er zouden meer vaste afspraken met werkgevers moeten worden gemaakt over plaatsingen, stages, contracten en dergelijke. Om dit te bevorderen moeten werkgevers vroegtijdig bij de inhoud van de trajecten worden betrokken.
- De impact van de Sociale Vormingsplicht zou vergroot kunnen worden door de jongeren meer te sturen op resultaat. Dit betekent dat deelname aan de kanstrajecten en het ontvangen van een kanstoelage ook een verplichting tot het aanvaarden van werk met zich meebrengt. Dit maakt deelname aan de kanstrajecten minder vrijblijvend. Uiteraard staat hier tegenover dat de diensten arbeid/werkgevers dan ook baangaranties moeten geven.
- De Sociale Vormingsplicht zou een logisch vervolg moeten krijgen in leerwerktrajecten binnen bedrijven. Jongeren kunnen zich alleen duurzaam een plek op de arbeidsmarkt verwerven door zich verder te kwalificeren dan beroepsniveau 1. Hiertoe is het essentieel dat er haast gemaakt wordt met het trainen en aanstellen van leermeesters in het bedrijfsleven en dat er afspraken gemaakt worden met werkgevers over het inrichten van leerwerktrajecten.

8.4 Relatie Sociale Vormingsplicht en het reguliere onderwijs

Bevindingen

- Er is geen aanleiding om aan te nemen dat jongeren op grote schaal het reguliere onderwijs verlaten om deel te nemen aan de Sociale Vormingsplicht. Hiervoor is het ‘gat’ tussen schooluitval en aanmelding voor de kanstrajecten in veel gevallen te groot.
- Het bestaansrecht van de Sociale Vormingsplicht kan niet los worden gezien van de omvangrijke voortijdige schooluitval op de Nederlandse Antillen. Handhaving van de leerplicht is volstrekt ontoereikend geweest.
- Geconcludeerd moet worden dat de huidige opzet en inhoud van het reguliere beroepsonderwijs onvoldoende tegemoetkomen aan de kennis en vaardigheden van de doelgroep van de Sociale Vormingsplicht. Het betreft hier voornamelijk de aandacht praktijkvakken, het aanbieden van (voldoende) stageplaatsen en het leggen van contacten met werkgevers.
- In het reguliere onderwijs wordt onvoldoende gewerkt met een ketenaanpak, waarin jongeren worden geholpen om hun privéproblemen (verslaving,

opvoeden van kinderen, huisvesting en dergelijke) aan te pakken. Deze problemen hebben hun weerslag op de prestaties in het onderwijs (inclusief voortijdige uitval).

- Veel zaken ter verbetering van het reguliere onderwijs hebben een prominente plaats gekregen in de nieuwe onderwijsplannen. Effectuering hiervan komt nu nog aan op een goede uitvoering en handhaving.

Aanbevelingen

- Bij de precieze invulling van de nieuwe onderwijsplannen moet goed gekeken worden naar de specifieke opzet en inhoud van de Sociale Vormingsplicht. Dit betreft in het bijzonder het praktijkgerichte karakter, de opzet van werkstages en de aandacht voor taal.
- Een effectieve inrichting van een zorgketen is van wezenlijk belang om schooluitval tegen te gaan. Het gaat daarbij om meer dan alleen doorverwijzen. Voor sommige leerlingen is casemanagement aan te bevelen, met regelmatig contact tussen de betrokken partijen (docenten, zorg hulpverleners, ouders, en dergelijke).
- Het aanbod van vormende vakken of 'soft skills' verdient een vaste plaats in de curricula in het beroepsonderwijs. Juist hieraan blijkt het bij veel vormingsplichtige jongeren te ontbreken.
- Een goede aanpak van schoolverzuim vergt een serieuze capaciteitsuitbreiding. Te denken valt aan de aanstelling van verzuimcoördinatoren.

8.5 Realisatie doelen

Tot slot zetten we hier de behaalde resultaten af tegen het toetsingskader voor de eerste fase van de implementatie van de Sociale Vormingsplicht. Over de kwantitatieve doelen kan worden geconcludeerd dat het streefaantal van 880 ingestroomde deelnemers (inclusief de 210 deelnemers aan de pilot), in de zin van geplaatste deelnemers, is gehaald. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat vanwege uitval het aantal jongeren dat daadwerkelijk een (hoofd-)traject volgt (of al heeft afgerond), lager ligt. Van de 959 ingestroomde jongeren is per september 2007 28 procent voortijdig uitgevallen. Dat betekent dat per september 2007 686 jongeren een traject volgden of een hoofdtraject al hadden afgerond.

Per september 2007 had nog bijna geen enkele deelnemer het hele traject (voor-, hoofd- en natraject) volledig afgerond. Van de pilotlichting heeft wel minimaal dertig procent van de deelnemers het hoofdtraject met succes afgerond. Bij de latere lichtingen (instroom vanaf 2006) liggen de afrondingspercentages voor de hoofdtrajecten lager. Hetgeen gezien de duur van de trajecten - vaak zeker anderhalf jaar – niet verwonderlijk is.

Voor de kanstrajecten blijkt dat op sommige terreinen een verbetering van de kwaliteit zeker gewenst is. Dit heeft zowel te maken met de inhoud van de trajecten als de interne programma-aansturing (zie ook hierboven). Ook de

samenwerking en inbedding van het programma in andere beleidsterreinen en programma's kan worden vergroot. Al met al zijn de doelen uit het toetsingskader ten dele bereikt. Voor de toekomst is vooral een inzet op de kwaliteit van de trajecten essentieel, waarbij zowel aandacht is voor het vormingsaspect als de arbeidsmarktrelevantie.

Tabel 8.1 Doelen en resultaten

Doelen	Realisatie
De lessen uit de pilot zijn verwerkt in de projectdossiers/ uitvoeringsplannen.	Ja, ten dele.
Minimaal de helft van de doelgroep is geregistreerd.	Ja, in 2006 is de doelgroep door het CBS in beeld gebracht.
Er is een start gemaakt met het project Jongerenregistratie (volgsysteem).	Het systeem is naar verwachting in werking in maart 2008.
Minimaal 880 jongeren zijn ingestroomd in kanstrajecten.	Per september 2007 zijn (inclusief de pilot) 959 jongeren ingestroomd. Vanwege uitval ligt het feitelijke aantal deelnemers overigens lager.
Er is voldoende aanbod, kwantitatief en kwalitatief, van kanstrajecten.	Op nagenoeg alle eilanden is een aanbod maar niet alle kanstrajecten zijn van even goede kwaliteit. Op het kwaliteitsaspect is nog een slag te maken. Op Sint Maarten geldt ook dat in kwantitatieve termen het aanbod nog onvoldoende is.
Minimaal 30 procent van de instroom heeft een traject met succes afgerond.	Er zijn nog (bijna) geen deelnemers die een nazorgtraject hebben afgerond. Voor de pilotlichting geldt dat minimaal 30 procent het hoofdtraject met succes heeft afgesloten. Voor de lichtingen uit de eerste fase ligt het afrondingspercentage lager dan 30 procent.
Er zijn voldoende stageplekken voor jongeren in de kanstrajecten. Minimaal 50 procent van de deelnemers kan worden geplaatst in een stageplek.	Vooralsnog lijkt het dat er voldoende stageplekken zijn. Het gerealiseerde aantal stages is moeilijk te kwantificeren.
Er is een plan van aanpak voor het residentieel traject.	Ja, er is een plan van aanpak maar dat is nog niet in behandeling genomen.
De Landsverordening Sociale Vormingsplicht is in werking getreden.	Ja, in februari 2006
Er wordt gestreefd naar een optimale aanwending van de Europese Unie-middelen die zijn bestemd voor Netherlands Antilles Youth Development Programme.	Nee, dit is nog niet gerealiseerd.
Er is een goede samenwerking en synergie met het onderwijsvernieuingsprogramma.	Nee, de samenwerking met het onderwijsvernieuingsprogramma is beperkt.

Vervolg tabel 8.1

Doelen	Realisatie
De lessen uit de evaluatie van het Urgentieprogramma Jeugd en Jongerenontwikkeling zijn verwerkt in de aanpak van de integrale invoering van de Sociale Vormingsplicht.	Veel van de lessen uit het urgentieprogramma zijn verwerkt in de Sociale Vormingsplicht. Overigens zijn hierin nog niet alle aandachtspunten gerealiseerd. Dit betreft met name de kwaliteit van de docenten, de erkenning van diploma's, het leerlingvolgsysteem en de ouderbetrokkenheid.

Haalbaarheid doelstellingen tweede fase

In het toetsingskader voor de tweede fase van de implementatie van de Sociale Vormingsplicht (2008-2009) staan de volgende doelstellingen:

1. Binnen de technische mogelijkheden van het jongerenregistratiesysteem is de doelgroep volledig (100%) geregistreerd.
2. Minimaal 40 procent van de instroom uit fase 1 heeft een traject met succes afgerond.¹
3. Minimaal 75 procent van de instroom heeft een stageplek.
4. Minimaal 50 procent van de totale doelgroep is ingestroomd in kanstrajecten.²
5. De handhaving is adequaat ingericht en wordt toegepast.
6. Het plan van aanpak voor het residentieel traject is, indien door BZK goedgekeurd, in uitvoering.

De resultaten uit de eerste fase in ogenschouw nemend kunnen wij ten aanzien van de haalbaarheid van deze doelstellingen de volgende opmerkingen maken:

Ad 1) Hoewel het Jongerenregister nog niet operationeel is, ligt het in de verwachting dat deze doelstelling gerealiseerd zal worden. Uiteraard dient wel een update gemaakt te worden van de lijsten die in 2006 door het CBS zijn opgesteld. Ook is voor het blijvend actueel houden van het register van belang dat een koppeling gemaakt wordt met bestanden van scholen om nieuwe voortijdig schoolverlaters in het vizier te krijgen.

Ad 2) Indien hier bedoeld wordt dat het volledige traject (hoofdtraject en natraject) afgerond moet zijn, dan zal dit nog een aanzienlijke inspanning vergen in de komende twee jaar. Op dit moment heeft nog niemand uit de eerste fase het natraject afgerond.

¹ In het programmadossier Kans op Perspectief is toegevoegd dat het gaat om 40 procent van de instroom uit de eerste fase. In het toetsingskader is deze toevoeging niet opgenomen. We gaan er echter van uit dat wordt gerefereerd aan de instroom uit de eerste fase.

² In het programmadossier Kans op Perspectief wordt gesproken van kanstrajecten. In het toetsingskader spreekt men van leerwerk-trajecten. Wij gaan ervan uit dat hiermee kanstrajecten bedoeld worden.

Ad 3) De ervaringen uit de eerste fase geven aan dat het plaatsen op een stage op de meeste eilanden tot nu toe is gelukt. Kwantificering van het aantal stageplaatsen is echter lastig. Deze informatie is slechts ten dele en op indirecte wijze te achterhalen uit het bestaande registratiesysteem. Voor een effectieve monitoring van deze doelstelling is een helderder registratie vereist. Wellicht dat het jongerenregister hierin uitkomst kan bieden.

Ad 4) In de afgelopen periode (2005 - 2007) is ongeveer een kwart van de doelgroep ingestroomd in de Sociale Vormingsplicht. In de komende twee jaar zal eenzelfde prestatie geleverd moeten worden om de doelstelling van 50 procent te realiseren. Met name op Curaçao en Sint Maarten zal nog een flinke slag geslagen moeten worden om dit te realiseren, temeer daar de moeilijkste groep (jongeren die niet vrijwillig willen deelnemen aan de Sociale Vormingsplicht) nog niet in het vizier is.

Ad 5) Er is inmiddels een handhavingprotocol gereed voor ondertekening en ten aanzien van de handhaving vindt overleg plaats tussen DJJO en het Openbaar Ministerie. Daarmee zijn voor het eerst voorwaarden geschapen voor een effectieve handhaving. Het komt voor de komende periode aan op een adequate uitvoering van dit protocol. Een eerste belangrijke voorwaarde hiervoor is een operationeel jongerenregister. Een andere voorwaarde is dat er voldoende opsporingscapaciteit bij de verantwoordelijke ambtenaren komt. Aan dit laatste zullen vooral de eilandsbesturen zich moeten committeren.

Ad 6) Het in 2006 ingediende plan van aanpak voor het residentieel traject is op grond van onhaalbaarheid afgekeurd door USONA. Er is nog geen nieuw plan ingediend. Daarmee is het uiterst onzeker of er in de tweede fase al een aanvang gemaakt kan worden met de uitvoering van een plan voor een residentiële voorziening.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Missieagenda en overzicht geïnterviewde personen

Datum	Eiland	Activiteiten
Za 6 okt		Reisdag
Zo 7 okt	Curaçao	Vrij
Ma 8 okt	Curaçao	Gesprek met Jeroen Thielemans, USONA Gesprek met Helen Bader, vertegenwoordiging Nederland te Willemstad Gesprek met Yadira Bakhuis, DJJO
Di 9 okt	Curaçao	Gesprek met dhr. Ricardo, projectbureau Curaçao Gesprek met Paul de Rooy, Inspectie Onderwijs Gesprek met John Brenters, DIRAZ
Wo 10 okt	Curaçao	Gesprek met dhr. Siliee, SVJ Gesprek met dhr. Keli, Feffik Interviews met SVP-deelnemers bij Feffik Gesprek met Lyanne Helmyr, Funditut Gesprek met Stella van Rijn, AAV
Do 11 okt	Sint Maarten	Reis naar Sint Maarten (1 consultant) Gesprek met mw. Y. Dick, EducaRRR
	Curaçao	Gesprek met Jenny Fraai + Charles de Windt, Pro Alfa Gesprek met Marnell Bosma + Ethel Perk, DJJO
Vrij 12 okt	Sint Maarten	Gesprek met mw. T. Baank, projectbureau Sint Maarten Gesprek met dhr. Bosma, Dienst Zorg en Arbeid Gesprek met dhr. M. Larmonie, Wave Aanwezig bij diploma-uitreiking pilotkandidaten Wave, inclusief gesprek met jongeren
	Curaçao	Gesprek met Elfried Aniceto, 4S
Za 13 okt	Bonaire	Reis naar Bonaire (1 consultant)
Zo 14 okt	Bonaire/Sint Maarten	Vrij
Ma 15 okt	Sint Eustatius	Gesprek met mw. F. Harrigan, projectbureau Sint Eustatius Gesprek met mw. E. Aarts, projectbureau Sint Eustatius Gesprek met mw. C. Berkel, G. van Puttenschool
	Bonaire	Gesprek met Ronaldo Pourier (projectbureau Bonaire) + hoofd SEK Gesprek met gedeputeerde Clarendia (vervanger M. Silberie) Gesprek met Renata Domacasse, Forma Gesprek met stuurgroep stuurgroep SVP (AKIB, DEZA en Dient Sociale Zaken)
Di 16 okt		Reis Sint Maarten - Curaçao (1 consultant)
	Curaçao	Gesprek met dhr. Pieternella, EPTC/QI Gesprek met Hetty van den Ouwelen, CHATA Gesprek met Carlien de Witt, SAE
Wo 17 okt	Curaçao	Terugkoppeling met Jeroen Thielemans, USONA Terugkoppeling met Yadira Bakhuis, DJJO Reis naar Nederland

BIJLAGE 2

Toelichting deelnemersbestand DJJO

In de tabel 'Synopsis deelnemersbestand' zijn drie meetpunten opgenomen waarmee kan worden nagegaan hoeveel deelnemers er tot dan toe zijn geplaatst en ergens in het systeem zitten. Deze drie meetpunten zijn als volgt benoemd in de tabel:

- a. totaal oorspronkelijk aantal geplaatst door projectbureau;
- b. totaal aantal instroom;
- d. totaal aantal door Sociale Vormingsplicht (SVP).

De bron voor 'a' is de moederfile van het projectbureau. De bron voor 'b' is het totale aantal bij instroom in de voortrajecten. De bron voor 'd' is het totale aantal dat in het systeem is en/of erdoor is gegaan.

De bedoeling van het gebruik van 'a', 'b' en 'd' in de tabel is controle. In principe moeten de waarden op deze drie indicatoren per periode gelijk aan elkaar zijn. Onderstaande tabel laat zien dat vooral op Curaçao en Sint Maarten sprake is van een afwijking.

Tabel B2.1 Synopsis deelnemersbestand

	Curaçao	Bonaire	St. Eustatius	St. Maarten
a Totaal oorspronkelijk aantal geplaatst door projectbureau	577	102	50	196
b Totaal aantal instroom	663	102	50	183
d Totaal aantal in/door SVP	629	104	56	170

Bron: DJJO, september 2007

Als 'a' groter is dan 'b' dan betekent dit dat er deelnemers zijn die nooit zijn komen opdagen bij de voortrajectuitvoerder waar het projectbureau ze heeft geplaatst. Personen die zijn geplaatst bij een uitvoerder, maar daar nooit zijn verschenen, komen in principe niet in het bestand van die uitvoerder. Hier zit echter wel een overgangperiode tussen. De uitvoerder krijgt de naam door van de geplaatste deelnemer en houdt deze een bepaalde periode in het bestand. Verschijnt de deelnemer na zoveel weken niet, dan wordt deze afgevoerd van de lijst van de uitvoerder. Deze deelnemers staan dan op een lijst die het projectbureau bijhoudt.

Als 'b' en 'd' niet aan elkaar gelijk zijn dan kan dit op twee mogelijkheden duiden, namelijk fouten in een of meer van de geleverde bestanden, of ontbrekende informatie in de bestanden.

Toelichting gegevens Curaçao

In het geval van Curaçao zijn de drie waarden voor de periode eind september 2007 elk verschillend van elkaar. Het verschil tussen 'a' en 'b' wordt verklaard doordat het projectbureau tot voor kort nooit een goede moederfile heeft bijgehouden. Het aantal onder 'a' is op dit moment niet betrouwbaar.

De indicator 'b' is nauwkeurig meetbaar en geeft aan hoeveel deelnemers tot dan toe minimaal geplaatst zijn. Daar bovenop zit dus nog een marge van deelnemers die wel zijn geplaatst bij een voortrajectuitvoerder, maar daar nooit zijn verschenen. Deze marge is tot nu toe niet scherp in beeld te krijgen.

Het verschil tussen 'b' en 'd' is wat gecompliceerder. Het totaal aantal ingestroomden in de voortrajecten ('b') is per eind september 2007 groter dan het totaal door SVP ('d'). Er is een discrepantie van 34. Het is niet duidelijk wat de reden van deze discrepantie is. Per eind september 2007 is er een 'foutenmarge' van 34 (circa 5%) in 'd' van het bestand van Curaçao.

Toelichting gegevens Sint Maarten

Ook in het geval van Sint Maarten zijn de waarden op de drie indicatoren per eind september 2007 elk verschillend van elkaar. De waarde op de indicator 'a' is volgens het projectbureau nauwkeurig. De *Department of Labour and Social Affairs* heeft het totale aantal geplaatsten bijgehouden. Het verschil tussen 'a' en 'b' betekent dat er 13 (196-183) deelnemers zijn die na plaatsing bij een voortrajectuitvoerder, daar nooit zijn verschenen.

Tussen 'b' en 'd' zit een verschil van 13 (183-170). Het is ook hier niet duidelijk wat de reden van deze discrepantie is. Per eind september 2007 is ook op Sint Maarten sprake van een 'foutenmarge' van 13 (circa 7%) in 'd' van het bestand van Sint Maarten.