

Vergaderjaar 2013–2014

32 419

Tweede aanpassing van wetten in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland – B (Tweede Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba – B)

31 957

Invoering van de regelgeving met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

M¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2014

Op 10 oktober 2010 werden de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijzondere gemeenten van Nederland. Dat betekende dat de verantwoordelijkheid voor het onderwijs op deze eilanden bij de bewindslieden van OCW kwam te liggen. Begin 2011 is de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland vastgesteld. Daarin spraken alle betrokken partijen af om in 2016 de basiskwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland op orde te hebben.

Uw Kamer heeft bij de behandeling van de onderwijswetgeving voor Caribisch Nederland met de motie Slob c.s. verzocht om specifieke rapportages van de Inspectie van het Onderwijs over het onderwijs op de eilanden.² Hierbij bied ik u een derde rapportage van de inspectie evenals mijn beleidsreactie aan over «Onderwijsverbetering in Caribisch Nederland³: het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba».

Het motto van de Onderwijsagenda in 2011 was «Samen werken aan kwaliteit». In mijn brief aan uw Kamer van 29 november 2013 over de evaluatie van de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland 2012–2013 heb ik vastgesteld dat we vooruitgang boeken, maar ook dat er nog veel moet gebeuren.⁴ De themarapportage van de inspectie bevestigt dit. Om de basiskwaliteit in 2016 te halen zullen alle betrokkenen bij het onderwijs

¹ De letter L heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 32 419.

² Kamerstukken II, 2010–2011, 32 419, nr. 16.

³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 155365.

⁴ Kamerstukken II, 2013–2014, 31 568, nr. 131.

op deze scholen stevig de schouders eronder moeten zetten. Daar hebben de leerlingen van de scholen in Caribisch Nederland recht op. Het voldoen aan de basiskwaliteit betekent dat de scholen de voorwaarden voor de inrichting van het onderwijsproces op orde hebben. Het is naar het oordeel van de inspectie echter nog te vroeg om te verwachten dat de leerresultaten dan op een niveau zullen liggen dat vergelijkbaar is met dat in Europees Nederland. De achterstanden die de inspectie in 2008 en de jaren daarna heeft geconstateerd zijn groot en deze zullen pas geleidelijk aan kunnen worden ingelopen.

Inspanningen leiden tot resultaten

De inspectie constateert dat er sinds de transitie hard is gewerkt aan de kwaliteit van het onderwijs. Leraren, schoolleiders, bestuurders, leerlingen en ouders hebben met grote inzet en betrokkenheid ervoor gezorgd dat de onderwijskundige situatie in Caribisch Nederland er beter voor staat dan op het moment van de transitie. Die vooruitgang wordt weerspiegeld in een recent belevingsonderzoek onder de inwoners: de tevredenheid over het onderwijs is toegenomen.⁵

De inspectie geeft ook aan dat een aantal scholen, met name in het primair onderwijs, in staat is om het doel van het bereiken van basiskwaliteit in 2016 te behalen. Deze scholen hebben het primaire onderwijsproces inmiddels weten te versterken. De leraren geven beter les dan drie jaar geleden en de scholen plannen hun lestijd goed en zorgen ervoor dat het lesmateriaal op orde is.

De inspectie vindt de ontwikkelingen in het primair onderwijs bevredigend en kwalificeert de ontwikkeling van het mbo op Bonaire als bemoedigend. Eén instelling heeft als eerste het oorspronkelijke doel behaald en basiskwaliteit gerealiseerd. Dit is stichting Forma, die op Bonaire de Sociale Kanstrajecten Jongeren (SKJ) uitvoert: een programma voor jongeren van 18 tot en met 24 jaar die geen startkwalificatie hebben.

Kortom: het vele werk dat is verricht voor de leerlingen in Caribisch Nederland leidt inmiddels tot de eerste resultaten. Ik heb waardering voor de mensen die dat mogelijk maken. Ze werken onder heel verschillende en soms moeilijke omstandigheden en moeten met hun leerlingen en scholen van ver komen. Toch weten ze op veel plekken vooruitgang te boeken.

Zorgen over het tempo waarin de verbeteringen gerealiseerd worden

Dit neemt niet weg dat er beslist ook zorgen zijn. De inspectie stelt vast dat er nog veel werk verzet moet worden, zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs, vooral bij de leerlingenzorg en bij de kwaliteitszorg. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de omgang met leerlingen met gedrags- en/of leerproblemen, maar ook om de vraag in hoeverre scholen zelf in staat zijn om hun eigen kwaliteit te beoordelen en bewaken en die waar nodig te verbeteren en de gerealiseerde verbeteringen ook vast te houden.

Verder wijst de inspectie erop dat de scholen voor voortgezet onderwijs in hun ontwikkeling achterblijven bij de scholen voor primair onderwijs. Weliswaar maken ook zij vorderingen, maar de inspectie bestempelt die als kwetsbaar. Ook het praktijkonderwijs op alle drie de eilanden loopt

⁵ Curconsult, *Samen Verder Bouwen. Tweemeting Belevingsonderzoek Caribisch Nederland*, Willemstad, Curaçao, 2013.

achter. En op Sint Eustatius en Saba staat het mbo nog in de kinderschoenen en zijn de Sociale Kanstrajecten Jongeren nog niet ver genoeg ontwikkeld.

De inspectie geeft in zijn themarapportage aan dat het onzeker blijft of alle scholen het oorspronkelijke doel van de Onderwijsagenda zullen halen. Hoewel er vorderingen zichtbaar zijn, is het tempo waarin de ontwikkelingen plaatsvinden op een aantal vlakken en scholen (om heel diverse redenen) te laag. De tegenvallende examenresultaten in het voortgezet onderwijs zijn extra reden voor zorg en markeren dat er nog veel inzet nodig is.

Vasthouden aan doelstelling

Ik houd in het belang van de leerlingen vast aan de ambitie dat de basiskwaliteit zo spoedig mogelijk moet worden gerealiseerd. Dat wil zeggen in 2016 of zo kort mogelijk daarna. Zij hebben recht op goed onderwijs en ik doe wat in mijn macht ligt om dat zoveel mogelijk te realiseren. Dat doe ik in nauwe samenspraak met alle betrokkenen bij het onderwijs in Caribisch Nederland. Op een aantal onderdelen is extra inzet nodig. In het vervolg van mijn reactie zal ik aangeven wat volgens de inspectie grote knelpunten zijn en hoe ik de betrokkenen in de scholen wil ondersteunen om die aan te kunnen pakken.

Knelpunten en maatregelen

a. Leerlingenzorg

De inspectie stelt vast dat bij het overgrote deel van de scholen en bij de expertisecentra onderwijszorg nog geen sprake is van basiskwaliteit in de leerlingenzorg. De inspectie vraagt ook aandacht voor een specifieke groep leerlingen met ernstige leer- en ontwikkelingsstoornissen. De inspectie stelt vast dat er nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om aparte faciliteiten in te richten voor deze groep leerlingen.

Ik deel de grote zorgen van de inspectie over de gebrekkige kwaliteit op dit terrein. Juist deze groep leerlingen heeft baat bij goede ondersteuning. Het feit dat er geen speciaal onderwijs is in Caribisch Nederland vanwege de schaalgrootte van de eilanden vraagt van alle betrokkenen een extra gezamenlijke inspanning om oplossingen te vinden die passen in de specifieke situatie en in de schaal van de eilanden.

Daarom is het goed dat Expertisecentrum Onderwijszorg Bonaire gaat reorganiseren, zodat vanaf het volgende schooljaar (2014–2015) er een structuur staat die beter tegemoetkomt aan de ondersteuningsbehoefte van de scholen. Voor Saba en Sint Eustatius zoek ik samen met de expertisecentra naar manieren om aanvullende deskundigheid op het gebied van leerlingenzorg aan te trekken en ervoor te zorgen dat die deskundigheid langdurig beschikbaar is.

Verder heb ik de besturen en scholen in Sint Eustatius verzocht om de schaarse specifieke deskundigheid op het eiland te bundelen, zodat deze specifieke groep leerlingen de nodige ondersteuning krijgt.

Ik heb de besturen aangesproken op hun verantwoordelijkheid om binnen de samenwerkingsverbanden een eilandbrede visie en aanpak voor de leerlingenzorg uit te werken in het eilandelijk zorgplan. In dat plan kunnen de samenwerkingsverbanden aangeven welke acties ze ondernemen om de knelpunten die de inspectie benoemt weg te nemen. Ik vind het

belangrijk dat uit deze plannen blijkt dat alle betrokken partijen samenwerken en dat ze deskundige zorgprofessionals aantrekken. Als dat zo is, ben ik bereid om aanvullende (financiële) ondersteuning beschikbaar te stellen.

b. Interne kwaliteitszorg en bestuurskracht

De besturen en directies van de scholen in Caribisch Nederland zien zich gesteld voor grote en complexe opgaven. De inspectie wijst er op dat deze opgaven worden vergroot door de kleine schaal van de eilanden (met name op Saba en Sint Eustatius) en beperkt aanwezige specifieke deskundigheid op het gebied van het onderwijs.

De interne kwaliteitszorg voor de scholen in het primair onderwijs bevindt zich volgens de inspectie nog in een beginstadium. Wel ziet de inspectie dat de ondersteuning vanuit de PO-Raad (schoolcoaches en bestuurscoach) een positieve invloed hierop heeft. De bestuurscoach ondersteunt de besturen bij een professionele uitvoering van hun taken. Om die reden heb ik besloten om de basisscholen nog twee jaar te ondersteunen door de schoolcoaches en door de bestuurscoach. Daarover heb ik inmiddels afspraken gemaakt met de PO-Raad.

Ook in het voortgezet onderwijs blijft de interne kwaliteitszorg achter. De scholen voor voortgezet onderwijs hebben de afgelopen jaren slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van school- en bestuurscoaching. Naar mijn oordeel is daar extra inzet dringend geboden. Met de VO-raad en de scholen zal ik op korte termijn afspraken maken over een intensivering van de ondersteuning van de scholen door de VO-raad. Een delegatie van de VO-raad is om deze reden reeds op Bonaire actief. De ondersteuning is erop gericht om de interne kwaliteitszorg van de scholen te versterken en de kwaliteit van bestuur en management een stevige impuls te geven. De benoeming van een interim-directeur op Sint Eustatius is om die reden door mij ondersteund.

c. Leraren

De inspectie constateert dat er sprake is van veel verloop onder de leraren. Er zijn weinig mogelijkheden om lokaal geschikte opvolging te vinden. Zij constateert ook dat er geen detachingsregelingen zijn die het mogelijk maken voor docenten uit Europees Nederland om met behoud van rechtspositie in Caribisch Nederland te werken.

Vanuit de scholen bereiken mij geluiden dat zij dergelijke regelingen ook niet gewenst zouden vinden. Gedetacheerde leraren zouden dezelfde rechtspositie, inclusief salariering, houden als in Europees Nederland. Dit leidt tot onwenselijke verschillen in rechtspositie binnen een schoolteam.

De beschikbaarheid van voldoende bevoegde leraren in Caribisch Nederland is een voorwaarde voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Daarom is fors geïnvesteerd in scholingsmogelijkheden voor leraren en zijn de lerarensalarissen met ingang van 1 januari 2012 geharmoniseerd en verbeterd om de aantrekkelijkheid van het vak te verhogen. Uitgangspunt blijft evenwel dat Europees Nederlandse leraren (tijdelijk) worden aangesteld tegen lokale arbeidsvoorwaarden. Om scholen te stimuleren deze leraren aan te trekken zijn tot en met het schooljaar 2015–2016 extra middelen beschikbaar gesteld voor het aantrekken van leraren uit de omliggende regio en Europees Nederland.

d. Praktijkonderwijs

De inspectie concludeert dat de ontwikkeling van het praktijkonderwijs achterloopt. Zij heeft afspraken met de scholen gemaakt en hen gevraagd om een uitwerking van individuele ontwikkelplannen en uitstroombrofielen te maken met leerstof op maat voor leerlingen van het praktijkonderwijs.

Ik zal via de rapporten van de inspectie de uitvoering van deze afspraken volgen. Vooralsnog acht ik verdere ondersteuning nog niet noodzakelijk.

e. Wet- en regelgeving

Wetgevingsagenda

De inspectie stelt vast dat er geen strikte agenda wordt gehanteerd voor de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van de onderwijswetten. Dit kan volgens de inspectie leiden tot onduidelijkheid bij de betrokkenen.

Tot op heden heb ik me bij de inwerkingtreding van de verschillende artikelen in de onderwijswetgeving terughoudend opgesteld. Dit mede omdat met de eilanden is afgesproken dat gedurende de eerste 5 jaar na de transitie legislatieve terughoudendheid zou worden betracht. Ik laat de voortgang van de onderwijsagenda leidend zijn in mijn beleid. Wanneer die agenda daarom vraagt, laat ik delen van de onderwijswetten in werking treden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bepalingen over de klachtenregeling en de medezeggenschapsregeling die per 1 augustus a.s. in werking treden. Dat doe ik overigens in goed overleg met de scholen en de openbare lichamen en ik bied waar nodig ondersteuning bij de implementatie, onder meer door informatie te geven. Ik blijf deze principes hanteren bij de toekomstige wijzigingen in wet- en regelgeving en geef zo duidelijk en tijdig mogelijk aan welke wetten op welk moment in werking treden.

Referentieniveaus

De inspectie geeft aan dat het invoeren in 2014 van de referentieniveaus Nederlandse taal in het voortgezet onderwijs uiterst ambitieus is. Zij verwacht dat dit, in combinatie met de aangescherpte slaag/zakregeling, negatieve gevolgen zal hebben voor het aantal kandidaten dat het diploma zal behalen.

Vanaf het schooljaar 2014/2015 is het examen zoals we dat in Europees Nederland kennen ook ingevoerd in Caribisch Nederland. Dat jaar start het vmbo, in de jaren daarna volgen het havo en het vwo. Ik realiseer me dat invoering van de referentieniveaus gevolgen kan hebben voor het aantal kandidaten dat het diploma zal behalen. Daarom denk ik op dit moment verder na over de beleidsopties die mij ter beschikking staan. Ik wil de leerlingen en de scholen voor het begin van het volgende schooljaar duidelijkheid bieden over het al dan niet invoeren van de referentieniveaus.

Taal

De inspectie constateert dat het succes van de maatregelen die tot nu toe zijn genomen op het gebied van de taalproblematiek beperkt is. Volgens de inspectie zijn de onderwijskansen van veel leerlingen (en met name van hen met een toekomstperspectief in de Caribische regio) meer gebaat

bij alternatieve routes of modaliteiten waarbij Nederlands een minder belangrijke plaats inneemt.

Ik ben het met de inspectie eens dat het belang van de leerlingen voorop moet staan bij eventuele aanpassingen of wijzigingen in wetgeving. Op dit moment wordt een haalbaarheidsonderzoek Instructietaal Sint Eustatius uitgevoerd naar verschillende opties bij de toekomstige instructietaal(en) op Sint Eustatius. Dit tegen de achtergrond van een eerder onderzoek waaruit bleek dat de resultaten van de leerlingen op Sint Eustatius achterbleven door het gebruik van Nederlands als instructietaal in het onderwijs. De resultaten van het meest recente onderzoek zal ik binnenkort met de onderwijsgedeputeerde van het eiland bespreken. Mede aan de hand van dat gesprek zal ik een besluit nemen over de plaats van het Nederlands als instructietaal in het onderwijs op Sint Eustatius.

Op Saba geldt dat het Nederlands aan alle leerlingen als sterke vreemde taal wordt aangeboden. Leerlingen die vervolgonderwijs in Europees Nederland willen volgen hebben sinds 1 augustus 2013 in het voortgezet onderwijs de mogelijkheid om een intensief programma met extra uren Nederlandse taal en cultuur te volgen. De school houdt op deze wijze rekening met de verschillende toekomstperspectieven van leerlingen. Aanvullende maatregelen zijn naar mijn oordeel nu niet nodig.

Voor Bonaire zal Nederlands als instructietaal gehandhaafd blijven. Om het aanbod van het Nederlands op dit eiland verder te versterken wil ik de taalwerkgroep op het eiland verder professionaliseren. Ook investeer ik in de ontwikkeling van Papiamentstalig lesmateriaal.

Verder heb ik de Nederlandse Taalunie gevraagd mij te adviseren over wat er, in aanvulling op de reeds genomen maatregelen, verder nodig of wenselijk is om te komen tot een passend aanbod van Nederlands als vreemde taal in Caribisch Nederland. In het advies wordt meegenomen hoe de eisen van taalvaardigheid zich verhouden tot het toekomstperspectief van leerlingen. Het advies zal met de taalwerkgroepen op de eilanden worden besproken en waar nodig leiden tot aanpassingen van beleid.

Monitoren van de resultaten van de aanpak

Met deze derde rapportage heb ik voldaan aan de motie Slob c.s., waarin de Kamer de regering verzocht om «in ieder geval gedurende drie jaar» over de invoering van de onderwijswetgeving in Caribisch Nederland te rapporteren.

Gezien het belang om de voortgang van de onderwijskwaliteit van de scholen in Caribisch Nederland te monitoren heb ik de inspectie gevraagd om in 2016 op basis van haar reguliere toezichtsactiviteiten opnieuw een overkoepelende rapportage te maken. Ik zeg toe dat ik ook deze rapportage aan uw Kamer doe toekomen.

Ten slotte

De inspectie constateert dat er ondanks alle moeilijkheden en de weerbarstige werkelijkheid sprake is van grote betrokkenheid van het onderwijsveld. Dankzij die inzet zijn er al flinke stappen vooruit gezet. Ik realiseer me terdege dat de scholen van ver komen en dat zij binnen een veel kortere periode een kwaliteitsslag moeten maken waar scholen in het

Europese deel van Nederland decennia over gedaan hebben. Alleen als we ons gezamenlijk maximaal inspannen kunnen we de leerlingen het onderwijs bieden waar ze recht op hebben.

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