

Andersson Elffers Felix

Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma

Kernrapport midterm evaluatie
OJSP 2008 - 2012 op Curaçao en
Sint Maarten

Utrecht, 18 maart 2011

GB123/001c kernrapport ojsp

Inhoud

Management samenvatting 3

Management summary 6

1 Het OJSP 9

1.1 Inleiding 9

1.2 Opzet programma 10

1.3 Midterm evaluatie 10

2 Resultaten OJSP 11

2.1 Onderwijsvernieuwingen 2002 - 2010 11

2.2 OJSP Curaçao 13

2.2.1 Bevindingen 13

2.3 OJSP Sint Maarten 15

2.3.1 Bevindingen 16

2.4 Verklarende factoren 18

3 Toekomst van het onderwijs 21

3.1 Prioriteren is de opgave 21

3.2 Prioriteiten algemeen 22

3.3 Prioriteiten Curaçao 24

3.4 Prioriteiten Sint Maarten 25

4 Randvoorwaarden 27

4.1 Structuurverandering voorwaarde voor kwaliteitsverbetering 27

4.2 Toelichting uitgangspunten organisatie 27

4.3 Organisatie Curaçao 29

4.4 Organisatie Sint Maarten 30

Management samenvatting

Het voormalig Nederlands Antilliaanse onderwijsbeleid heeft tot doel kwalitatief hoogwaardig onderwijs, gelijke kansen en volwaardige economische en maatschappelijke ontwikkeling van alle kinderen op de voormalige Nederlandse Antillen te realiseren. Daarom is de Nederlands-Antilliaanse regering in 2002 gestart met een onderwijsvernieuwingsprogramma gericht op het Funderend Onderwijs (FO), het Beroepsonderwijs (VSBO en SBO) en institutionele en organisatorische versterking. Daarnaast is in 2005 gestart met de Sociale Vormingsplicht, voor het bieden van een tweede kans aan kwetsbare jongeren die voortijdig het onderwijs hebben verlaten. Het onderwijsvernieuwingsprogramma en de SVP zijn in 2008 voortgezet in het Samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren 2008 – 2012 (OJSP). Binnen het OJSP staat de verbetering van de kwaliteit van onderwijs centraal. In het programma is expliciet de verbinding tussen onderwijs en jongeren (sociale vormingsplicht) gelegd. Het OJSP kent een overkoepelend kader en (uitvoerings)programma's per eiland. De uitvoering van het OJSP bevindt zich nu (eind 2010) halverwege de looptijd en daarom is een midterm evaluatie uitgevoerd.

Deze samenvatting is een samenvatting van onderliggend kernrapport. Het kernrapport bevat de belangrijkste bevindingen, oordelen en conclusies van het evaluatieonderzoek. De achtergrond, analyse en onderbouwing van die bevindingen, oordelen en conclusies is te vinden in de onderzoeksrapportage.

Resultaten OJSP

Ten aanzien van de periode van onderwijsvernieuwingen (2002 – 2010) kunnen enkele algemene conclusies worden getrokken. Een vernieuwingsbeweging is in gang gezet, door het moderniseren van het sterk verouderde onderwijssysteem op Curaçao en Sint Maarten, het inzetten van een nieuwe onderwijsfilosofie en het doorvoeren van veranderingen in de onderwijsomgeving. Mede door omvang van deze operatie en de tijd die vernieuwingen in het onderwijs normaal gesproken kost, zijn de vernieuwingen nog niet volledig doorgevoerd. Daar komt bij dat de vernieuwingsbeweging niet goed (kwantitatief) in beeld te brengen is door de opzet van het programma en ontbreken van systematische monitoring. De vooraf geformuleerde programma- en kernverbeteringsdoelen worden echter niet behaald en de afstand tot het bereiken van de doelstellingen is nog groot. Ten opzichte van de startsituatie in 2002 is er desalniettemin veel bereikt. Zo is er meer aandacht voor individuele ontwikkeling van leerlingen, heeft er een modernisering van de lesstof plaatsgevonden en wordt er meer arbeidsmarktgericht opgeleid.

Bevindingen OJSP Curaçao

Op basis van de midterm evaluatie van het OJSP op Curaçao zijn de volgende bevindingen naar voren gekomen:

- *Proces:* In het proces van invoering is een groot onderwijsveld op Curaçao betrokken. De afstand tussen overheid en onderwijsveld is nog steeds groot. Met het Sint Jorisakkoord is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering expliciet bij schoolbesturen komen te liggen. Een belangrijke stap in het verkleinen van de genoemde afstand.
- *Funderend Onderwijs:* Het Funderend Onderwijs wordt nog niet eenduidig uitgevoerd want een overkoepelend kader waar leraren invulling aan kunnen geven ontbreekt. Zorgstructuren komen organisatorisch steeds meer van de grond, maar capaciteit en bovenschoolse zorgstructuren ontbreken. Ouderparticipatie krijgt steeds meer aandacht, maar ouderinitiatieven staan nog te veel los van onderwijsresultaten.

- *Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs (VSBO)*: Het VSBO speelt nog onvoldoende een verbindende rol in doorstroom tussen onderwijssoorten. Stages, kwalificaties, eindtermen, vakleerplannen en speciaal onderwijs (AGO) vragen meer aandacht.
- *Secundair Beroepsonderwijs (SBO)*: Sinds 2002 wordt school based gewerkt en eigen verantwoordelijkheid van SBO-scholen stond vanaf het begin centraal. Er is meer overleg met de arbeidsmarkt, maar nog te incidenteel.
- *Sociale vormingsplicht (SVP)*: Er is een concreet aanbod aan kanstrajecten gerealiseerd, maar de doorstroom naar onderwijs of arbeidsmarkt is nog te beperkt.
- *Institutionele en organisatorische versterking*: Communicatie tussen alle partijen in het onderwijsveld is nog niet optimaal. De verantwoordelijkheid van schoolbesturen binnen het OJSP is verstevigd, maar de betrokkenheid op scholen en in de klas is nog te beperkt.

Bevindingen OJSP Sint Maarten

Op basis van de midterm evaluatie van het OJSP op Sint Maarten zijn de volgende bevindingen naar voren gekomen:

- *Proces*: Sinds 2008 is meer ruimte ontstaan voor een eigen invulling van het OSJP op Sint Maarten. Schoolbesturen zijn nauw betrokken bij de uitvoering en schoolleiders stonden nog op grotere afstand.
- *Funderend Onderwijs*: De invoering van verbeteringen is in gang gezet, maar feitelijke toepassing van Funderend Onderwijs in de klas moet worden versterkt met specifieke aandacht daarbij voor leermiddelen, ICT, zorgstructuren en kwaliteit van leraren.
- *Beroepsonderwijs (VSBO en SBO)*: Vernieuwing in het VSBO is in gang gezet, maar uitwerking in de klas moet versterkt worden. Een eigen SBO op Sint Maarten ontwikkelen is een aanzienlijke ambitie voor de tijd die er voor staat (2012). Daarnaast zijn er vraagtekens bij de omvang van de potentiële deelnemersgroep SBO.
- *Youth Development Program (YDP)*: De eerste ervaringen met dit nog kortlopende programma zijn positief door maatwerk, een georganiseerde zorgstructuur ter bevordering van doorstroom naar arbeidsmarkt en onderwijs en afstemming met het onderwijs.
- *Leerplicht*: De eerste fase van leerplicht is ingevoerd, maar er is een tekort aan capaciteit om dit te handhaven. De rollen van leerplichtambtenaar en onderwijsinspectie moeten verankerd worden in een kwaliteitsstructuur.
- *Institutionele en organisatorische Versterking*: Het programmabureau DERPI heeft een belangrijke rol gespeeld in het vertalen van beleid naar uitvoering. Het financiële kader voor de toekomst is gelegd met het V&V-stelstel. Betrokkenheid van veld, borging door een monitorings-systeem, de rol van de inspectie en kennisuitwisseling vragen meer aandacht.

Verklarende factoren

De stand van zaken op Curaçao en Sint Maarten kan worden verklaard aan de hand van een combinatie van factoren. Ten eerste is de opzet van het programma op papier logisch, maar in praktijk ingewikkeld door veel, door de eilanden als richtinggevend ervaren doelstellingen. Ten tweede zijn organisatie en sturing niet slagvaardig en gericht genoeg, onder andere door het ontbreken van een adequaat monitorings- en onderwijsinformatiesysteem. Op dit moment zijn er weliswaar twee outcome monitors (QDev en een eigen monitor van SAE) en ligt er een opzet voor een Onderwijs Management Informatie Systeem (OMIS). Het feit dat deze monitors naast elkaar bestaan, QDev niet zichtbaar terug komt in de uitvoeringsplannen en de koppeling met OMIS niet gemaakt is, zet gerichte sturing onder druk. Daar komt bij dat de functies strategie, tactiek en operatie op één plek, namelijk bij de projecteigenaren, zijn belegd. Deze vermenging van taken heeft een krachtige uitvoering en ook sturing in de weg gestaan. Ten derde is onderwijsvernieuwing een proces van lange adem dat zich niet eenvoudig laat grijpen in doelen. Daar komt bij dat onderwijsvernieuwing een combinatie van veranderkundige opgaven betreft: inhoud, organisatie en cultuur. Door een focus op inhoud en kwantitatieve doelstellingen zijn organisatorische en culturele factoren op de achtergrond gebleven.

Toekomst van het onderwijs

Curaçao en Sint Maarten zijn de gestart aan een onderwijsvernieuwingsproces in een periode waarin ook staatkundige veranderingen vorm hebben gekregen. Afgezet tegen die 'roerige' context is er in het onderwijs veel vooruitgang geboekt. Er moeten echter nog veel stappen gezet worden om de vernieuwingen af te ronden en de investeringen hadden op onderdelen bovendien efficiënter gekund. De uitdaging voor de laatste twee jaar van het OJSP ligt in het inzetten van het resterende budget op het borgen van reeds bereikte resultaten. Hiervoor moeten prioriteiten worden gesteld voor de komende vijf jaar. Aan deze toekomstagenda kunnen vervolgens de investeringen voor de komende twee jaar worden gekoppeld. Dit vraagt in de basis om een focus op de situatie in de klas en de kwaliteit van de leraar. De inhoudelijke prioriteiten voor Curaçao en Sint Maarten zijn:

- ontwikkeling van één visie ten aanzien van speciaal onderwijs en versteviging van de zorgstructuren
- koppelen van activiteiten en inzet gericht op ouderbetrokkenheid aan onderwijsresultaten van kinderen.

Specifiek voor Curaçao geldt dat de principiële discussie over onderwijsmethoden beslecht moet worden, waarna de ontwikkeling van methoden snel op gang moet komen. Daarnaast moet het functioneren van de onderwijsinspectie verbeterd worden.

Voor Sint Maarten geldt dat er een meerjarenplan lerarenbeleid moet worden geformuleerd. Het verloop onder leraren is groot en het lerarentekort moet worden aangepakt. Ook op Sint Maarten moet aandacht worden besteed aan de inhoudelijke en praktische rol van de inspectie en moeten keuzes gemaakt worden over de reikwijdte van deze rol.

Randvoorwaarden

In de organisatie van het onderwijs moet een aantal keuzes worden gemaakt. Onduidelijkheden in de organisatiestructuur beperken nu in belangrijke mate een slagvaardig optreden.

De uitgangspunten voor die organisatie zouden moeten zijn:

- Versimpelen van doelstellingen en activiteiten, door het aantal doelstellingen te verminderen en tussen de doelstellingen meer samenhang te realiseren, om zodoende beter te kunnen sturen op het geheel.
- Scheiden van strategie, tactiek en uitvoering bij achtereenvolgens een team rond de minister, de beleidsafdeling van het ministerie en uitvoeringsteams binnen ministerie en scholen.
- Positioneren van scholen als centrale speler, door scholen verantwoordelijk te maken voor uitvoering binnen heldere bestuurlijke kaders en schoolbesturen de vertaling te laten maken naar de leraar in de klas.
- Versterken programmatisch werken met competente projectleiders die zowel inhoudelijk maar ook organisatorisch en veranderkundig kunnen opereren.
- Organiseren van een strakke sturing en heldere bestuurlijke afspraken op basis van gestelde prioriteiten.
- Voortzetten van de begeleidingscommissie als advieslichaam, wel de samenstelling opnieuw bekijken.
- Opzetten van een effectief systeem van monitoring (gebruik makend van bestaande).
- Vergroten van het lerend vermogen tussen de eilanden maar in het bijzonder tussen schoolbesturen en scholen.
- Verhelderen van het speelveld door het onderwijsveld zodanig te organiseren dat het slagvaardig en snel kan optreden.

Management summary

The previous Dutch Antillean education policy aims at qualitative excellent education, equal opportunities and full economic and societal development of all children at the former Dutch Antilles. Therefore the Dutch-Antillean government started in 2002 with an educational innovation program oriented at foundation based education, vocational training and institutional and organizational development. In addition, compulsory social development was launched in 2005 to offer a second opportunity to vulnerable adolescents leaving education too early. The educational innovation program and compulsory social development are prolonged in the Education and Youth Cooperation Program 2008 – 2012 (OJSP). The OJSP focuses on the improvement of quality of education. The program explicitly aims at the relation of education and adolescents (compulsory social development). The OJSP consists of an overarching framework and two (executive) programs per island. The execution of the OJSP is now (halfway 2010) in the midst of its duration and therefore a midterm evaluation is executed.

This summary summarizes underlying core report. The core report consists of the most important findings, judgements and conclusions of the evaluative research. The background, analysis and substantiating research can be found in the research report.

Results OJSP

With regard to the period of educational innovations (2002 – 2010) some general conclusions can be drawn. A movement towards renewal has commenced, by modernizing the strongly aged educational system on Curacao and Saint Martin, by applying a new educational philosophy and by executing changes in the educational environment. Partly because of the scale of this operation and the long timeframes changes in education traditionally need, these innovations are not fully implemented. Moreover, this movement towards renewal is difficult to depict (quantitatively) because of the design of the program and the lack of systematic monitoring. The program and core targets that were formulated in advance are not reached and the distance to reach these aims remains large. In relation to the starting point in 2002 a lot of achievements have been made though. There is more attention for individual development of pupils, the education material has been modernized and education is more oriented towards the labour market.

Findings OJSP Curacao

Based on the midterm evaluation of the OJSP on Curacao the following findings became apparent:

- *Process*: In the process of implementation a large segment of the education field of Curacao has been involved. The distance between government and the education field however, is still considerable. With the Sint Joris agreement the responsibility for execution has been explicitly belayed by school boards. This is an important step in closing the gap between government and the education field.
- *Foundation based education*: This type of education is not unambiguously implemented yet because an overarching framework in which teachers can operate, is lacking. Caring structures are developing organizationally, but capacity and school superseding caring structures are lacking as well. Parent participation is getting more attention, but parent initiatives are not connected to educational results.
- *Preliminary vocational training (VSBO)*: The VSBO is still playing an insufficient role in connecting the flow between education types. Internships, qualifications, end terms, course plans and special education require more attention.

- *Secondary vocational training (SBO):* Since 2002 operations have been school based. The own responsibility of SBO schools has been focus point. There is more deliberation with the labour market, but this is too incidental so far.
- *Compulsory social development (SVP):* A substantive supply of opportunities has been realized, but the straight flow to education or the labour market is too limited so far.
- *Institutional and organizational development:* Communication between all parties in the education field is not optimal yet. The responsibility of school boards within the OJSP is strengthened, but the involvement at schools and within the classroom is still too limited.

Findings OJSP Saint Martin

Based on the midterm evaluation of the OJSP on Curacao the following findings became apparent:

- *Process:* Since 2008 more room has been created to find an own approach to the OJSP at Saint Martin. School boards have been closely involved in the execution, school leaders were still more distant.
- *Foundation based education:* The implementation of improvements has commenced, but actual application of foundation based education within the classroom must be strengthened with specific attention for course materials, ICT, caring structures and quality of teachers.
- *Vocational training (VSBO and SBO):* Renewal of vocational training has been commenced, but application in the classroom must be strengthened. An independent SBO at Saint Martin is a considerable ambition for the amounting period (2012). In addition, the size of the potential target group of participants remains unclear.
- *Youth Development Program (YDP):* The first experiences with this still short running program are positive, because of a measured approach, an organized caring structure aimed at the straight flow to the labour market and education and fine tuning with education.
- *Compulsory education:* The first phase of compulsory education is implemented, but there is a shortage of capacity to maintain this. The roles of the compulsory education officer and the educational inspection must be anchored in the quality structure.
- *Institutional and organizational development:* The program office DERPI has played an important role in translating policy to implementation. The financial framework for the future has been laid with the V&V scheme. Involvement of the field, follow-up by a monitoring system, the role of the inspection and exchange of knowledge require more attention.

Explaining factors

The state of affairs at Curacao and Saint Martin can be explained by a combination of factors. First, the design of the program seems logical on paper, but is difficult in practice because of a multitude of aims, that were considered leading for the islands. Second, the organization and the steering of the program were insufficiently targeted and alert, because of a lacking monitoring and information system amongst other things. At this moment there are two monitors for outcome measuring (QDev and a by SAE developed system) and there is an outline for OMIS. The facts that these monitors exist next to each other, QDev is not visible in the project plans and there is no link with OMIS, lead to a sub optimal steering situation. Next to it the tasks of strategy, tactics and execution are belayed at one place, namely at the program managers. This intermingling of tasks inhibited a powerful execution and steering. Third, educational innovation is a long term process, that is difficult to capture in targets. Moreover, educational innovation rests on a combination of interrelated changes with regard to content, organization and culture. Because of a focus on content and quantitative targets, organizational and cultural factors have remained in the background.

Future of education

Curacao and Saint Martin have started a process of educational innovation in a period shaped by political state alterations. Considering this turmoil, a lot of progress has been made in the field of education. A lot of steps have yet to be made though, to truly round of the innovations. Investments in certain aspects could have been more efficient. The challenges for the last two years of the OJSP lie in investing the remaining budget on the follow-up of the results so far. Therefore priorities have to be set for the coming five years. Investments for the next two years have to be attached to this agenda for the future. This requires a clear focus on the situation in the class and the quality of teachers. With regard to content the priorities for Curacao and Saint Martin are:

- Development of one vision with regard to special education and fortification of the caring structures
- Attachment of activities aimed at parent involvement to education results of children

Specifically for Curacao applies that the fundamental debate about education methods has to be settled. In addition, the functioning of the educational inspection has to be improved.

With regard to Saint Martin, a multiannual plan for teacher policies has to be developed. The turnover of teachers is large and the shortage of teachers has to be addressed. On Saint Martin attention must be paid to the content related and practical role inspection and choices have to be made with regard to the range of this role.

Preconditions

In the organization of education some choices have to be made. At present vagueness in the organizational structures are inhibiting an alert performance and execution.

The points of departure for the organization should be:

- Simplifying targets and activities, by limiting the number of targets and establish more coherence between targets, in order to be able to steer at the total.
- Separating strategy, tactics and execution by subsequently arranging a team around the minister, a policy department within the ministry and execution teams within the ministry and schools.
- Positioning schools as central player, by making schools responsible for execution within clear governmental frameworks and by allowing school boards to make the translation to the class room.
- Strengthening of programmed working with competent project leaders, who are able to operate content wise as well as organizational and change related.
- Organizing a strong steering system and clear governmental agreements based on the set priorities.
- Continuing the support commission as an advisory commission, reconsider the combination of members
- Establishing an effective system of monitoring.
- Enlarging the learning capabilities between the islands but especially between school boards and schools.
- Clarifying the playing field by organizing the educational field in such a way that it can operate alert and fast.

1 Het OJSP

1.1 Inleiding

Gelijke kansen voor alle kinderen op de Nederlandse Antillen, kwalitatief hoogwaardig onderwijs en volwaardige economische en maatschappelijke ontwikkeling. Dat waren de doelstellingen van het Nederlands-Antilliaanse onderwijsbeleid. Om die doelstellingen te realiseren is de Nederlands-Antilliaanse regering in 2002 gestart met de invoering van een onderwijsvernieuwingprogramma. De basis voor die vernieuwing is het programma onderwijs samenwerking Nederland-Nederlandse Antillen (2002 - 2006), waarin Nederland als donor een belangrijk deel van de financiering op zich heeft genomen. De vernieuwing richt zich in het bijzonder op het Funderend Onderwijs en het Beroepsonderwijs (VSBO en SBO). Daarnaast is er aandacht voor institutionele en organisatorische versterking, opdat de vernieuwingen ook daadwerkelijk te realiseren zijn.

Gaandeweg de uitvoering van het samenwerkingsprogramma groeide de overtuiging dat voor een bepaalde groep (kwetsbare) jongeren meer inzet nodig was om hen een toekomstperspectief te kunnen bieden. In 2005 is daarom op de Nederlandse Antillen gestart, met financiële ondersteuning vanuit Nederland, met de sociale vorming van kansarme jongeren, beter bekend als de 'Sociale Vormingsplicht'. De sociale vormingsplicht (SVP) is beleid gericht op het bieden van een tweede kans aan kwetsbare jongeren (16 tot 24 jaar) die voortijdig het onderwijs hebben verlaten. In 2006 is sociale vorming voor deze groep jongeren wettelijk verplicht geworden.

Het onderwijsprogramma is in 2006 tussentijds geëvalueerd, de eerste fase van de sociale vormingsplicht in 2007. De uitkomsten van deze evaluaties, samen met een aantal elementen uit het Deltaplan Onderwijs¹ vormden de basis voor voortzetting van de samenwerking in een nieuw programma. Dit heeft geleid tot het samenwerkingsprogramma Onderwijs & Jongeren 2008 - 2012 (OJSP).

Focus toen en nu

Het samenwerkingsprogramma 2002 - 2006 was sterk gericht op het realiseren van onderwijsvernieuwingen in het funderend en het beroepsonderwijs. In het OJSP staat de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs centraal. Verder is in het huidige programma de verbinding tussen onderwijs en sociale vormingsplicht gelegd. Organisatorisch kent het lopende programma ook een andere insteek. De eerste editie van het samenwerkingsprogramma kende alleen een centraal programma. Het huidige programma heeft een overkoepelend kader, het OJSP, en (uitvoerings)programma's per eiland. Op die manier ontstond meer ruimte voor de eilanden om op eigen wijze invulling te geven aan de vernieuwingen. De keuze voor eilandelijke programma's betekende ook dat werd voorgesorteerd op de toen nog nieuwe staatkundige verhoudingen. Sinds 10 oktober 2010 zijn Curaçao en Sint Maarten zelfstandige landen binnen het Koninkrijk met een zelfstandige verantwoordelijkheid op het gebied van onderwijs- en jongerenbeleid.

¹ Het Deltaplan Onderwijs is het 'Actieplan Onderwijs' van de minister van onderwijs van de Nederlandse Antillen. In dit Deltaplan beschrijft de minister een geïntegreerde visie op de aanpak van onderwijs- en achterstandsproblematiek op de Nederlandse Antillen.

1.2 Opzet programma

Het OJSP is een samenwerkingsprogramma dat een gezamenlijk kader kent en binnen dat kader is vertaald in specifieke uitvoeringsprogramma's voor Curaçao en Sint Maarten. Het gezamenlijk kader beschrijft de hoofddoelstelling van het programma, de inhoudelijke speerpunten en de operationele doelstellingen via welke de hoofddoelstelling gerealiseerd moet worden. Als uitwerking van het gezamenlijk kader hebben Curaçao en Sint Maarten hun eigen uitvoeringsprogramma geschreven. Die programma's geven uitvoering aan het OJSP door middel van 5 deelprogramma's.

1.3 Midterm evaluatie

De uitvoering van het OJSP bevindt zich nu (eind 2010) halverwege de looptijd van het programma. Om inzicht te krijgen in de activiteiten, processen en resultaten van de samenwerkingsprogramma's op Curaçao en Sint Maarten tot nu toe, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) organisatieadviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een midterm evaluatie uit te voeren naar het Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma op Curaçao en Sint Maarten.

Dit kernrapport bevat een overzicht van de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen voor de toekomst. De achtergrond en onderbouwing van dit rapport is te vinden in de onderzoeksrapportage. De onderzoeksrapportage bevat een complete uitwerking van het evaluatieonderzoek. Daarnaast is nog een aantal bijlagen toegevoegd waar verdere achtergrond informatie te vinden is.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is beschreven welke resultaten er binnen het OJSP op respectievelijk Curaçao en Sint Maarten geboekt zijn. Het hoofdstuk start met een aantal algemene conclusies die de inhoudelijke resultaten op de eilanden in een bepaald perspectief plaatsen. Daarna volgen, per deelprogramma, korte beschrijvingen van de behaalde resultaten. Het hoofdstuk sluit af met een aantal factoren die samen verklaren waarom de stand van zaken is, zoals die is. In het hoofdstuk 'Toekomst van het onderwijs' wordt beschreven welke inhoudelijke prioriteiten, op basis van deze evaluatie, gesteld zouden moeten worden in de uitvoering op Curaçao en Sint Maarten. Hoofdstuk 4 ten slotte beschrijft de organisatorische randvoorwaarden die daar, naar inzicht van AEF, voor nodig zijn.

2 Resultaten OJSP

2.1 Onderwijsvernieuwingen 2002 – 2010

Met het OJSP is in 2008 een vervolg gegeven aan het onderwijsvernieuwingsproces dat in 2002 gestart is. Het OJSP heeft als doel de kwaliteit van het onderwijs structureel te verbeteren. Om dit te realiseren is ervoor gekozen focus aan te brengen door het leggen van inhoudelijke accenten. Hiervoor zijn speerpunten geformuleerd, zie het schema in paragraaf 1.2.

Wanneer de gehele periode van onderwijsvernieuwingen wordt bekeken dan kan een drietal algemene conclusies getrokken worden. Algemene conclusies die belangrijk zijn om de afzonderlijke inhoudelijke resultaten in een perspectief te plaatsen. De algemene conclusies zijn:

- een beweging van vernieuwing en verandering is in gang gezet
- deze beweging is niet goed te kwantificeren (niet in doelen en niet in gepleegde investeringen)
- de geformuleerde doelen worden niet behaald.

Hieronder staan deze drie conclusies nader toegelicht. In de paragrafen 2.2 en 2.3 is kort beschreven welke resultaten zijn geboekt op Curaçao en Sint Maarten. Ten slotte volgt in paragraaf 2.4 een aantal verklaringen dat de stand van zaken op de eilanden verklaart.

Beweging in gang gezet

De invoering van de onderwijsvernieuwingen in het Funderend en het Beroepsonderwijs hebben een omvangrijke vernieuwingsbeweging in gang gezet in het onderwijs op Curaçao en Sint Maarten. Daar waar het onderwijs in andere landen geleidelijk is meeontwikkeld met veranderingen in de samenleving heeft het Antilliaanse onderwijs lange tijd stilgestaan. Dit leidde ertoe dat aan het begin van de 21^{ste} eeuw nog les werd gegeven op basis van principes uit de jaren '60 en met leermiddelen uit dezelfde periode.

De invoering van het Funderend en het (voorbereidend) Secundair Beroepsonderwijs in 2002 betekende een fikse modernisering van het sterk verouderde Antilliaanse onderwijsstelsel. Met de invoering van de onderwijsvernieuwingen is binnen het onderwijs een brede beweging in gang gezet. De vernieuwingen betroffen in de eerste plaats een invoering van een nieuwe onderwijsfilosofie in de klas. Een filosofie die compleet nieuw en radicaal anders was dan de traditionele manier van lesgeven. Van klassikaal naar individueel gericht, van homogene klassen naar heterogene groepen (multi-aging) en van methode gericht naar methode vrij onderwijs. De vernieuwingen betekenden daarnaast een modernisering van de omgeving waarin het onderwijs plaatsvindt. Klaslokalen zijn aangepast, mogelijkheden en inventaris om ICT in het onderwijs te integreren zijn beschikbaar gekomen en zorgstructuren werden onderdeel van het regulier onderwijs.

Met de start van het vernieuwingsproces is kortom een gigantische operatie in gang gezet. Een operatie die niet in één keer georganiseerd is, laat staan in één keer gerealiseerd. De huidige stand van zaken in het onderwijs op Curaçao en Sint Maarten bevestigt dit beeld. Op beide eilanden geldt dat zowel in het FO als in het BO resultaten geboekt zijn en veranderingen zichtbaar zijn. Voor beide landen geldt dat het nog te vroeg is om te spreken van volledig doorgevoerde vernieuwingen.

De beweging is niet goed in kaart te brengen

Door de opzet van het programma, het (vooralsnog) ontbreken van een goed monitoringssysteem op outcome gekoppeld aan een goed werkend managementinformatiesysteem in het onderwijs zelf, en het ontbreken van gerichte financiële monitoring en sturing op doelstellingsniveau is de beweging die in gang gezet is en die wij als positief beschrijven, niet nauwkeurig in kaart te brengen.

Daarnaast zijn Nederland, Curaçao en Sint Maarten operationele doelstellingen overeengekomen, gebaseerd op de speerpunten. De voortgang op deze operationele doelstellingen en speerpunten is niet in kaart te brengen via het opgezette programma. Zij zijn namelijk niet rechtstreeks vertaald in de eilandelijke programma's. Dat betekent ook dat voortgang in de uitvoering door de eilanden niet gerapporteerd wordt op dit niveau.

De constatering dat er een beweging in gang is gezet, is een kwalitatieve constatering gebaseerd op observaties en uitkomsten van gesprekken. Aangezien de voortgang niet of niet nauwkeurig in kaart te brengen is, is een kwantitatieve uitspraak niet mogelijk. Bovendien geven de financiële overzichten ook geen inzicht in bestedingen op activiteitsniveau. Daardoor is een uitspraak over het effect van investeringen niet mogelijk¹.

Doelen worden niet behaald

Bij aanvang van het eerste samenwerkingsprogramma zijn doelstellingen (hoofddoelstelling per deelprogramma en per kernverbetering) geformuleerd. Eén van de conclusies in de evaluatie uit 2006 luidde dat die doelstellingen, een enkele daargelaten, niet gerealiseerd waren. In het OJSP komen dezelfde doelstellingen feitelijk onveranderd terug. Wanneer de huidige stand van zaken op Curaçao en Sint Maarten wordt afgezet tegen de geformuleerde deelprogramma- en kernverbeteringsdoelstellingen, dan kan geconcludeerd worden dat de afstand tot die doelstellingen nog steeds, ook na twee jaar OJSP, heel groot is. Een afstand die in de komende twee jaar ook niet overbrugd gaat worden. Een eenzijdige focus op de OJSP-doelstellingen en het bereiken daarvan leidt tot een somber en negatief beeld over bereikte resultaten. Wanneer de tot dusverre behaalde resultaten worden afgezet tegen de startsituatie dan verandert dat beeld. Wat dan opvalt zijn de stappen die in de afgelopen jaren zijn gezet en de verandering die daarmee in gang is gezet. In alle onderwijssoorten is veel meer aandacht gekomen voor de individuele ontwikkeling van leerlingen. De lesstof is in het FO gemoderniseerd langs acht educatiegebieden en het beroepsonderwijs is veel meer dan 10 jaar geleden, specifiek gericht op arbeidsmarktgericht opleiden.

Natuurlijk geldt dat er ook nog veel stappen te nemen zijn. Stappen in de richting van doelstellingen die in het geheel nog niet gerealiseerd zijn. Daarbij valt onder andere te denken aan vernieuwing en verbetering van het Arbeidsgericht Onderwijs (AGO) in het VSBO en een Onderwijs Management Informatie Systeem (OMIS). Maar ook stappen in de richting van het verstevigen van de toepassing van onderwijsvernieuwing in de klas en stappen gericht op het op orde krijgen van randvoorwaarden (leermiddelen, gebouwen, inventaris).

¹ Zie hiervoor het onderzoeksrapport hoofdstuk 15

2.2 OJSP Curaçao

Resultaten

- FO is formeel helemaal ingevoerd
- Zorgstructuren organisatorisch ingericht
- Ouderparticipatie staat bij de meeste scholen op de agenda
- Afstemming tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt komt op gang
- SVP is opgezet en loopt
- Steeds bredere eigen verantwoordelijkheid in de uitvoering op bestuurlijk niveau.

Aandachtspunten

- Meer bepalende rol van de inspectie van het onderwijs bij toezicht en handhaving (is tot nu toe te beperkt geweest)
- Toepasbaarheid in de klas: randvoorwaarden voor leraar om goed te kunnen werken zijn nog niet op orde (infrastructuur, ICT en leermiddelen)
- Onduidelijkheid in het veld over gebruik van leermiddelen en betekenis van een doorlopende leerlijn in methode vrij onderwijs
- Daadwerkelijk functioneren van zorgstructuren
- Positie van speciaal onderwijs in het FO
- Verbinding FO - VSBO - SBO: afstemming einddoelen en eindtermen
- Afstemming onderwijs en SVP.

2.2.1 Bevindingen

Proces

Bij de invoering van de onderwijsvernieuwingen op Curaçao is een groot onderwijsveld betrokken. Dit veld kent een veelheid aan spelers, die allemaal vanuit een sterke inhoudelijke betrokkenheid hun bijdrage leveren. In de dagelijkse praktijk van het OJSP is vooral gestuurd op inhoudelijke ontwikkeling en vernieuwing en veel minder op afstemming en overleg. Effectieve afstemming tussen partijen is daardoor niet of onvoldoende georganiseerd. Het delen en leren van elkaars ervaringen en het *gezamenlijk* aanpakken van eilandelijke opgaven is nog zeker geen vanzelfsprekendheid. En er is in de dagelijkse praktijk (nog steeds) sprake van een grote afstand tussen overheid en onderwijsveld. Deze drie elementen leiden tot vertraging, onduidelijkheid en een ineffectieve en inefficiënte invoering en uitvoering van maatregelen. Het belangrijkste is dat daardoor uiteindelijk de impact in de klas minder groot is dan deze zou kunnen zijn (de leraar wordt immers onvoldoende effectief bereikt).

De rol van de inspectie in de uitvoering van het OJSP is te beperkt geweest. Juist op het gebied van toezicht en handhaving van de kwaliteit van het onderwijs zou de inspectie een cruciale rol moeten spelen.

Funderend Onderwijs

Het FO is formeel helemaal ingevoerd, maar wordt nog niet eenduidig uitgevoerd. Nu is het niet zo dat FO op iedere school op gelijke wijze moet worden aangeboden. Het gaat om het vormgeven van een eenduidig kader waarbinnen scholen zelf invulling kunnen geven aan het FO. Dat kader wordt onder andere gevormd door eindtermen en hoofdlijnen voor de inhoud van educatiegebieden. Hieraan ligt een aantal oorzaken ten grondslag.

In de eerste plaats blijkt dat leraren met de bestaande, beschikbare leermiddelen, maar zonder methode onvoldoende invulling kunnen geven aan de leerlijn binnen het FO.

Dit gecombineerd met het feit dat de aangepaste kerndoelen nog niet verspreid zijn¹, maakt dat leraren, weliswaar met de beste bedoeling, allemaal verschillend invulling geven aan het onderwijs.

Ten aanzien van de zorg/ondersteuning voor leerlingen die dat tijdelijk nodig hebben valt op dat zorgstructuren organisatorisch van de grond komen. Dat wil zeggen dat steeds meer scholen werken met leerling-zorgplannen en dat er ondersteuning beschikbaar is om zorgleerlingen op te vangen. Door onvoldoende capaciteit lukt het nog niet goed genoeg om inhoud te geven aan alle vraag naar tijdelijke zorg en begeleiding. De zorgstructuur als vangnet voor leerlingen die voorheen uitstroomden naar het speciaal onderwijs functioneert nog minder goed. Hier speelt zowel de capaciteitsvraag als het tekort aan de juiste professionele expertise. Effect hiervan is dat niet alleen de leerlingen die zorg behoeven getroffen worden, maar ook de 'reguliere' leerlingen. Zij kunnen immers niet de aandacht krijgen van de leraar die zij nodig hebben om optimaal te kunnen leren.

Ouderparticipatie krijgt in het FO steeds meer aandacht. Het merendeel van de scholen beschikt over een oudercommissie, ouderavonden worden op een steeds structurelere basis georganiseerd en scholen organiseren activiteiten ook voor ouders. De betekenis van participatie voor het verbeteren van onderwijsresultaten is nog onvoldoende ingebed, waardoor ouderinitiatieven nog te veel losstaan van het onderwijs. Ouderparticipatie is nog teveel een (leuke) bijkomstigheid bij het schoolleven en nog te weinig een structureel instrument dat noodzakelijk is voor het verbeteren van de onderwijsresultaten. Het inrichten van oudercommissies is hiervoor onvoldoende. In het veld zijn overigens verschillende goede voorbeelden zichtbaar maar deze zijn nog te sterk afhankelijk van individuele inzet.

FO breed is er veel behoefte aan infrastructurele aanpassingen. Het merendeel van die behoeften is nog niet ingewilligd. Door onvoldoende budget zal dat op korte termijn ook niet mogelijk zijn.

Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs

Het VSBO zou een verbindende rol in de doorstroom van de ene naar de andere onderwijssoort moeten spelen (FO - VSBO - SBO). Die verbindende rol speelt het VSBO nu nog onvoldoende. Enerzijds is dit het gevolg van onduidelijkheid over de eindtermen in FO, VSBO en SBO. Dat maakt dat het VSBO onvoldoende weet wat zij binnenkrijgen uit het FO en hoe zij deze leerlingen moeten voorbereiden op een vervolgopleiding in het SBO. Anderzijds heeft het VSBO als vooropleider van het SBO te maken met een slecht imago. Ouders hebben een negatief beeld over beroepsonderwijs en zien het VSBO als een vooropleiding van de HAVO in plaats van als een voorportaal naar het SBO.

Op dit moment regelt elke VSBO-school zijn eigen (oriëntatie)stages maar zijn dat er ook voldoende? Voor de lange termijn is het maar zeer de vraag of dit blijft werken én of het de meest efficiënte en effectieve manier is. Zeker omdat op de arbeidsmarkt de behoefte aan meer duidelijkheid over kwalificaties vanuit VSBO, SBO en SVP steeds groter wordt. De aandacht voor verbetering van het AGO-onderwijs blijft in het VSBO achter. Eindtermen en vakleerplannen moeten nog gemaakt worden. Net als in het FO heeft het speciaal onderwijs binnen het VSBO nog onvoldoende aandacht gekregen. Overigens was het speciaal onderwijs als aparte onderwijssoort geen onderdeel van het OJSP. Uitgangspunt is steeds geweest om de zorgstructuren die nodig zijn voor zorgleerlingen in het reguliere onderwijs in te bedden. Dit is tot nu toe onvoldoende gelukt waardoor de roep om speciaal onderwijs weer sterker is geworden.

Secundair Beroepsonderwijs

¹ Of wel verspreid maar voor de leraren als zodanig niet herkenbaar

Binnen het SBO wordt al sinds 2002 school based gewerkt (in FO en VSBO is de 'kracht van binnenuit aanpak' in 2008 gestart). De betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van SBO-scholen heeft vanaf het begin af aan centraal gestaan.

Het SBO biedt onderwijs aan op drie kwalificatieniveaus (niveau 2 tot en met 4). Vanuit het SBO vindt voor de verschillende opleidingen overleg en afstemming plaats tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Dit overleg is niet geformaliseerd, vindt incidenteel plaats en is nog onvoldoende resultaatgericht. Het ontbreken van formeel vastgestelde eindtermen bemoeilijkt de afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Een andere lastige factor in de afstemming met de arbeidsmarkt is het feit dat SBO en SVP twee gescheiden werelden zijn. Voor het bedrijfsleven is het onvoldoende duidelijk wat zij kan verwachten van SBO-gediplomeerden en wat van SVP-deelnemers. Tussen SBO en SVP is alleen incidenteel contact, wanneer dat nodig is voor de doorstroom van individuele deelnemers naar het regulier onderwijs.

Sociale Vormingsplicht

Vanuit het projectbureau SVP is een concreet aanbod aan kanstrajecten gerealiseerd. Doelstelling van de SVP is brede sociale vorming. Echter uiteindelijk dienen de deelnemers natuurlijk ergens terecht te komen: op de arbeidsmarkt of (terug) in het onderwijs. De doorstroom vanuit de SVP naar zowel het reguliere onderwijs als naar de arbeidsmarkt is nog te beperkt. Dit hangt samen met de kwaliteit van de trajecten, onduidelijkheid op de arbeidsmarkt over de waarde van SVP versus SBO kwalificaties en onvoldoende structureel contact tussen SVP en SBO.

Wanneer naar de huidige deelnemersgroep SVP gekeken wordt, valt op dat het merendeel van de deelnemers in het reguliere onderwijs hadden kunnen blijven als de zorgstructuur daar beter op orde was geweest of in elk geval beter had gefunctioneerd. Overigens is de zorgstructuur binnen SVP ook nog niet optimaal ingebed. De discussie over de organisatorische ophanging van SVP (onderdeel van OWCS of onderdeel van SOAW) belemmert een effectieve uitvoering van SVP. Structuur discussies hebben tot nu toe de overhand, in plaats van tijd en aandacht voor de inhoud.

Institutionele en organisatorische versterking

Het Curaçaose onderwijsveld kent een veelheid aan spelers. De communicatie en afstemming tussen die partijen is niet optimaal. Dat leidt in de uitvoering tot een eenzijdige focus op eigen activiteiten. Omdat in de overall organisatie van het OJSP-strategie en uitvoering op één plek georganiseerd zijn, wordt daar (en dat is te begrijpen) ook onvoldoende op ingegrepen. De verantwoordelijkheid van schoolbesturen in de uitvoering van het OJSP (de invoering van de vernieuwingen) is sinds het Sint Jorisakkoord (SJA) verstevigd. De betrokkenheid op de scholen en in de klas is nog te beperkt. Doelstellingen die geformuleerd zijn, zijn niet of beperkt gehaald (zo is bijvoorbeeld geen sprake van effectieve en optimale communicatie met het veld). Bovendien zijn doelstellingen in dit deelprogramma te beperkt om het onderwijsveld (inclusief de overheidsrol daarbinnen) daadwerkelijk institutioneel en organisatorisch te kunnen versterken. Zo is bijvoorbeeld geen doelstelling opgenomen over het functioneren van het veld als geheel (stichtingen, besturen, overheid, commerciële partijen) en hun onderlinge relaties.

2.3 OJSP Sint Maarten

Resultaten

- Grote betrokkenheid besturen bij vormgeving van en uitvoering vernieuwingen
- Vernieuwingen in FO en VSBO zijn grotendeels ingevoerd
- SBO begint vorm te krijgen
- YDP staat en heeft zichzelf als zorgstructuur bewezen.

Aandachtspunten

- Gezamenlijkheid in het BO-veld
- Inbedden van kwaliteitsstructuur (rol inspectie)
- Toepasbaarheid FO en VSBO in de klas
- Kwaliteit van het onderwijs (in relatie tot verloop) van leraren
- Omvang en ontwikkeling SBO doelgroep: heeft een eigen SBO voldoende bestaansrecht?
- Afstemming onderwijs-arbeidsmarkt.

2.3.1 Bevindingen

Proces

De invoering van de onderwijsvernieuwingen heeft op Sint Maarten in de afgelopen periode een grote sprong gemaakt. Sinds de start van het OJSP in 2008 is op Sint Maarten veel meer ruimte ontstaan om op eigen wijze invulling te geven aan de invoering van de onderwijsvernieuwingen. Tot 2008 (of anders gezegd tijdens de uitvoering van het eerste samenwerkingsprogramma) werd de uitvoering van de onderwijsvernieuwingen centraal aangestuurd en vormgegeven. Dit gebeurde grotendeels vanaf Curaçao. Sint Maarten heeft in die periode niet altijd, of niet tijdig de ondersteuning gekregen waar het volgens de gemaakte afspraken wel recht op had. Voorbeeld hiervan is de trainingsprogramma's die vanuit Curaçao niet (tijdig) beschikbaar kwamen voor Sint Maarten.

De uitvoering van het OJSP wordt gekenmerkt door een grote betrokkenheid van de schoolbesturen. Al tijdens de uitvoering van het eerste samenwerkingsprogramma is hieraan op Sint Maarten veel aandacht besteed. In het OJSP is die betrokkenheid verder uitgebouwd en zijn schoolbesturen actief betrokken in het formuleren van hun wensen en ideeën. Bijvoorbeeld ten aanzien van leermiddelen. Met name in het FO is hierdoor een krachtig veld ontstaan dat goed in staat is in gezamenlijkheid naar de onderwijsopgaven van Sint Maarten te kijken. Schoolleiders staan in de uitvoering nog op een wat grotere afstand. Hoewel zij wel ondersteund zijn bij het opstellen van schoolontwikkelpunten (SOP) zijn schoolleiders nog onvoldoende in staat op basis van die plannen gericht leiding te geven aan hun scholen. Leraren zijn weliswaar stevig getraind, maar de praktische vertaling in de klas komt, ondanks de beschikbaarheid van ondersteunende instrumenten maar mondjesmaat tot stand. Voor een deel heeft dit te maken met het grote verloop van leraren op Sint Maarten, voor een deel heeft dit te maken met de nog beperkte sturing vanuit het management op de doorvertaling van de SOP's naar de dagelijkse praktijk van de leraren. De slag naar de klas moet nu gemaakt worden. Schoolbesturen en schoolleiders zullen hierin een doorslaggevende rol moeten spelen. Opvallend op Sint Maarten is het verschil tussen het FO-veld en het BO-veld. Gezien de geschiedenis (het BO wordt pas veel recenter opgebouwd) is het logisch dat het FO al veel meer als 'veld' opereert en daardoor vele malen beter in staat is om in gezamenlijkheid naar oplossingen te kijken. Het BO-veld is vooral nog bezig met het neerzetten van schoolgerichte activiteiten. *Gezamenlijke* verantwoordelijkheid voor de onderwijsopgaven is daar nog geen vanzelfsprekendheid.

Een kwaliteitsstructuur voor het onderwijs is nog onvoldoende ingebed. Een duidelijke visie op de rol van de inspectie is hiervoor cruciaal. Die is nog niet geformuleerd.

Funderend onderwijs

De belangrijkste conclusie ten aanzien van het FO op Sint Maarten is dat de invoering ervan langs de verschillende invalshoeken, kernverbeteringen in gang is gezet en loopt. De feitelijke toepassing van het FO in de klas moet de komende periode versterkt worden. Een belangrijk

aspect hierbij is de toepassing van de beschikbare leermiddelen en het gebruik van ICT in het onderwijs. De instrumenten zijn weliswaar aanwezig maar leraren weten dit nu nog onvoldoende systematisch en volgens de principes van het FO toe te passen. In het FO krijgen zorgstructuren langzaam vorm. De aanstelling van student care coördinatoren op ieder van de FO-scholen heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Ook hier geldt dat de werking ervan in de praktijk nu aandacht behoeft. De snelle invoering van een digitaal LVS is hierbij essentieel. Enerzijds om de werking van de zorgstructuur te effectueren en anderzijds om de doorstroom tussen FO en VSBO te verbeteren. De kwaliteit van leraren is een belangrijke bedreiging voor de invoering van het FO. Gerichte sturing van besturen, inspectie en overheid hierop is van groot belang.

Beroepsonderwijs

Op Sint Maarten is er sinds 2008 een eigen secundair beroepsonderwijs in ontwikkeling. De ambitie is groot om dit zelf aan te gaan bieden en op basis van de beschikbare gegevens in deze evaluatie worden vraagtekens gezet bij de realiteitszin hiervan. De omvang van de SBO-doelgroep is beperkt. Voor de lange termijn is de vraag hoe die doelgroep zich zal ontwikkelen en of het onderhouden van een eigen SBO uit kan.

Hier zal een goede 'businesscase' van gemaakt moeten worden. Compleet met commitment van verschillende partners om hieraan bij te dragen. De vernieuwing in het voorbereidend secundair beroepsonderwijs is net als in het FO in gang gezet, en ook hier geldt dat de uitwerking in de klas versterkt moet worden. In het VSBO betekent die versterking voornamelijk de soepele overgang van FO naar VSBO en van VSBO naar SBO. Eindtermen zijn nu, in de praktijk, nog onvoldoende op elkaar afgestemd. In het VSBO zijn zorgstructuren ingericht. Door onvoldoende capaciteit en door het ontbreken van bepaald type kennis (professionaliteit) werkt de zorgstructuur nog niet optimaal.

Youth Development Program

Na een moeizame start van het programma sociale vormingsplicht is op Sint Maarten in 2009 het Youth Development Program gestart. Het is gebaseerd op dezelfde principes en uitgangspunten als de SVP op Curaçao, maar vormgegeven op basis van de eigen lokale context en ingevuld naar de behoeftes van kwetsbare jongeren op Sint Maarten. Specifieke keuzes die Sint Maarten gemaakt heeft zijn het loslaten van de verplichte deelname en het omzetten van een participatie toelage in het dekken van de reis- en kinderopvangkosten van de deelnemers.

Het programma loopt nog maar relatief kort, dat maakt harde conclusies trekken in deze fase lastig. Wel kan gesteld worden dat de eerste ervaringen positief zijn. Het programma gaat uit van een maatwerk aanpak voor elke jongere, dit gecombineerd met een goed georganiseerde zorgstructuur, maakt dat de uitstroom van jongeren naar regulier onderwijs en/of de arbeidsmarkt goed verloopt. YDP-trajecten worden in nauwe afstemming met het onderwijs ontwikkeld en aangeboden.

Door het loslaten van de verplichte deelname bestaat een vergroot risico dat het YDP niet de meest kwetsbare jongeren bereikt. Om daarover echt uitspraken te kunnen doen en deze jongeren in de toekomst actief op te kunnen zoeken is in ieder geval een jongerenregister noodzakelijk. Daarnaast is gerichte inzet op deze groep van belang.

Leerplicht

De eerste fase van de leerplicht is ingevoerd. Door een tekort aan capaciteit in de leerplichtorganisatie lukt het nog onvoldoende om zowel in de controlerende als de handhavende zin echt door te zetten.

Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat de leerplichtambtenaar niet over de juiste handhavende bevoegdheden beschikt. Sint Maarten is druk bezig met het inrichten en opzetten van een goed functionerende eigen onderwijsinspectie. De relatie tussen onderwijsinspectie en leerplicht dient stevig verankerd te worden.

Institutionele en organisatorische versterking

Het programmabureau DERPI heeft als aanjager en facilitator van de onderwijsvernieuwingen een belangrijke rol gespeeld. Het bureau heeft gezorgd voor de vertaling van beleid naar uitvoering en heeft daarbij de behoeften vanuit het veld steeds meer als uitgangspunt genomen. De betrokkenheid van schoolleiders is nog niet stevig genoeg. Mede als gevolg daarvan blijft ook de toepassing in de klas nog achter. Overigens ligt de verantwoordelijkheid voor betrokkenheid van schoolleiders en leraren voornamelijk bij schoolbesturen. Institutioneel is een belangrijk resultaat de formalisering van het V&V-stelsel, waardoor het financiële kader voor de toekomst gelegd is. Een gemis voor echte organisatorische en institutionele borging is het uitblijven van OMIS en het tot op heden uitblijven van een stevige rol van de inspectie. Ook heeft de intereilandelijke wederzijdse uitwisseling van kennis onvoldoende structureel vorm gekregen. Hierdoor is mogelijk geplande synergie van een gezamenlijke programma achterwege gebleven.

2.4 Verklarende factoren

De stand van zaken op Curaçao en Sint Maarten kan worden verklaard aan de hand van een aantal factoren. Voor ieder van die factoren geldt dat ze afzonderlijk niet alles bepalend zijn geweest. De combinatie van factoren daarentegen vormt een plausibele verklaring voor de huidige stand van zaken.

- 1 Opzet programma op papier logisch, in praktijk ingewikkeld
- 2 Organisatie en sturing niet slagvaardig en gericht genoeg
- 3 Onderwijsvernieuwing proces van lange adem
- 4 Effectief monitoringssysteem ontbreekt

Opzet programma op papier logisch, in praktijk ingewikkeld

De opzet van het OJSP (het algemene kader) kent in principe een logische opbouw. Het bevat een hoofddoelstelling, speerpunten voor de inhoudelijke focus en van de hoofddoelstelling afgeleide operationele doelen. Het realiseren van die doelen moest zijn beslag krijgen via uitvoeringsprogramma's op de eilanden. In het uitvoeringsprogramma zijn doelstellingen per deelprogramma en daarbinnen per kernverbetering geformuleerd.

Deze op papier logische opbouw is in de praktijk ingewikkeld gebleken. In de eerste plaats bevat het programma simpelweg te veel doelstellingen (hoofd (1), operationeel (5), deelprogramma (5 op Curaçao en 5 op Sint Maarten), kernverbetering (37 op Curaçao en 30 op Sint Maarten)). Naast de hoeveelheid zijn de doelstellingen ook op te veel verschillende niveaus geformuleerd: totale programma, deelprogramma, kernverbetering. De opeenstapeling van doelstellingen, die weliswaar op papier logisch lijkt (van hoofddoelstelling naar operationele doelstellingen), heeft in de praktijk niet op die manier zijn beslag gekregen. Daar komt bij dat doelstellingen van kernverbeteringen uiteindelijk niet rechtstreeks te verbinden zijn aan de programma doelstellingen. Hiermee ontbreekt het aan een logische samenhang in het geheel. In de veelheid van doelstellingen is daarmee de focus verloren gegaan en is de uitvoering van activiteiten vaak een doel op zich geworden.

De praktische ingewikkeldheid wordt ook veroorzaakt door het feit dat verschillende betrokkenen ieder met andere doelstellingen als belangrijkste uitgangspunt kijken en werken. (Integrale) sturing op het geheel heeft onvoldoende plaatsgevonden.

Voor Nederland zijn de speerpunten en operationele doelen leidend, voor Curaçao en Sint Maarten de deelprogramma en kernverbetering doelstellingen of eigenlijk vooral de activiteiten. In de dagelijkse uitvoering is de verbinding met de operationele doelen dan ook niet terug te vinden. Daar komt nog eens bij dat de programmadoelstellingen voor Curaçao en Sint Maarten geen harde targets zijn, maar richtinggevende ambities. Terwijl voor Nederland het behalen van de operationele doelen als harde target voor 2012 wordt gezien.

De combinatie van een ingewikkelde constructie van doelstellingen, waarin de samenhang niet logisch is gebleken (en gemaakt) en verschillende doelstellingen als vertrekpunt voor verschillende actoren, maakt dat het afzetten van de huidige stand van zaken tegen de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen niet mogelijk is.

Organisatie en sturing niet slagvaardig en gericht genoeg

De eilandgebieden, sinds 10 oktober 2010 landen Curaçao en Sint Maarten, zijn projecteigenaar van het OJSP. Als projecteigenaar hebben zij onder andere de verantwoordelijkheid de uitvoering van het OJSP naar eigen inzicht vorm te geven. Zowel op Curaçao als op Sint Maarten zijn in de uitvoering strategie, tactiek en operatie op één en dezelfde plek belegd. Die vermenging van taken heeft een krachtige uitvoering in de weg gestaan.

De sturing van het programma is ook niet expliciet gericht geweest op het realiseren van de doelstellingen. Sturing vindt vooral plaats op activiteitsniveau. De bijdrage van deze activiteiten aan de daarbij horende doelstellingen is geen onderdeel van de dagelijkse sturing. Hierdoor kan een eenzijdige focus op specifieke activiteiten ontstaan zonder dat Politiek-strategisch gestuurd wordt op het behalen van doelstellingen. Het ontbreken van een effectief monitoringsysteem (zie volgende punt) heeft hier niet aan bijgedragen. Op papier ligt deze verantwoordelijkheid bij de eilanden zelf, waarover gerapporteerd wordt in het bestuurlijk overleg (via het voortgangsoverleg). In de praktijk is hier door geen van de partijen zichtbaar op gestuurd.

Onderwijsvernieuwing is proces van lange adem

De invoering van onderwijsvernieuwingen is altijd en overal een lang en ingewikkeld proces. Onderwijsvernieuwing raakt aan veranderingen op een aantal gebieden: inhoudelijk, organisatie en cultuur. De inrichting van het proces vraagt om een nauwkeurige afweging van verschillende veranderkundige opgaven.

Het kwantificeren van vernieuwing is, juist omdat het een samenstel van veranderingen betreft, altijd ingewikkeld, maar niet onmogelijk. Dat is op Curaçao en Sint Maarten niet anders. In het OJSP is een poging gedaan de vernieuwingen te kwantificeren. Belangrijke constatering hierbij is dat de doelstellingen, gezien de staat van het onderwijs, niet realistisch zijn geweest. Wel als ambitie, niet als target.

Bovendien is in de organisatie en uitvoering van het OJSP sprake van een eenzijdige focus op de inhoud en veel minder op de organisatie en/of de cultuur. Op voorhand ontbreekt daardoor een aantal belangrijke elementen dat noodzakelijk is voor een dergelijke veranderkundig proces. Voorbeelden hiervan zijn het in de doelstellingen of activiteiten ontbreken van aandacht voor de organisatie en het functioneren van het veld in gezamenlijkheid, het ontbreken van aandacht voor de veranderkundige opgave in een school bij het invoeren van een principiële andere werkwijze et cetera.

De gebruikte doelstellingen die vooraf geformuleerd zijn, hebben een 'schijnwerkelijkheid' gecreëerd. Die werkelijkheid is op papier gaan leven en is in door middel van de verschillende voortgangsrapportages in leven gehouden. Eigenlijk waren de doelstellingen al in het eerste programma niet realistisch. Dat bleek ook uit de evaluatie in 2006. Toch zijn de doelen toen niet bijgesteld. Integendeel ze zijn ongewijzigd overgenomen. Zowel Nederland als beide eilanden

hebben hier bestuurlijk mee ingestemd en op basis daarvan het nieuwe programma vormgegeven.

Effectief systeem van monitoring ontbreekt

Bij de start van het eerste samenwerkingsprogramma is de ontwikkeling van een Onderwijs Management Informatie Systeem (OMIS) tot een expliciete ambitie gemaakt. Het doel van de vernieuwingen was een structurele kwaliteitsverbetering van het onderwijs, op alle niveaus en in alle schoolsoorten. Adequate onderwijsinformatie om de vernieuwingen en de ontwikkelingen in het onderwijs te kunnen monitoren en daarop te kunnen sturen is daarbij cruciaal. In 2004 werd geconstateerd dat de aanschaf en het onderhoud van een OMIS te kostbaar en niet realistisch was. Daarmee is het project OMIS stopgezet en is het eerste programma afgesloten zonder systeem voor het vergaren van onderwijsinformatie.

Bij de start van het OJSP is afgesproken een monitor te ontwikkelen die de voortgang van de uitvoering van het onderwijsprogramma structureel zou monitoren. De basis onder die monitor zijn de operationele doelstellingen en speerpunten uit het OJSP. Ondanks die gezamenlijke afspraken is er toch ruimte geweest om op Curaçao naast de QDev-monitor een eigen monitor te ontwikkelen. Weliswaar een monitor die meer dan QDev gericht is op de managementinformatie uit de scholen maar ook een monitor die op hoofdlijnen op dezelfde aspecten, indicatoren monitort als de QDev-monitor en die idealiter geïntegreerd zou zijn in één monitor. Een uniform OMIS ontbreekt tot op heden, de kwaliteit van de QDev gegevens (niet door alle scholen wordt informatie aangeleverd, manier van registreren verschilt soms per school) en het bestaan van een tweede monitor op Curaçao tonen aan dat echt effectieve monitoring op de inhoud ontbreekt. Bovendien is, zoals al meermalen aangehaald, de relatie tussen de dagelijkse activiteiten en de operationele doelstellingen en speerpunten niet goed te leggen. Dat betekent dat zelfs bij het optimaal functioneren van de QDev-monitor, geen oordeel geveld kan worden over de bijdrage van de verschillende OJSP-activiteiten aan de QDev uitkomsten.

Ook een effectief systeem voor de monitoring van en de sturing op de financiële voortgang van het programma ontbreekt. Aan de voorkant zijn geen heldere afspraken gemaakt tussen de geldgever en USONA over de gewenste administratie- en rapportagevorm. Dat leidt ertoe dat bijvoorbeeld op activiteitsniveau geen dagelijks financieel inzicht te genereren is¹ en hier dus geen sturing op plaats vindt.

In de uitvoering van het OJSP is het tot op heden niet goed mogelijk om een helder en up-to-date beeld te krijgen van de stand van zaken ten aanzien van het realiseren van de resultaten. Gerichte sturing (op verschillende niveaus) op de uitvoering heeft daarom ook niet plaats kunnen vinden.

¹ NB dit zou wel te reconstrueren zijn

3 Toekomst van het onderwijs

3.1 Prioriteren is de opgave

De beschrijving van de behaalde resultaten in het vorige hoofdstuk laat zien dat er in de afgelopen jaren veel is gebeurd. Dat er veel resultaten geboekt zijn in een periode en in een context die niet gemakkelijk is (geweest). De modernisering van een sterk verouderd onderwijssysteem in een periode waarin ook de staatkundige verhoudingen veranderd zijn, zorgde voor een dubbele veranderingsopgave op zowel Curaçao als Sint Maarten. Daar komt bij dat veranderen per definitie tijd, moeite en energie kost en dat de beide samenlevingen niet gewend zijn aan dergelijke complexe en omvangrijke veranderopgaven. De huidige stand van zaken (zie vooral de onderzoeksrapportage) laat ook zien dat er nog heel wat stappen gezet moeten worden om de invoering van de vernieuwingen af te ronden. Preciezer nog, er moeten stappen gezet worden om ervoor te zorgen dat de vernieuwingen ook duurzaam een plaats krijgen in het onderwijs op Curaçao en Sint Maarten.

In de afgelopen 8 jaar is met de samenwerkingsgelden uit Nederland heel veel geïnvesteerd in het onderwijs. Die investeringen hadden op onderdelen beslist efficiënter gekund. Meer en betere afstemming over de behoefte aan leermiddelen in scholen op Curaçao, overleg en afstemming over infrastructurele plannings, sterkere sturing op de kwaliteit van leraren op Sint Maarten zijn voorbeelden waar middelen efficiënter besteed hadden kunnen worden¹. De uitdaging voor de laatste twee jaar van het OJSP is om het resterende budget zo in te zetten dat reeds bereikte goede resultaten geborgd worden en een duurzame basis voor de toekomst wordt gelegd. De focus moet dus niet liggen op het alsnog realiseren van alle geformuleerde doelstellingen. Het is belangrijk de resterende middelen gericht in te zetten. Prioriteiten stellen is daarbij dé opgave. Prioriteiten die aan de ene kant zorgen voor bestendinging en aan de andere kant zorgen voor het realiseren van de noodzakelijke randvoorwaarden (de optimale context), als basis waarop het onderwijs na 2012 verder kan bouwen.

Toekomstagenda

Het OJSP heeft nog een looptijd van 2 jaar. Aan de invoering en duurzame inbedding van de onderwijsvernieuwingen (instroom in regulier beleid) komt in 2012 geen einde. Het is daarom belangrijk om nu vooruit te kijken en de prioriteiten voor de komende 5 jaar te benoemen. Op basis van die agenda kan vervolgens (terugredenerend) bepaald worden wat dat betekent voor de resterend activiteiten van het OJSP. De focus moet liggen op die activiteiten die een duurzaam effect opleveren in relatie tot de in het OJSP geformuleerde doelstellingen. Geen uitvoerige nieuwe visie. Wel een praktische toekomstagenda waaraan de investeringen die de komende 2 jaar nog mogelijk zijn, gekoppeld worden. Als dit niet gebeurt bestaat het grote risico dat de uitvoering ad-hoc blijft. Met de teruglopende overheidsmiddelen de komende jaren komt op dat moment het hele onderwijsproces in gevaar.

Kwaliteit van leraren als uitgangspunt

Bij het formuleren van die toekomstagenda is het belangrijk één uitgangspunt te hanteren. Dat helpt bij het richten van activiteiten en het maken van afwegingen over de inzet van middelen. Zowel op Curaçao als op Sint Maarten leidt deze evaluatie tot de conclusie dat de slag de komende periode gemaakt moet worden *in de klas*. Het succes en de toekomst van het onderwijs valt of staat met de kwaliteit van de leraar.

¹ Zie daarvoor de onderzoeksrapportage

Het uitgangspunt zou daarom moeten zijn 'de kwaliteit van de leraar'. Leraar moet hierbij breed opgevat worden en betreft ook de kwaliteit van de SVP-begeleider.

Vanuit het centrale uitgangspunt 'kwaliteit van de leraar' gelden voor Curaçao en Sint Maarten ieder hun eigen prioriteiten. Deze prioriteiten zijn aanbevelingen van AEF op basis van het evaluatieonderzoek dat wij hebben uitgevoerd. AEF heeft in verschillende gesprekken¹ met het veld (zowel individueel als gezamenlijk) meerdere malen gevraagd naar de prioriteiten voor het onderwijs de komende jaren. Onderstaande prioriteiten zijn daarmee ook besproken en getoetst in en met het veld. Uiteraard dienen deze prioriteiten uitgewerkt te worden in concrete actieplannen en/of activiteiten. Compleet met verantwoordelijke actoren, tijdslijnen et cetera. Dit gaat de opdracht van de evaluatie te buiten en is hier dan ook niet verder opgenomen. AEF heeft bij de uitwerking van de aanbevelingen wel eerste aanzetten voor mogelijke acties geformuleerd.

3.2 Prioriteiten algemeen

- 1 Formuleer één visie ten aanzien van speciaal onderwijs en verstevig zorgstructuur
- 2 Koppel de ouderbetrokkenheid aan onderwijsresultaten van kinderen

1 *Zorgstructuur*

De invoering van het FO kende ook een doelstelling ten aanzien van zorgstructuren. Deze dienden zo ingericht te worden dat kinderen die voorheen naar het speciaal onderwijs werden doorverwezen nu in het regulier onderwijs konden blijven. Anders geformuleerd, de gedachte was speciaal onderwijs te integreren in het regulier onderwijs. In het onderwijs (FO, VSBO en SBO) komen zorgstructuren langzaam van de grond. De kracht van die structuren is op dit moment onvoldoende om speciaal onderwijsleerlingen op te vangen in het regulier onderwijs. Voor die kinderen die tijdelijk extra zorg of ondersteuning nodig hebben (in het regulier onderwijs) werken de structuren nog niet goed genoeg. Dit hangt vooral samen met een beperkte capaciteit aan hulpverleners in relatie tot de vraag naar tijdelijke hulpverleners.

Ten aanzien van het speciaal onderwijs geldt dat er:

- een eenduidige visie moet komen op speciaal onderwijs: moet dit inderdaad binnen het reguliere onderwijs worden ingepast ('inclusief') of niet?
- indien gekozen wordt voor een inclusieve benadering dan is versterking van de zorgstructuur in capaciteit, expertise en professionaliteit een vereiste en moeten leraren veel steviger voorbereid worden op die taak. Indien gekozen wordt voor een zelfstandig speciaal onderwijs dienen hier nieuwe voorzieningen voor gerealiseerd te worden.

Voor de tijdelijke zorg en ondersteuning in het regulier onderwijs is het belangrijk:

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

2 *Ouderparticipatie*

¹ Tijdens de focusgroepen, de werkconferenties en individuele gesprekken in februari zijn deze prioriteiten uitgewerkt met het veld.

Ouderparticipatie kent twee vormen. In de eerste plaats ouderparticipatie die gaat over betrokkenheid van ouders bij de school (deelname aan oudercommissies, hulp bij schoolactiviteiten et cetera). Daarnaast de participatie die gaat over betrokkenheid van ouders bij de ontwikkeling van kinderen (hun leerresultaten). Betrokkenheid bij de school kan een opstap zijn naar betrokkenheid bij leerresultaten, maar het zijn twee verschillende vormen van participatie. Met ouderparticipatie als betrokkenheid bij de ontwikkeling van kinderen wordt in de huidige initiatieven die op Curaçao en Sint Maarten genomen worden, nog maar heel beperkt de verbinding gelegd.

Ouderparticipatie is niet op één manier vorm te geven, maar sterk afhankelijk van de school, de omgeving waarin deze opereert en het type leerlingen en ouders. Bij verschillende scholen zijn verscheidene goede voorbeelden van een toenemende betrokkenheid van ouders zichtbaar. Voor de toekomst is het belangrijk te kiezen voor een gedifferentieerde aanpak, waarbij scholen zelf vorm kunnen geven aan ouderparticipatie. Daarbij zijn twee zaken belangrijk. In de eerste plaats moet ouderparticipatie logisch verbonden worden aan de doelstellingen van een school op het gebied van leerprestaties. Daarnaast is het belangrijk dat goede ervaringen met ouderparticipatie worden verzameld en dat er bovenschools expliciet aandacht komt voor het delen van ervaringen.

Overigens is het van belang te realiseren dat de betrokkenheid van ouders bij de leerresultaten van hun kinderen noch op Curaçao noch op Sint Maarten een vanzelfsprekendheid is. De algemeen geldende houding is toch dat dit 'de verantwoordelijkheid van de school is'. De overheid kan ook een belangrijke rol spelen in de bewustwording van de ouders ten aanzien van hun cruciale rol bij de ontwikkeling van hun kinderen. Het daadwerkelijk vormgeven van de ouderparticipatie zou nadrukkelijk bij de scholen zelf moeten liggen. Alleen dan is differentiatie mogelijk, die van cruciaal belang is voor het slagen van de participatie.

Mogelijke manieren waarop de ouderbetrokkenheid kan worden verstevigd:

- Organiseren van opvoeddebatten. Doel van de debatten is om met ouders in gesprek te gaan over nut en noodzaak van hun bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen.
- Inzet van ouderconsulenten, oudercontactpersonen op die scholen waar ouderbetrokkenheid achter blijft en de schakel vormen tussen ouders en school.
- Startgesprekken tussen ouders, school (en eventueel kind) bij aanvang van het schooljaar waarin gezamenlijk afspraken worden gemaakt over wederzijdse verwachtingen en wie waarop aanspreekbaar is. Dit kan eventueel ook nog worden vastgelegd in een zogenaamd school-oudercontract.
- Training van leerkrachten over belang van ouderparticipatie en wat zij daaraan kunnen bijdragen.
- Uitwisselen van ervaringen met goede voorbeelden van ouderbetrokkenheid.

De manier waarop deze instrumenten ingezet worden zal heel verschillend zijn per school c.q. per wijk. Zo zou het op één school goed kunnen werken om de ouders hier direct op aan te spreken terwijl op een andere school eerst een sociaal event plaats moet vinden om langs die lijn het gesprek aan te gaan. Over het algemeen kennen de schoolleiders de achtergrond van 'hun ouders' heel goed waardoor zij goed kunnen inschatten wat het beste werkt.

3.3 Prioriteiten Curaçao

- 1 Beslecht methode - middelen discussie en ontwikkel materiaal
- 2 Verhelder de positie van de inspectie en verbeter het functioneren ervan

1 Methode - middelen

Het beschikbaar komen van adequate leermiddelen, dan wel lesmethoden voor het FO is de eerste prioriteit op Curaçao. Dat betekent dat allereerst een principiële discussie gevoerd moet worden over het al dan niet gebruiken van methoden in het onderwijs. Hierover leven teveel verschillende beelden. Op basis van de uitkomst van die discussie moet de ontwikkeling van methoden of middelen snel op gang komen. Schoolbesturen hebben de lead ten aanzien van dit onderwerp. Een politiek kader waarbinnen de schoolbesturen de lead kunnen nemen is noodzakelijk. Leerkrachten moeten een grote rol spelen bij deze discussie. Zij moeten immers met de instrumenten gaan werken. Waak voor een theoretische discussie maar voer een aantal goede gesprekken met leerkrachten over de dagelijkse praktijk en vertaal dit in een pakket van eisen voor de leerinstrumenten. Maak op basis hiervan een plan van aanpak voor de ontwikkeling van de gewenste middelen en zorg voor scherpe sturing hierop. Gezien de emoties rondom dit onderwerp is het voor het slagen van deze actie van groot belang dat dit proces zorgvuldig maar vooral ook slagvaardig wordt vormgegeven. Een goed samenspel tussen schoolbesturen, Minister en uitvoerende diensten is daarbij cruciaal.

2 Rol inspectie

De onderwijsinspectie heeft tot nu toe een te beperkte rol gespeeld in het OJSP en breder in het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen. De toezichthoudende rol is onvoldoende vervuld en gegevens (de maandstaten) kwamen niet of te laat beschikbaar. Voor het vervolg van het OJSP en voor de toekomst van het onderwijs is het cruciaal het functioneren van de inspectie snel te verbeteren. Daarvoor moeten op korte termijn in elk geval de volgende stappen gezet worden:

- wet op onderwijstoezicht formeel vaststellen dan wel toetsen aan de gewenste rol
- werklastmeting taken en werkzaamheden inspectie: waar zit de bulk van het werk? Hoeveel tijd is daarvoor nodig? Wat betekent dat voor de (inzet van) capaciteit van de inspectie?
- opstellen heldere functieprofielen voor inspecteurs
- vormgeven adviserende rol van de inspectie
- integraal sturen op de kwaliteit van scholen
 - . vaststellen normen voor goed, matig of zwak functioneren van de scholen
 - . plannen maken voor het verbeteren van de zeer zwakke scholen
 - . toetsen van de scholen aan de normen door inspectie
- ontwikkelen van een hanteerbaar en betaalbaar (nu en op de lange termijn) OMIS.

3.4 Prioriteiten Sint Maarten

- 1 Formuleer een meerjarenplan Lerarenbeleid
- 2 Bepaal de inhoudelijke reikwijdte van de rol van de inspectie en voer dat uit

1 Meerjarenplan lerarenbeleid: Aantrekken & vasthouden/boeien & binden

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

Mogelijke targets voor het kwalitatieve aspect:

- aantal HBO-geschoolde leraren
- aantal FO-certificaten
- minimaal aantal punten na-bijbscholing
- evaluatiesysteem van de kwaliteit van de leraren (getoetst door de inspectie).

Voorbeelden van te nemen maatregelen:

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

Mogelijke targets voor het kwantitatieve aspect:

- verhouding nieuwe/oude leraren
- aantal 'zij-instromers' in het onderwijs
- aantal opleidingstrajecten per school
- afname uitstroom uit het onderwijs
- aantal instroom in lerarenopleiding.

Voorbeelden van te nemen maatregelen:

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

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

2 Rol inspectie

De inspectie speelt in het onderwijs op Sint Maarten tot nu toe eigenlijk geen rol. Tot 10 oktober 2010 was de onderwijsinspectie van het land Nederlandse Antillen (gevestigd op Curaçao) ook de inspectie voor Sint Maarten, maar is op het eiland eigenlijk niet zichtbaar geweest. Sinds 2010 heeft Sint Maarten een eigen onderwijsinspectie, althans organisatorisch. In de praktijk van alledag moet de rol van de inspectie nog op gang komen. Daarvoor is in de eerste plaats een politieke visie op die rol nodig. De keuze die ten aanzien van die visie gemaakt moet worden betreft de inhoudelijke reikwijdte van de rol van inspectie:

- inspectie als toezichthouder in de enge zin des woords: controleur, toezichthouder
- inspectie hoeder van de kwaliteit in de breedste zin des woords: verbindende schakel ten aanzien van alle kwaliteitsvraagstukken in het onderwijs.

Hiermee samenhangend dienen keuzes gemaakt te worden ten aanzien van rapportage momenten en vormen die voor de inspectie gewenst zijn. Tenslotte zal een efficiënte vorm van archivering en informatie verzameling opgezet moeten worden waarbij aandacht besteed dient te worden aan het bestaande papieren archief.

AEF benadrukt om, afhankelijk van de te kiezen reikwijdte van de rol van de inspectie, zoveel mogelijk evaluatie en toetsingsbehoeften voor de kwaliteit van het onderwijs onder te brengen bij de inspectie. Dit weer afzonderlijk organiseren zou ertoe kunnen leiden dat nog steeds niet integraal gestuurd kan worden.

4 Randvoorwaarden

4.1 Structuurverandering voorwaarde voor kwaliteitsverbetering

In het OJSP staat verbetering van de kwaliteit van het onderwijs centraal. Een inhoudelijke opgave die feitelijk betekent het bestendigen van de onderwijsvernieuwingen in FO en BO. Voor de verbetering van het onderwijs is in de afgelopen jaren een flink aantal stappen gezet. Inhoudelijk zijn er een paar cruciale punten waarop met voorrang actie moet worden ondernomen. Die punten zijn in hoofdstuk 3 als prioriteiten aangegeven.

Het succes van de uitvoering van die prioriteiten en sterker nog verbetering én bestendiging van de kwaliteit van het onderwijs nu en in de toekomst kan volgens AEF alleen als in de organisatie van het onderwijs een aantal keuzes gemaakt wordt. Door onduidelijkheden in de organisatiestructuur van dit moment lukt het niet om voldoende slagvaardig op te treden. Ondanks aanbevelingen in de evaluatie van 2006 is hier onvoldoende echt aan veranderd. Daarom benadrukken wij met klem de noodzaak om dit nu wel structureel vorm te geven.

Het inrichten van een goede organisatiestructuur is voorwaarde voor inhoudelijk succes. Een structuur die eenvoudig is, helder voor alle betrokkenen, verantwoordelijkheden daar neerlegt waar ze horen en in de basis een resultaatgerichte manier van werken stimuleert.

AEF beveelt de volgende uitgangspunten voor organisatie aan:

- versimpelen van doelstellingen en activiteiten
- scheiden van strategie (sturing, prioritering, toetsing) en uitvoering
- versterken vaardigheden programmatisch werken
- positioneren van scholen als centrale speler
- organiseren van strakke sturing vanuit bestuurlijk overleg
- voortzetten begeleidingscommissie
- opzetten effectief systeem van monitoring
- vergroten lerend vermogen.

4.2 Toelichting uitgangspunten organisatie

Versimpelen van doelstellingen en activiteiten

Het OJSP is op dit moment opgebouwd uit een veelheid aan doelstellingen. Voor het vervolg is het voor zowel bestuurders als uitvoerders belangrijk de constructie van doelstellingen en activiteiten te versimpelen. Versimpelen betekent in dit geval minder doelstellingen en minder activiteiten. Versimpelen betekent ook het formuleren van een set aan doelstellingen (en eventueel speerpunten) die logisch met elkaar samenhangen. Beperking in het pakket van activiteiten en doelstellingen maakt ook de sturing op het geheel eenvoudiger. Met het benoemen van de prioriteiten doet AEF een aanzet voor het maken van keuzes.

Scheiden strategie (sturing) en uitvoering

Een scheiding van strategie en uitvoering is belangrijk om adequaat uitvoering te kunnen geven aan het OJSP en op termijn een mogelijk vervolg van de programmatische aanpak van onderwijsvernieuwingen. Het programma onderwijsvernieuwingen wordt in deze constructie zelfstandig gepositioneerd binnen het ministerie van Onderwijs. De verbinding van het programma en het ministerie moet worden gelegd aan de top: strategie in een klein team dicht bij de minister en uitvoering in het uitvoeringsteam binnen het ministerie en verder in de scholen (schoolbesturen). De uitvoering rapporteert aan de programmamanager. De

programmamanager aan de strategische staf en het hoofd van de strategische staf aan de minister.

De scheiding van deze taken moet met name de totaal sturing op de uitvoering verstevigen en voorkomen dat in de uitvoering (opnieuw) allerlei inhoudelijke discussies ontstaan. Om de kans van slagen van de uitvoering bovendien te vergroten verdient het aanbeveling om op zowel strategisch als uitvoeringsniveau een nauwe samenwerking met de schoolbesturen na te streven.

Positioneren van scholen als centrale speler

Het verschil moet gemaakt worden op school, in de klas. Dat betekent dat scholen de centrale spelers moeten zijn in de uitvoering van het onderwijsbeleid. Binnen een helder bestuurlijk kader, waarin doelstellingen en inhoudelijke uitgangspunten zijn vastgelegd, zijn scholen zelf verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering. In eerste instantie de schoolbesturen, die vervolgens, meer nog dan nu het geval is, alles op alles moeten zetten om dit op een goede manier te vertalen naar de leraar/begeleider.

Versterken programmatisch werken

Voor het uitvoeren van de afzonderlijke deelprogramma's is professioneel projectmanagement cruciaal. Omdat onderwijsvernieuwingen niet alleen inhoudelijke aspecten, maar ook organisatorische en veranderkundige zaken betreffen, is het belangrijk dat medewerkers in staat zijn alle drie de aspecten te integreren op de manier waarop projecten worden aangestuurd. De verschillende projecten dienen in samenhang aangestuurd te worden door een programmamanager die daartoe over de juiste competenties beschikt.

Organiseren van strakke sturing vanuit bestuurlijk overleg

Stevige sturing op het OJSP is belangrijk om ervoor te zorgen dat gezamenlijk overeen gekomen doelen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Sturing is ook belangrijk om goed zicht te hebben op de inzet van middelen in relatie tot behaalde resultaten. Dit betekent dat Nederland als geldgever samen met de bestuurlijk verantwoordelijken heldere en realistische afspraken moeten maken met elkaar over de te bereiken doelen en daarbij horende middelen. En vooral over de voortgang die daarbij hoort. Tegelijkertijd moet hierbij opgemerkt worden dat de rol van Nederland nog maar beperkt is tot circa 2 jaar en dat het niet past in de politieke verhoudingen om als Nederland scherp te sturen op de inhoud.

Onze aanbeveling zou daarom zijn om voor de resterende looptijd van het programma het bestuurlijk overleg steviger in te richten en daar de kaders, doelstellingen, prioriteiten en financiën, vast te leggen voor de komende periode. Bovendien bevelen wij aan om vanuit het bestuurlijk overleg de financiële sturing (niet te verwarren met de administratieve verantwoording) vorm te geven. Het ambtelijk voortgangsoverleg is een instrument om het bestuurlijk overleg voor te bereiden. De input voor het bestuurlijk overleg komt vanuit de strategische staf van de ministers op de eilanden. Daar worden de inhoudelijke keuzes voorbereid. Deze strategische staf stuurt namelijk het programmabureau aan. Uiteindelijk zullen de inhoudelijke keuzes gemaakt worden op eilandelijk niveau door de verantwoordelijk ministers. Echter, in het bestuurlijk overleg worden deze wel vastgelegd in een kader dat daarna ook als toetsingskader voor de resultaten dient. Gelet op de nog relatief korte looptijd en om zoveel mogelijk gevoel bij de uitvoering te houden verdient het aanbeveling om in de komende twintig maanden twee extra ambtelijke overleggen te houden. Op die manier blijft het beeld over het verloop van de uitvoering zo up to date mogelijk. In dringende gevallen kan opgeschaald worden naar het bestuurlijk niveau. Dat komt neer op nog vier ambtelijke overleggen en twee bestuurlijke overleggen voor het einde van het programma.

Voortzetten begeleidingscommissie

AEF beveelt aan de begeleidingscommissie als adviesorgaan te handhaven. Dat wil zeggen een commissie die gevraagd en ongevraagd advies geeft aan alle betrokkenen, de minister, de programmamanager, het bestuurlijk overleg et cetera, over de voortgang en het eventueel bijsturen van het programma. De begeleidingscommissie heeft geen sturende rol, maar is vanuit haar adviserende rol buitengewoon belangrijk voor het programma. AEF raadt aan de bij de instelling van de begeleidingscommissie geformuleerde aandachtsvelden van 'borgen samenhang', 'ondersteunen efficiency' en 'monitoren voortgang' te behouden.

De samenstelling van de begeleidingscommissie luistert nauw. Voor goede en effectieve advisering vraagt de begeleidingscommissie om leden die deskundig en betrokken zijn. AEF raadt aan de onafhankelijke voorzitter te behouden tot het einde van de looptijd programma. Deze heeft veel draagvlak op zowel Curaçao als Sint Maarten en beschikt zodoende over een goede positie om, zij het informeel, (bij) te sturen. De programmamanagers maken geen onderdeel uit van de begeleidingscommissie. Zij zijn per slot van rekening object van advisering. Dat neemt niet weg dat zij wel aanwezig kunnen zijn bij vergaderingen van de begeleidingscommissie. Voor de verdere samenstelling ligt het principe niet voor de hand om direct betrokkenen bij de uitvoering ook in een adviserende rol te plaatsen. Gelet op de omvang van de landen Curaçao en Sint Maarten kan AEF zich voorstellen dat direct betrokkenen wel onderdeel uitmaken van de begeleidingscommissie. AEF beveelt aan om hierover allereerst een heldere keuze te maken: wel of geen direct betrokkenen (in de uitvoering) in de begeleidingscommissie. Indien de keuze wordt gemaakt die direct betrokkenen wel een plek te geven in de begeleidingscommissie, dan acht AEF het cruciaal dat alle in de uitvoering betrokken partijen vertegenwoordigd zijn (bijvoorbeeld ook schoolbesturen).

Het is raadzaam de begeleidingscommissie voor de resterende looptijd van het programma een heldere boodschap mee te geven. Als basis hiervoor zouden de afspraken over doelstellingen en prioriteiten uit het bestuurlijk overleg moeten dienen.

Opzetten effectief systeem van monitoring

Een effectief monitorsysteem is voorwaardelijk voor strakke en gerichte sturing. Op dit moment bestaan er voor het monitoren van de outcome twee systemen (QDev en een eigen monitor van SAE). Daarnaast ligt er een opzet voor een Onderwijs Management Informatie Systeem (OMIS). Het is van belang de beide monitors te integreren en OMIS hieraan te koppelen. Daarnaast is een systeem voor financiële monitoring cruciaal. De inhoudelijke en financiële monitor zijn bij voorkeur wel aan elkaar gekoppeld en worden in ieder geval in één rapportage zichtbaar gemaakt. Op die manier wordt het mogelijk om de resultaten zoals voorgesteld in de projectplannen, de financiële uitgaven en de werkelijke outcome te relateren aan de doelstellingen.

Vergroten lerend vermogen

Het lerend vermogen tussen eilanden, maar in het bijzonder tussen schoolbesturen en scholen onderling moet worden vergroot. Uitwisseling van best practices, reflectie op handelen en durven aanpassen in de aanpak en werkwijze zijn nodig om effectiviteit in de uitvoering te krijgen. AEF adviseert dit expliciet te organiseren.

4.3 Organisatie Curaçao

Verhelde speelveld

Organiseer het onderwijsspeelveld zodanig dat het slagvaardig en snel kan optreden. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de invoering en uitvoering van vernieuwingen. Stichtingen zouden daaraan ondersteunend moeten zijn. Beschouw bovendien de organisatie van

de stichtingen opnieuw. Aansluitend bij de huidige voornemens van de minister adviseert AEF om stevige aanpassingen te doen in de organisatie en taakopdrachten van de verschillende stichtingen. Gezamenlijkheid zou hierbij het vertrekpunt moeten zijn.

4.4 Organisatie Sint Maarten

Borg de rol van programmamanager

De omvang van het land Sint Maarten gecombineerd met het feit dat het onderwijsveld vrij overzichtelijk georganiseerd is, maakt dat een stevig functionerend programmabureau snel veel kan bereiken. De huidige organisatie van het innovatiebureau ondersteunt dit. AEF acht het van belang om voor de continuïteit de rol van de huidige programmamanager in de komende twee jaar, maar ook voor de jaren na 2012 te borgen. Weliswaar dichterbij de minister georganiseerd, maar nog steeds in een aparte positie binnen het ministerie.