

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2017

Nr. 127

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2017

In juni 2014 hebben wij uw Kamer toegezegd de inspectie te vragen om na afloop van de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland «Samenwerken aan kwaliteit» 2011–2016 (hierna: OA 2011–2016) een overkoepelende rapportage te maken. Hierbij bieden wij u het rapport «De ontwikkeling van het onderwijs in Caribisch Nederland 2014–2016» en onze beleidsreactie met daarin ook onze jaarlijkse voortgang aan¹.

Kwaliteit onderwijs verder verbeterd

De inspectie heeft in haar rapport vastgesteld dat het onderwijs in Caribisch Nederland in de afgelopen vijf jaar een flinke verbetering heeft gemaakt. Op basis van de OA 2011–2016 hebben alle betrokken partijen hard gewerkt om alle leerlingen in Caribisch Nederland onderwijs van voldoende kwaliteit te bieden. Deze inzet heeft ertoe geleid dat het merendeel van de instellingen basiskwaliteit heeft bereikt. De inspectie heeft er vertrouwen in dat de instellingen die nog geen basiskwaliteit hebben gerealiseerd dit binnen afzienbare tijd zullen behalen. Dit is zeer goed nieuws en is een prestatie van formaat, waar de scholen en andere betrokken partijen trots op mogen zijn. In 2014 voorzag de inspectie niet dat aan het einde van de OA 2011–2016 zoveel instellingen basiskwaliteit zouden bereiken.

De inspectie heeft geconstateerd dat het primair onderwijs zich goed heeft ontwikkeld en geeft aan dat alle basisscholen in Caribisch Nederland de basiskwaliteit hebben behaald en vastgehouden. De scholen hebben gemotiveerd en systematisch aan de verbetering van hun onderwijs gewerkt en hebben daarbij intensief gebruik gemaakt van de ondersteuning en advisering van de school- en bestuurscoaches.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ook één van de drie scholen voor voortgezet onderwijs, de Saba Comprehensive School, voldoet aan de basiskwaliteit. Bij de scholen/afdelingen die daar nog niet aan voldoen is verbetering van de kwaliteit waarneembaar. Het nog niet bereiken van de basiskwaliteit door de overige scholen voor voortgezet onderwijs is aan diverse factoren te wijten. De inspectie onderstreept hierbij echter het belang van goed bestuur en bovenal van onderwijskundig leiderschap/management. Verderop in deze brief zullen wij ingaan op de continuïteit en kwaliteit van besturen.

Op Saba voldoet het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) inmiddels aan de basiskwaliteit. Dat geldt ook voor een vestiging voor mbo op Bonaire. Op Saba en Sint Eustatius was er tot 2012 geen beroepsonderwijs. Dit in ogenschouw nemend meent de inspectie dat het mbo zich op Saba en Sint Eustatius sterk heeft ontwikkeld, maar voegt daar aan toe dat de kwaliteit door de kleinschaligheid kwetsbaar is. Met het oog op de schaalproblematiek op de Bovenwinden stimuleren wij de samenwerking tussen mbo-instellingen binnen de eilanden en rijkdelen in de regio.

De kwaliteit van het onderwijs van de instellingen voor sociale kanstrajecten jongeren (SKJ) is, zo oordeelt de inspectie, sinds 2011 sterk verbeterd. De instellingen op Bonaire en Saba voldoen inmiddels aan de basiskwaliteit. Voor de instellingen voor SKJ blijkt samenwerking met externe instellingen een belangrijke succesfactor te zijn. Dit betreft, zo oordeelt de inspectie, niet alleen het Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ), maar ook bijvoorbeeld stagebedrijven en instellingen voor mbo.

De inspectie constateert dat de kwaliteit van de onderwijszorg aanzienlijk is verbeterd. De inspectie beoordeelt de zorg binnen de meeste scholen en twee van de drie expertisecentra als voldoende. Het vmbo, het praktijkonderwijs/speciale lesplaatsen en het mbo van de Scholengemeenschap Bonaire alsmede het EOZ Bonaire vormen de uitzonderingen. De EOZ's op Sint Eustatius en Saba hebben de afgelopen periode een sterke leercurve ingezet en verbeterplannen doorgevoerd. Dit heeft geleid tot het behalen van basiskwaliteit.

Hierna gaan wij nader in op de aandachtspunten uit het inspectierapport.

Aandachtspunten inspectie

De bereikte resultaten zijn nog pril

In de periode 2014–2016 hebben de scholen en andere bij het onderwijs betrokken instellingen een grote prestatie geleverd. De geboekte vooruitgang is echter nog wel kwetsbaar. De inspectie is vanwege een aantal permanente risico's beducht voor terugval en geeft aan dat er inzet nodig blijft om de kwaliteitsverbetering vast te houden en uit te bouwen. Volgens de inspectie is aandacht voor thema's zoals opbrengstgericht werken, kwaliteitszorg, ondersteuning voor kwetsbare leerlingen en zorgleerlingen, continuïteit en verbetering van bestuur, kwaliteit van de leraren en integrale benadering van de jeugdproblematiek van belang voor de nabije toekomst.

De bevindingen en aanbevelingen van de inspectie sluiten daarmee goed aan op de inzet van de nieuwe Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland «Samen werken aan de volgende stap» 2017–2020 (hierna: OA 2017–2020).²

² Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 108.

Opbrengstgericht werken

De inspectie heeft in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs vooralsnog voor Caribisch Nederland geen normen vastgesteld voor de hoogte van de opbrengsten of leerresultaten. Zij beschrijft echter in haar rapporten wel de ontwikkeling van deze resultaten. Het harde werk dat docenten, schoolleiders en bestuurders hebben verricht om de onderwijskwaliteit in Caribisch Nederland te verbeteren, werpt volgens de inspectie zijn vruchten af. De leerresultaten vertonen een stijgende lijn. Tegelijkertijd constateert de inspectie dat de leerresultaten nog achterblijven bij de Europees Nederlandse gemiddeldes. Zij geeft als aanbeveling mee om scholen verder te ondersteunen in het opbrengstgericht werken en in het verbeteren van hun kwaliteitszorg.

Met het continueren van de bestuurscoaching en de ondersteuning van de verdere ontwikkeling van leermiddelen, zetten wij in op het versterken van het opbrengstgericht werken en daarmee het verhogen van de leerresultaten. Deze inzet is ook terug te vinden in de paragraaf over effectiever taalonderwijs uit de OA 2017–2020.

Kwetsbare leerlingen en zorgleerlingen

Wij zijn het met de inspectie eens dat de resultaten in de onderwijszorg kwetsbaar zijn en dat sommige instellingen nog voor een grote opgave staan. Voor ons staat vast dat de onderwijszorgstructuur in heel Caribisch Nederland en op Bonaire in het bijzonder, verder op orde moet worden gebracht. Daarbij is het de uitdaging om de behaalde vooruitgang vast te houden en uit te bouwen en daar waar er achterstanden zijn verdere ontwikkeling te bespoedigen.

Onderwijszorg is dan ook één van de prioriteiten in de OA 2017–2020. Alle bij de onderwijszorg betrokken partijen hebben daarin afspraken gemaakt over hun verdere ontwikkeling. Wij bieden de partijen in Caribisch Nederland de benodigde randvoorwaarden om die afspraken tot een succes te maken. Dat doen wij in de vorm van zorgbekostiging voor de scholen en continuering van de aanvullende middelen aan de expertisecentra onderwijszorg. Ook de bestuurscoaching voor de scholen en de eilandelijke samenwerkingsverbanden wordt voor de duur van deze onderwijsagenda voortgezet.

Taal

Taalonderwijs en dan met name in en van het Nederlands, blijft naar het oordeel van de inspectie een belangrijk aandachtspunt. De inspectie stelt vast dat ook aan het einde van de OA 2011–2016 de gemiddelde leerresultaten voor lezen in het Nederlands nog achterblijven bij Europees Nederlandse gemiddeldes. De belangrijkste oorzaak daarvan is dat de instructie en toetsing (deels) in het Nederlands zijn, terwijl dit voor de meerderheid van de leerlingen een vreemde taal is. De inspectie verwacht dat (op Bonaire) voor veel leerlingen de Nederlandse normen om die reden moeilijk haalbaar zullen zijn.

We zijn het met de inspectie eens dat het taalbeleid in Caribisch Nederland een aandachtspunt is. Een effectiever taalbeleid is daarom ook in de OA 2017–2020 een prioriteit. Daarbij gaat het zowel om het Nederlands als het Papiaments op Bonaire en het Engels en het Nederlands op Sint Eustatius en Saba. Hierbij is het belangrijk dat er wordt gewerkt met een toegesneden didactiek met daarbij passende onderwijsmaterialen. Dat is onder andere noodzakelijk om de beheersing van het Nederlands (in heel Caribisch Nederland) alsook de leerresultaten (op met name

Bonaire) omhoog te krijgen. In dat kader hebben de scholen voor primair onderwijs en de school voor voortgezet onderwijs op Bonaire een belangrijke stap gezet door het huidige taalbeleid op alle scholen te laten inventariseren. Zij willen zo de meest effectieve interventies identificeren om gezamenlijk hun taalbeleid te verbeteren. Op Sint Eustatius wordt de transitie naar het Engels als instructietaal en het Nederlands als sterke vreemde taal onder de OA 2017–2020 voortgezet. Ook voor Saba wordt het Nederlands als sterke vreemde taal onder de OA 2017–2020 voortgezet. OCW werkt in dit traject nauw samen met de scholen op Sint Eustatius (en Saba), bijvoorbeeld via de ontwikkeling van passend lesmateriaal voor het vak Nederlands.

Continuïteit en kwaliteit van besturen

De continuïteit en kwaliteit van het bestuur van een onderwijsinstelling heeft grote invloed op de onderwijskwaliteit die wordt geboden en de resultaten die worden behaald. De inspectie geeft aan dat voor het primair onderwijs de continuïteit in de besturen heeft bijgedragen aan het behalen van de basiskwaliteit door de scholen. De inspectie uit wel haar zorg over de kwaliteit en de continuïteit van de besturen op het moment dat zich veranderingen in het bestuur voordoen. Daarnaast vraagt de inspectie aandacht voor de mogelijkheden tot ingrijpen die er zijn op het moment dat zich ernstige bestuurlijke problemen met ongewenste effecten op de school voordoen. Een gegeven hierbij is en blijft de kleinschaligheid van de eilanden. Het aanbod van goede bestuurders is daardoor vele malen kleiner dan in Europees Nederland.

In de OA 2011–2016 hebben wij al een aantal stappen gezet die tegemoet komen aan de zorgen zoals hiervoor genoemd. Het gaat dan om het invoeren van de artikelen voor Goed Onderwijs Goed Bestuur en de geboden school- en bestuurscoaching. Deze stappen hebben bijgedragen aan een kwaliteitsverbetering onder de primair onderwijsbesturen. In de OA 2017–2020 gaan wij door op deze ingeslagen weg door de bestuurscoaching te verlengen. Ook de scholen voor voortgezet onderwijs zullen verder worden ondersteund. De inspectie beveelt aan samenwerking te zoeken met schoolbesturen in Europees Nederland. Eén van de mogelijkheden die wordt bekeken is de samenwerking met een groot bestuur in Europees Nederland. Bij de school voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs op Bonaire, de Scholengemeenschap Bonaire (SGB), verkennen we deze optie.

Financiële positie, bekostiging en financieel beheer

In algemene zin is de financiële positie van de meeste besturen in Caribisch Nederland goed. Op de bovenwindse eilanden staan drie scholen onder aangepast financieel toezicht. De inspectie ziet voor deze drie scholen perspectief om binnen twee jaar weer financieel gezond te zijn. Met de Scholengemeenschap Bonaire zijn afspraken gemaakt die moeten leiden tot een verbetering van de beheersingsmaatregelen en -uiteindelijk- tot verbetering van de financiële positie. De inspectie staat hierover in nauw contact met het bestuur. Dit betreft zowel voortgezet onderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs.

Voor het primair onderwijs is de afgelopen jaren hard gewerkt aan een nieuwe bekostigingssystematiek. De inspectie constateert dat de invoering van deze nieuwe systematiek positief heeft bijgedragen aan de kwaliteitsverbetering. Daarnaast geeft de inspectie aan dat de schoolbesturen bewuster financieel beheer zijn gaan voeren, wat de onderwijskwaliteit ook ten goede is gekomen.

Ook in de OA 2017–2020 is de bekostiging en goed financieel beheer een aandachtspunt. In de komende jaren zal de nieuwe bekostigingssystematiek voor het primair onderwijs via een wetswijziging worden vervolmaakt. Daarnaast wordt er onder andere via de bestuurscoaching in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs ingezet op een verdere verbetering van het financieel beheer.

Kwaliteit van de leraren

De geboekte kwaliteitsverbetering en het behalen van de basiskwaliteit door verschillende instellingen is onder andere te danken aan de grote inzet van de docenten en schoolleiders. Zij hebben scholing gevolgd en veel verbetertrajecten uitgevoerd. De onderwijsinspectie geeft aan zorgen te hebben over de gevolgen voor de onderwijskwaliteit door het verloop in de docententeams en de uitdaging die het voor scholen in Caribisch Nederland is om goed personeel te vinden en vast te houden.

Het is aan het schoolbestuur in Caribisch Nederland om het aantrekkelijk te maken voor docenten om naar de eilanden te verhuizen en daar te blijven. Wij zijn ons ervan bewust dat dit voor de schoolbesturen een uitdaging is. Daarom hebben wij in de lumpsum voor de scholen in Caribisch Nederland een bedrag opgenomen voor werving en selectie. De scholen kunnen deze ruimte benutten om effectief beleid te voeren op werving en HRM beleid. Daarnaast is een deel van de lumpsumbekostiging, net als in Europees Nederland, bedoeld voor scholing en professionalisering. Verder werken wij aan de ontwikkeling van een regionale structuur voor de opleiding en bijscholing van het onderwijspersoneel. In dat kader wordt de doorontwikkeling van UniCarib, het samenwerkingsverband van de hoger onderwijsinstellingen op Aruba, Curaçao en Sint Maarten verkend.

Integrale benadering van de jeugdproblematiek

De inspectie pleit voor een meer integrale aanpak van armoede en de daarmee gepaard gaande opvoedingsproblematiek. Ondanks vooruitgang in de afgelopen jaren kan de samenwerking tussen scholen met partijen op de beleidsterreinen zorg, jeugd, kinderopvang en arbeidsmarkt nog efficiënter. Samenwerking met externe instellingen is, zo stelt de inspectie vast, voor de instellingen die de SKJ uitvoeren een belangrijke succesfactor gebleken. De inspectie benadrukt dat het onderwijs niet stabiel zal worden als de armoede en jeugdproblematiek niet in samenhang worden aangepakt.

Wij onderschrijven deze analyse van de inspectie. Samenwerking tussen instellingen binnen het onderwijs en met partijen daarbuiten kan naar ons oordeel de kwaliteitsontwikkeling versnellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitvoeringsorganisatie van de SKJ op Sint Eustatius die nog moeite heeft om haar rol te vinden. In de OA 2017–2020 wordt (integrale) samenwerking dan ook nadrukkelijk benoemd als één van de belangrijke randvoorwaarden die op orde moeten zijn om de onderwijsagenda tot een succes te maken. Wij hebben afgesproken dat de openbare lichamen de samenwerking met deze partners op lokaal niveau stimuleren. Zelf zijn wij met de andere betrokken ministeries in overleg om samenwerking op lokaal niveau of met de andere landen in het Koninkrijk mogelijk te maken of te vergemakkelijken.

Wetgeving

Bij de transitie is een aantal artikelen van de onderwijswetgeving nog niet in werking getreden. De afgelopen jaren is een aantal van deze artikelen

alsnog in werking getreden, bijvoorbeeld de medezeggenschap en het klachtrecht. Met ingang van 1 augustus 2016 zijn onderdelen van de sectorwetten in werking getreden die betrekking hebben op de bestuurlijke en governance aspecten als stimulans voor de verdere professionalisering van bestuur en management op de drie eilanden. Daarnaast is in 2016 in kaart gebracht wanneer en hoe de (delen van) wetgeving die bij de transitie was uitgesteld met een termijn van vijf jaar, op korte termijn in werking kunnen treden, zodat deze ondersteunend kan zijn bij de uitvoering van de OA 2017–2020. De inspectie geeft aan dat er blijvende knelpunten zijn bij de Wet Sociale Kanstrajecten Jongeren. In de OA 2017–2020 hebben wij afgesproken dat wij ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten in samenwerking met de openbare lichamen zullen onderzoeken of leerlingen die niet meer onder de leerplicht vallen maar nog geen 18 jaar zijn, toch kunnen deelnemen aan de SKJ. Daarbij willen we tevens onderzoeken of we betaald werk mogelijk kunnen maken naast het volgen van SKJ.

Ten slotte

De inspectie constateert dat het grote aantal scholen en instellingen dat de doelstelling basiskwaliteit heeft bereikt tot tevredenheid en optimisme stemt. Het realiseren van een meer geavanceerd kwaliteitsniveau is altijd een uitdaging maar het ontwikkelingspotentieel lijkt daarvoor zeker aanwezig. Samen met de scholen en de andere bij het onderwijs betrokken instellingen zullen wij ons inzetten voor de verdere verbeteringen in het onderwijs in Caribisch Nederland. De afspraken die wij in de OA 2017–2020 hebben gemaakt zijn onze leidraad.

Een gelijklopende brief hebben wij gezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker