



Inspectie van het Onderwijs  
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap*

## **ONDERWIJSVERBETERING IN CARIBISCH NEDERLAND**

HET ONDERWIJS OP BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA,  
DRIE JAAR NA 10 OKTOBER 2010

maart 2014

## **INHOUD**

### **Inleiding 3**

#### **1 Wet- en regelgeving 5**

- 1.1 Nieuwe verhoudingen, nieuwe regels 5
- 1.2 Ervaringen met de nieuwe regelgeving 6
  - 1.2.1 Naleving 6
  - 1.2.2 Ervaringen van school- en instellingsdirecties 6
- 1.3 Inspectiebevindingen 7
- 1.4 Knelpunten 8

#### **2 De Onderwijsagenda: resultaten tot nu toe 9**

- 2.1 Kenmerken van het stelsel 9
  - 2.1.1 Scholen 9
  - 2.1.2 Besturen 10
  - 2.1.3 Leraren 10
- 2.2 Uitgangssituatie in 2010 12
- 2.3 Onderwijsagenda en verbeteraanpak 13
- 2.4 Ontwikkeling sinds 2010: de stand van zaken ultimo 2013 13
  - 2.4.1 Primair onderwijs 14
  - 2.4.2 Voortgezet onderwijs 18
  - 2.4.3 Praktijkonderwijs 21
  - 2.4.4 Beroepsonderwijs (mbo) 22
  - 2.4.5 Sociale kantrajecten jongeren 23
  - 2.4.6 Zorg 25
- 2.5 Is basiskwaliteit haalbaar in 2016? 28

#### **3 Kansen en knelpunten 31**

- 3.1 Kansen 31
- 3.2 Knelpunten 32
  - 3.2.1 Kenmerken van de populatie 32
  - 3.2.2 Kenmerken van de bestuurlijke situatie 34
  - 3.2.3 Tekortschietende zorgvoorzieningen 37

#### **4 Conclusies 39**

### **Literatuur 43**

### **Bijlagen**

- I Motie en toelichting 47
- II Het inspectietoezicht in Caribisch Nederland 49

## **Inleiding**

### **Tussenstand na drie jaar**

Met dit rapport geeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie), op basis van haar ervaringen tijdens drie jaar toezicht in Caribisch Nederland, een overzicht op hoofdlijnen van de stand van zaken in het onderwijs, het proces van onderwijsverbetering en de invloed van de wet- en regelgeving daarop.

In dit rapport geeft de inspectie antwoord op de volgende vragen:

- Welke resultaten zijn tot nu toe bereikt in het verbeterproces dat met de Onderwijsagenda wordt beoogd en mag op grond van de ontwikkeling tot nu toe verwacht worden dat de doelstellingen worden behaald per 1 augustus 2016?
- Zijn er in de (aangepaste) wetgeving elementen aan te wijzen die bevorderend of belemmerend werken voor de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs?
- Wat zijn buiten de regelgeving belangrijke risico's/belemmeringen voor het behalen van de doelstellingen van de Onderwijsagenda?

Het rapport gaat eerst in op de ervaringen met de wet- en regelgeving met betrekking tot het onderwijs in Caribisch Nederland. Vervolgens beschrijft het de resultaten van de verbetertrajecten op basis van de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland: de feitelijke stand van de kwaliteit van het onderwijs op dit moment. Daarnaast besteedt de inspectie in dit hoofdstuk aandacht aan de vraag of de scholen en instellingen in 2016 aan de beoogde basiskwaliteit zouden kunnen voldoen. Het daaropvolgende hoofdstuk richt zich op enkele factoren die in Caribisch Nederland van invloed zijn op de onderwijskwaliteit en de verbetering daarvan.

### **Belangrijkste conclusies**

Dit themarapport maakt duidelijk dat, ondanks de vele inspanningen die de afgelopen jaren zijn gedaan en de verbetering van het onderwijs die daardoor is gerealiseerd, het onzeker is of de scholen en instellingen in Caribisch Nederland in augustus 2016 zullen voldoen aan basiskwaliteit. De verbeteringen in het onderwijsproces die daarvoor nog bereikt moeten worden, zijn complex en minder makkelijk te realiseren dan de verbeteringen die de afgelopen drie jaar met succes zijn bereikt. Bovendien mag niet verwacht worden dat de scholen in 2016 hun leerlingen tot met Europees Nederland vergelijkbare leerprestaties kunnen brengen. De inspectie wijst in dat verband op de taalproblematiek op zowel Bonaire als op Sint Eustatius in relatie tot de wettelijke verplichting om in het voortgezet onderwijs het Nederlands als instructietaal te gebruiken, ondersteund door het Papiamentu en het Engels.

Binnen het domein onderwijsleerproces is de afgelopen drie jaar vooruitgang geboekt in de kwaliteit van het leerstofaanbod en de gerealiseerde leertijd. Daarnaast is verbetering zichtbaar in de kwaliteit van de lessen. Het gaat dan vooral om basale verbeteringen zoals de structuur van de lessen en de kwaliteit van de uitleg. Tegelijkertijd stelt de inspectie vast dat de ontwikkeling van de leerlingenzorg en van de kwaliteitszorg achterblijft. Bij de leerlingenzorg neemt de inspectie waar dat de zware opgave waar de scholen voor staan, gezien de taal- en ontwikkelingsachterstanden van de leerlingen, nog veel inspanning vraagt van zowel de scholen als de expertisecentra voor onderwijszorg. Deze opgave is extra lastig door het ontbreken van specialistisch onderwijs voor leerlingen met bijzondere onderwijsbehoeften; in Caribisch Nederland bestaan geen scholen voor speciaal of voortgezet speciaal onderwijs. De ontwikkeling van de kwaliteitszorg bevindt zich op de meeste scholen nog in een beginstadium. Daarmee is een belangrijke voorwaarde om verdere verbeteringen te realiseren en deze te borgen nog niet vervuld.

### **Kwalitatieve rapportage**

Wie Bonaire, Sint Eustatius en Saba leert kennen, ontdekt al gauw dat er eigenlijk niet één Caribisch Nederland is. Op de eilanden springen de verschillen meer in het oog dan de overeenkomsten. Dat geldt in belangrijke mate ook voor het onderwijs. De verschillen tussen scholen, instellingen en besturen zijn dermate groot dat nauwelijks gesproken kan worden van een eenvormig stelsel. Het aantal scholen en instellingen is gering en de afzonderlijke eenheden zijn in meerderheid zo klein dat getalsmatige analyse en vergelijking een beperkte waarde heeft.

De inspectie kiest daarom voor een beknopte thematische beschrijving, gericht op de belangrijkste ontwikkelingen. Waar nodig is deze beschrijving aangevuld met een gekwantificeerde weergave van onderzoeks- en toezichtdata.

In de afgelopen drie jaar, sinds 10 oktober 2010, heeft de inspectie in het kader van het toezicht vrijwel alle onderwijsinstellingen (scholen, sociale kanstrajecten jongeren) en de expertisecentra onderwijszorg vijf keer bezocht voor onderzoek. Dit komt neer op circa 120 onderzoeken. Het betrof per instelling twee of drie kwaliteitsonderzoeken en verder ging het om onderzoeken naar naleving van de afspraken die de inspectie met de scholen maakte in het kader van het zogeheten toezichtplan. De kwaliteitsonderzoeken in Caribisch Nederland vinden op eenzelfde wijze plaats als de kwaliteitsonderzoeken in Europees Nederland. Ze bestaan uit lesobservaties, document- en dossieronderzoek en gesprekken met leraren, leerlingen, coördinatoren leerlingenzorg, directeuren, ouders en bestuurders. In het beroepsonderwijs vindt bovendien een uitgebreid onderzoek plaats naar de kwaliteit van de examinering en diplomering. Daarnaast voert de inspectie frequent gesprekken met verschillende andere betrokkenen, waaronder schoolcoaches, leerplichtambtenaren, de Raad voor Onderwijs en Arbeidsmarkt en leden van de bestuurscolleges van de openbare lichamen, om de voortgang en resultaten van de verbeteractiviteiten te volgen.

Deze intensieve toezichtactiviteiten op een betrekkelijk klein aantal instellingen geven inzicht in de feitelijke kwaliteit, de ontwikkeling die de scholen en de expertisecentra doormaken en de complexe omstandigheden waarin zij aan hun opdracht werken. Voor een compleet beeld is daarnaast voor dit themarapport gebruik gemaakt van onderzoeken door de Algemene Rekenkamer, Unicef, de Raad voor de Rechtshandhaving en anderen.

Naast de kwaliteitsonderzoeken en de onderzoeken naar de voortgang van de verbetertrajecten heeft de inspectie ook gericht geïnventariseerd wat de uitwerking is van de wet- en regelgeving volgens schoolleiders en bestuurders. Ook onderzocht de inspectie de dossiervorming bij scholen en besturen, de bedrijfsvoering en de financiële positie van de besturen en de samenwerkingsrelatie van de scholen en expertisecentra op het gebied van de leerlingenzorg. Niet evaluatie van het wetgevingsbeleid is daarbij het uitgangspunt maar het benoemen van de belangrijkste effecten die de nieuwe regels en voorschriften op het onderwijs hebben. De conclusie is dat de vigerende wetgeving voornamelijk een bevorderende factor is, maar soms zijn er aanwijzingen dat de wetgeving ongunstige effecten heeft op de verbetering van het onderwijs.

# **1 Wet- en regelgeving**

## **1.1 Nieuwe verhoudingen, nieuwe regels**

In 2006 vond een miniconferentie plaats over de staatkundige toekomst van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In de Slotverklaring werd vastgelegd dat met het ingaan van de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen, de wetgeving van de Nederlandse Antillen van kracht zou blijven en dat nieuwe wetgeving geleidelijk aan zou worden ingevoerd. Door legislatieve terughoudendheid zou nieuwe wetgeving geen al te ingrijpende gevolgen voor burgers en bestuur hebben. Bovendien zou er sprake zijn van specifieke wetgeving voor Caribisch Nederland en niet van een volledige invoering van de Nederlandse regelgeving.

De Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (ABES) voorziet in een gefaseerde invoering van de onderwijswetten voor Caribisch Nederland. Een inwerkingtredingsbesluit regelt die fasering. In zogenaamde transitieprotocollen is de overgang van de financiering door het land Nederlandse Antillen naar financiering door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geregeld.

Voor het onderwijs in Caribisch Nederland geldt een aantal specifieke wetten, besluiten en Algemene Maatregelen van Bestuur. Het betreft de Wet op het primair onderwijs BES (WPO BES), Wet op het voortgezet onderwijs BES (WVO BES), Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES), de Wet sociale kanstrajecten jongeren (SKJ BES) en de Leerplichtwet BES. Deze zijn na 10 oktober 2010 in verschillende fases van kracht geworden. Ze vervangen de Landsverordeningen van de Nederlandse Antillen.

Naast vijf nieuwe wetten zijn er inrichtingsbesluiten, bekostigingsbesluiten, uitvoeringsbesluiten en besluiten voor de informatievoorziening van kracht geworden. De beslissing om nagenoeg volledig nieuwe wet- en regelgeving voor het onderwijs in te voeren, is overigens met reden en in overeenstemming met de openbare lichamen genomen. Het was de verschillende betrokkenen duidelijk dat de beoogde kwaliteitsverbetering niet mogelijk zou zijn onder handhaving van de Nederlands-Antilliaanse regelgeving. De Algemene Rekenkamer heeft over het nakomen van afspraken rondom wetten en regels en het voorzieningenniveau in Caribisch Nederland in november 2012 gerapporteerd.

De nieuwe wetten en regels voor het onderwijs zijn in de praktijk snel ingevoerd. Binnen één jaar, met ingang van het schooljaar 2011/2012, golden voor alle onderwijssectoren nieuwe wetten. De wetten zijn specifiek van toepassing voor de eilanden van Caribisch Nederland hoewel ze in veel opzichten gelijk zijn aan hun pendant in Europees Nederland. Een aanzienlijk aantal wetsartikelen werd niet onmiddellijk van kracht maar zal, conform het inwerkingtredingsbesluit, in werking treden in een periode van één tot vijf jaar. Daarnaast is voor de examens in het voortgezet onderwijs een overgangsregeling van kracht. Zodoende werd de afspraak voor een periode van rust en gewenning voor de burgers en de bestuurders in Caribisch Nederland nagekomen.

Niet alleen de onderwijswetten zijn veranderd, ook de regelgeving en procedures met betrekking tot de bekostiging en de administratie zijn op veel punten aangepast. Scholen hebben te maken met de invoering van een uniform

leerlingregistratie- en volgsysteem. Besturen moeten leren omgaan met de nieuwe lumpsumfinanciering. Dit betekent een omslag in het denken en de manier van werken. De nieuwe financieringsstructuur maakt de besturen eindverantwoordelijk voor hun eigen processen, zoals het opstellen van een (meerjaren)begroting, een jaarverslag en een jaarrekening. Ook voor de administratiekantoren betekent dit een grote verandering: niet alleen registreren, maar nu ook meedenken over de wijze van begroten en verantwoorden. Dit vereist meer kennis en capaciteiten dan voorheen.

## **1.2 Ervaringen met de nieuwe regelgeving**

Naast de uitvoering van het reguliere toezicht heeft de inspectie zich gebogen over de praktische uitvoerbaarheid van de nieuwe wet- en regelgeving en de bijdrage ervan aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Met de scholen en besturen sprak de inspectie over de nieuwe regels. De vraag of zij deze als belemmerend of bevorderend ervaren voor de ontwikkeling van kwalitatief goed onderwijs stond daarbij centraal. Hierbij moet worden opgemerkt dat de meeste bestuurders en schoolleiders geen volledig overzicht hebben van alle nieuwe wetten en besluiten. De besturen hebben doorgaans een beperkte onderwijsinhoudelijke deskundigheid, de directies van de scholen hebben hoofdzakelijk inzicht in de regels en voorschriften waarmee zij rechtstreeks te maken hebben.

### *1.2.1 Naleving*

De inspectie schat in dat de scholen de voorschriften consciëntieus naleven, hoewel betrouwbare informatie hierover beperkt beschikbaar is. Controle op de naleving van voorschriften in de onderwijswetgeving is voor de inspectie vanwege de grote afstand moeilijker dan in Europees Nederland. De scholen leveren regelmatig gegevens aan die de inspectie kan controleren, maar verificatie van de praktijk gebeurt slechts een keer of twee per jaar. Incidentele of onaangekondigde nalevingscontrole is in de praktijk niet mogelijk.

De inspectie controleerde in het kader van het programmatisch handhaven tot dusverre de naleving van een beperkt aantal voorschriften. Dit betrof onder meer de aanwezigheid en de inhoud van het schoolplan en het eilandelijk zorgplan, de vrijwillige ouderbijdrage en de onderwijstijd. In het algemeen voldoen de scholen aan deze wettelijke vereisten. Soms hebben scholen voor voortgezet onderwijs in een aantal klassen moeite de vereiste onderwijstijd te realiseren, vanwege vacatures en ziekteverzuim. Overige voorschriften worden naar de inschatting van de inspectie ook goed nageleefd.

### *1.2.2 Ervaringen van school- en instellingsdirecties*

Tijdens het toezicht op locatie heeft de inspectie de besturen en schoolleiders bevraagd over die wetten en regels die het meest duidelijk en rechtstreeks van invloed zijn op de dagelijkse onderwijspraktijk. Het betreft de regelgeving die betrekking heeft op kerndoelen en onderwijstijd, de deugdelijkheidseisen die worden gesteld aan de leerlingenzorg en de verschillende planverplichtingen (bijvoorbeeld schoolplan en eilandelijk zorgplan).

Voor de meeste betrokkenen met wie de inspectie in de afgelopen drie jaar heeft gesproken is de nieuwe wet- en regelgeving als zodanig geen groot issue. Schoolleiders en bestuurders ervaren de naleving in het algemeen niet als problematisch en zij vinden de meeste voorschriften bevorderlijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Zij geven in meerderheid ook aan dat zij hun rol en de verantwoordelijkheden die de nieuwe wetgeving hun toekent, kennen. Deze bevindingen stroken met het beeld dat naar voren komt uit het belevingsonderzoek

onder de onderwijsprofessionals dat op initiatief van het ministerie van OCW is uitgevoerd in 2011 en 2012.<sup>1</sup>

### 1.3 **Inspectiebevindingen**

De inspectie stelt vast dat de deugdelijkheidseisen in wetten en regels door bestuurders en schoolleiders als zinvol en belangrijk voor de schoolontwikkeling worden gezien. Zij beschouwen ook de regels voor de arbeidsvoorwaarden en de salarissen voor onderwijzend personeel als helder en positief. Zij onderschrijven voorts van harte de wettelijke bevoegdheidseisen als voorwaarden voor kwalitatief goed onderwijs.<sup>2</sup>

Wel constateert de inspectie enkele opvallende verschillen tussen de Europees Nederlandse regelgeving en de Caribisch Nederlandse. Zo begint de leerplichtige leeftijd in Caribisch Nederland bij vier jaar, terwijl dat in Europees Nederland vijf jaar is. Verder zijn er in de WPO BES nauwelijks beperkingen gesteld aan het schorsen van leerlingen terwijl schorsing in de WPO in Europees Nederland niet voorkomt.

De geleidelijke invoering van wetsartikelen heeft volgens de inspectie overwegend positief gewerkt. Ze stelt de scholen en instellingen in de gelegenheid zich voor te bereiden op de nieuwe situatie en dat bevordert de naleving. Op onderdelen is het invoeringsschema inmiddels niet meer passend bij de omstandigheden. In sommige opzichten houdt de invoering geen gelijke tred met de ontwikkeling van de scholen, in andere opzichten is het tijdstip van invoering ambitieus, gegeven de problemen die de scholen ondervinden.

Zo is het voor betrokkenen bij de onderwijsinstellingen nog niet mogelijk klachten over het onderwijs of de scholen in te dienen bij een onafhankelijke instantie. Een klachtenregeling die voorziet in een dergelijke onafhankelijke instantie is nog niet verplicht. Klagers kunnen dus in laatste instantie alleen terecht bij de schooldirectie of het bestuur, ook als de klacht juist betrekking heeft op het handelen of niet-handelen van deze gremia. Dit heeft in een aantal gevallen geleid tot het niet of op heel onbevredigende wijze afwikkelen van serieuze klachten.

Daarentegen is de inwerkingtreding van het wetsartikel dat betrekking heeft op de referentieniveaus Nederlands in het voortgezet onderwijs (artikel 47a WVO-BES), die is voorzien in 2014, uiterst ambitieus. Het zal tijd vergen om het huidige lage niveau van de leerresultaten op een aanvaardbaar niveau te krijgen. De inspectie verwacht dat integrale dan wel partiële invoering van de referentieniveaus in het voortgezet onderwijs zeker negatieve gevolgen zal hebben voor het aantal kandidaten dat het diploma zal behalen. Voor het beroepsonderwijs in Caribisch Nederland is nog niet bepaald op welk tijdstip de referentieniveaus ingevoerd worden.

Voor zover de inspectie bekend, wordt er geen strikte agenda gehanteerd voor de inwerkingtreding van de artikelen in de onderwijswetten. Zo'n agenda met

---

1 *Tracking onderzoek onder professionele onderwijsdoelgroepen in Caribisch Nederland; de nulmeting*, Curconsult N.V. 2011, en *Tracking onderzoek onder professionele onderwijsdoelgroepen in Caribisch Nederland; de eenmeting*, Curconsult N.V. 2012

2 Wel ervaart een school met een specifieke levensbeschouwelijke signatuur de bevoegdheidseisen juist als een belemmering. De nieuwe regels verbieden de benoeming van leraren met een niet-Nederlandse of niet-Antilliaanse bevoegdheid. De beschikbare leraren die haar levensbeschouwing aanhangen bezitten echter zelden een Nederlandse bevoegdheid en zijn dan dus niet benoembaar. Dergelijke ervaringen zijn overigens niet specifiek voor Caribisch Nederland, maar komen ook in Europees Nederland voor.

momenten waarop nagegaan wordt of invoering van de wetsartikelen mogelijk en verstandig is, zou naar het oordeel van de inspectie wel zinvol zijn. Betrokkenen bij de dagelijkse uitvoering en naleving van de voorschriften krijgen zo meer duidelijkheid over een planmatige inwerkingtreding. De inwerkingtreding van voorschriften kan duidelijker worden afgestemd op informatiebehoefte op de eilanden en op de ontwikkeling die de scholen door (moeten) maken.

#### 1.4

##### **Knelpunten**

De wet- en regelgeving blijkt de uitvoering van het onderwijs en het verhogen van de kwaliteit in het algemeen goed te ondersteunen. Voorbeelden hiervan zijn de regels voor de bevoegdheden, de salariëring, het leerstofaanbod of onderwijsprogramma, de leerlingenzorg en de examinering. Er is dan ook draagvlak voor de regelgeving; de regels worden in het algemeen goed nageleefd.

Toch zijn er enkele knelpunten. Deze zijn meestal het gevolg van een duidelijk afwijkende situatie in Caribisch Nederland ten opzichte van Europees Nederland, waarin de regelgeving onvoldoende voorziet. De speciale regelgeving voor Caribisch Nederland maakt duidelijk dat het juist de bedoeling was om met de wetten en regels optimaal aan te sluiten bij de gegeven context. De belangrijkste knelpunten zijn:

- De voorzieningen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften schieten tekort. Caribisch Nederland kent speciaal onderwijs noch leerwegondersteunend onderwijs of leerlinggebonden financiering. Onderzoek van Unicef naar de kinderrechten op de Nederlandse Cariben toont juist aan dat de sociale problematiek, en als gevolg daarvan ook de onderwijskundige problematiek, sterk negatief afwijkt van Europees Nederland.
- Op Bonaire en op Sint Eustatius krijgen de leerlingen vanaf ongeveer het midden van de basisschool les in het Nederlands, dat voor hen een vreemde taal is. Aangenomen mag worden dat invoering van de referentieniveaus vanaf 2014 het schoolsucces van de leerlingen in het voortgezet onderwijs, zoals al vermeld, significant negatief zal beïnvloeden.

Een ander belangrijk aandachtspunt vormt de onduidelijkheid over de structurele bekostiging van de scholen en instellingen. De inspectie heeft de directies en besturen bevraagd over de bekostiging en zij constateerde in het primair onderwijs overwegend tevredenheid over de bedragen waarover de scholen kunnen beschikken. In het voortgezet onderwijs daarentegen is gebleken dat de normen voor bekostiging die in 2010 werden gehanteerd, niet voldeden. Daarom zijn er jaarlijks aanvullende middelen ter beschikking gesteld. Een structurele aanpassing van de lumpsumfinanciering is voorzien in 2014.

Vanwege de onduidelijkheid over de structurele bekostiging ondervinden de scholen voor voortgezet onderwijs naar eigen zeggen moeilijkheden bij het maken van een financiële planning voor de langere termijn.

Deze en andere knelpunten worden nader belicht in hoofdstuk 3.



## 2 De Onderwijsagenda: resultaten tot nu toe

### 2.1 Kenmerken van het stelsel

Onder de nieuwe wetgeving kent het onderwijs in Caribisch Nederland de schoolsoorten primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Daarnaast zijn er sociale kanstrajecten jongeren (skj). De wetgeving voorziet niet in speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. De onderwijszorg, ook de tweedelijnszorg, wordt voornamelijk door de scholen zelf uitgevoerd. Voor de indicatiestelling en de ondersteuning bij de zorg voor leerlingen met ernstige leer- en ontwikkelingsstoornissen, is er per eiland een expertisecentrum onderwijszorg. Er is geen door de Nederlandse overheid bekostigd hoger en wetenschappelijk onderwijs.<sup>3</sup>

Op Bonaire is er één niet-bekostigde basisschool. De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit en de naleving van wetten en regels door deze school. Voor deze niet-bekostigde instelling geldt een aangepast, minder uitgebreid toezichtregime.

#### 2.1.1

##### *Scholen*

Het bekostigd onderwijs in Caribisch Nederland wordt in meerderheid gekenmerkt door kleinschaligheid. Het aantal scholen is beperkt: er zijn twaalf bekostigde scholen voor primair onderwijs en drie scholengemeenschappen ( twee voor vmbo/havo/mbo die zeer klein zijn en een grote voor vmbo/havo/vwo/mbo). Verder zijn er drie instellingen die de sociale kanstrajecten voor jongeren verzorgen. De leerlingenpopulaties van de eilanden verschillen onderling aanzienlijk in grootte.

Tabel 2.1.1a Aantal bekostigde scholen/afdelingen en aantal leerlingen/deelnemers per schoolsoort, teldatum 1 oktober 2012

	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
	scholen	leerlingen	scholen	leerlingen	scholen	leerlingen
po	7	1.632	4	365	1	154
vo	1	1.102	1	244	1	89
mbo	1	388	1	31	1	12
skj	1	62	1	5	1	5
Totaal	10	3.184	8	645	4	260

Bron: *The Caribbean Netherlands in figures 2012*, Statistics Netherlands (CBS), Den Haag, Heerlen, Kralendijk (2013)

De gemiddelde klassengrootte varieert eveneens. In het primair onderwijs op Bonaire is ze vergelijkbaar met die in Europees Nederland, op Saba en Sint Eustatius is ze aanzienlijk kleiner dan in Europees Nederland. Het gaat op deze eilanden om kleine scholen waar betrekkelijk weinig met combinatieklassen (het samenvoegen van verschillende jaargroepen) wordt gewerkt.

In het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs zijn de klassen kleiner omdat er slechts één scholengemeenschap is op elk eiland, met een relatief gering aantal

<sup>3</sup> Op Saba is er een medische opleiding op wo-niveau die in 2013 voor het eerst is geaccrediteerd door de NVAO en naar Nederlands recht erkend. Op Bonaire is er een dependance van de Universiteit van Curaçao (lerarenopleiding funderend onderwijs).

leerlingen. De kleine leerlingenpopulatie moet echter wel toegang hebben tot zoveel mogelijk niveaus van het vo en een keuze hebben uit een voldoende breed aanbod van beroepsopleidingen.

Sociale kanstrajecten voor jongeren bestaan uitsluitend in Caribisch Nederland en zijn ingesteld als vervolg op de Antilliaanse Sociale Vormingsplicht. Op Bonaire verzorgt de Stichting Forma naast de sociale kanstrajecten ook de opleidingen mbo op niveau 1. Dit gebeurt in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de Scholengemeenschap Bonaire. Het aantal deelnemers aan de sociale kanstrajecten varieert sterk.

### 2.1.2 *Besturen*

Ook in bestuurlijke zin is er veel diversiteit. Kleinschaligheid domineert: zes van de besturen in het primair onderwijs en alle besturen in het vo/mbo hebben één school. Op Bonaire heeft een bestuur twee basisscholen en een bestuur vier basisscholen.<sup>4</sup> De besturen bestaan uit vrijwilligers. Er is beperkte specifieke deskundigheid op het gebied van onderwijs.

### 2.1.3 *Leraren*

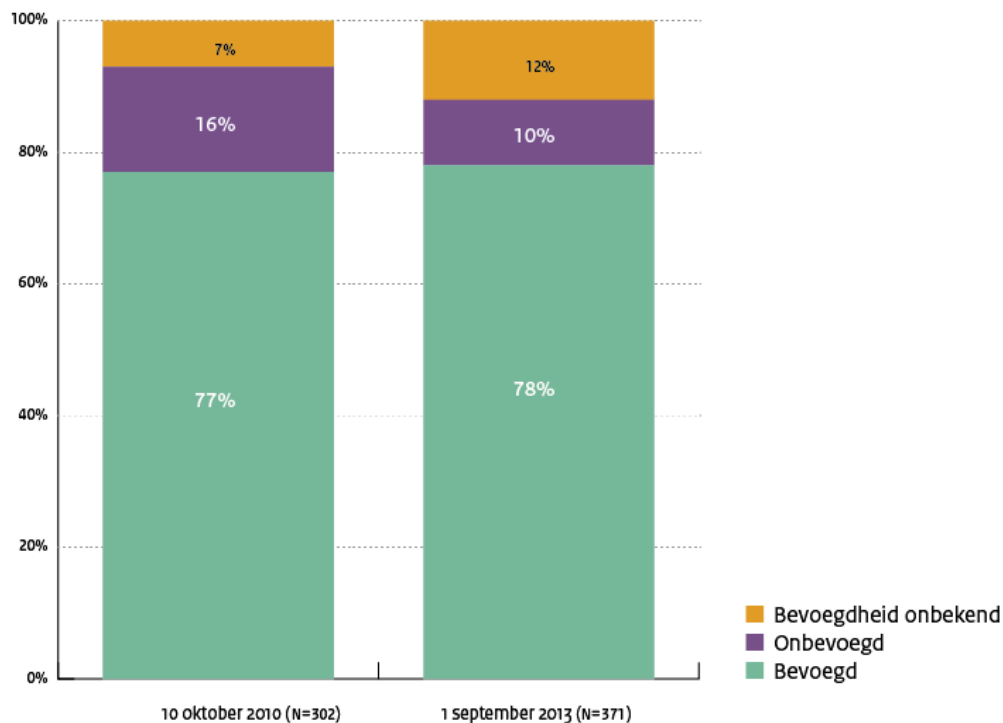
Het onderwijzend personeel is afkomstig uit Caribisch Nederland, Europees Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten en uit diverse andere landen in de regio, zoals Guyana, Jamaica en Suriname. De leraren hebben dus zeer verschillende opleidingsachtergronden. Zij moeten op termijn beschikken over een Nederlandse of een daaraan gelijkgestelde bevoegdheid. Momenteel is een overgangsregeling voor de bevoegdheden van kracht.

Het aantal onbevoegden is sinds de transitie afgenomen. Dit is enerzijds het gevolg van verloop binnen het lerarenbestand (vertrek van onbevoegden, instroom van bevoegden) anderzijds van zittend personeel dat sindsdien met een additionele opleiding een bevoegdheid heeft verworven. Toch zijn er nog steeds onbevoegden in dienst waarvan niet duidelijk is of zij een opleiding volgen om een bevoegdheid te verwerven.

---

<sup>4</sup> Het onderwijs in Caribisch Nederland kent vijf denominaties. Op elk eiland is er een neutraal-bijzondere school voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Saba heeft alleen een katholieke basisschool. Op Sint Eustatius zijn er een openbare, een katholieke, een zevende-dag adventistische en een methodistische basisschool. Bonaire kent twee openbare, een neutraal-bijzondere en vier katholieke basisscholen. Op Bonaire en Saba worden de Sociale Kanstrajecten Jongeren in stand gehouden door een stichting, op Sint Eustatius is het openbaar lichaam het bevoegd gezag. Afgezien van het openbaar en katholiek onderwijs op Bonaire, hebben alle besturen in Caribisch Nederland, één school. Het zijn zogenaamde eenpitters. Tot slot is er op elk eiland een bestuur van het samenwerkingsverband voor de onderwijszorg, dat tevens het bevoegd gezag vormt van het expertisecentrum onderwijszorg (eoz).

Figuur 2.1.3a Ontwikkeling bevoegdheden 2010-2013

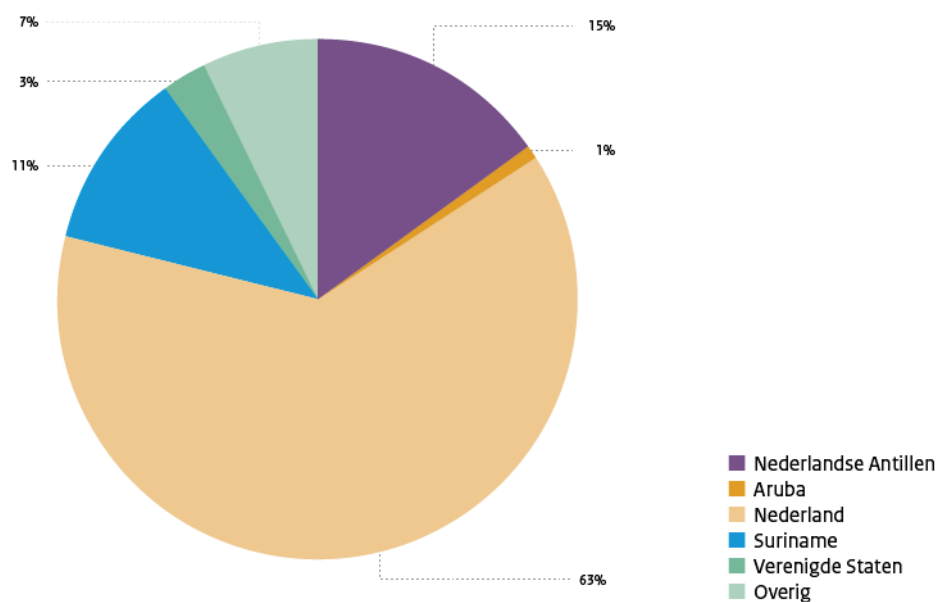
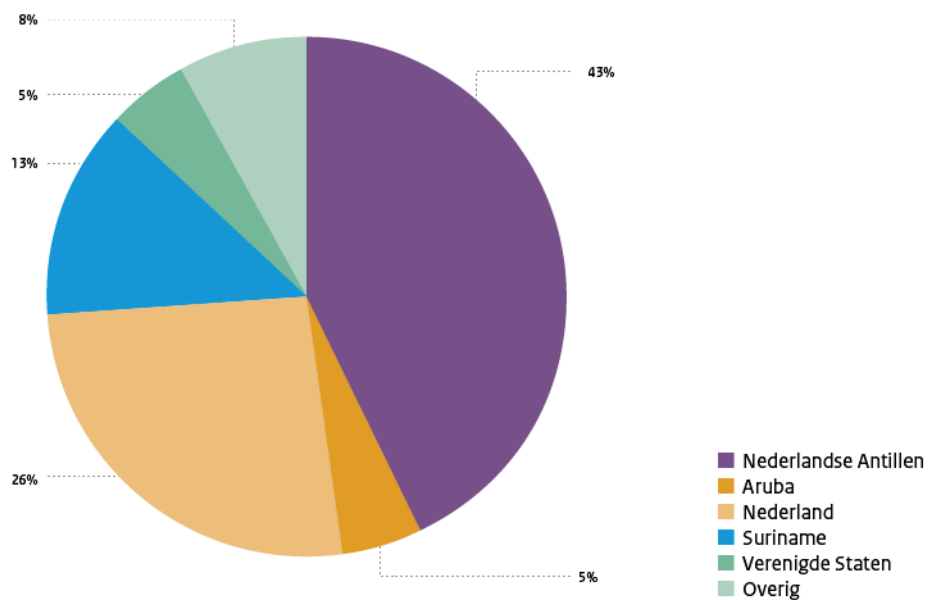


Bij de leraren van wie de bevoegdheid per 1 september 2013 onbekend is, gaat het om nieuwe leraren die met ingang van het huidige schooljaar (2013/2014) zijn benoemd. Op grond van de regels zouden zij allen bevoegd moeten zijn. Als deze leraren geen Nederlandse of Nederlands-Antilliaanse bevoegdheid bezitten, moeten hun diploma's worden gevalideerd door Nuffic. De inspectie heeft hierover tot dusverre geen gegevens ontvangen.

In het voortgezet onderwijs is sprake van een grote afhankelijkheid van Europees Nederlands personeel. Bijna twee derde van de leraren in het voortgezet onderwijs is in Nederland opgeleid en de grote meerderheid van hen is afkomstig uit Europees Nederland. Op de basisscholen is dat niet het geval. Daar zijn de leraren met een Nederlands-Antilliaans diploma ver in de meerderheid. Van de leraren in het basisonderwijs die in Nederland hun diploma hebben behaald, zijn de meesten bovendien afkomstig uit Caribisch Nederland.

Opleiding van het personeel.

Figuur 2.1.3b: herkomst van de diploma's in het po, figuur 2.1.3c: herkomst van de diploma's in vo en mbo



## 2.2 Uitgangssituatie in 2010

In de aanloop naar de nieuwe staatsrechtelijke situatie, heeft de inspectie in 2008 de kwaliteit van het onderwijs op de eilanden onderzocht. Doel was een helder beeld

van de kwaliteit van het onderwijs te schetsen voor een eerste investeringsplan voor het onderwijs. De conclusie luidde dat de kwaliteit van het onderwijs ver achterbleef bij de eisen die aan de basiskwaliteit van het Nederlandse onderwijs worden gesteld.<sup>5</sup>

Bij de transitie op 10 oktober 2010 was de situatie in zoverre verbeterd dat elementen van het leerstofaanbod (curriculum) waren verbeterd en dat er in het primair onderwijs toetsen konden worden afgenomen voor lezen en rekenen. Niettemin bleef de algehele staat van de onderwijskwaliteit zeer zorgelijk. Dit werd door alle betrokken partijen onderkend. In breed overleg werd besloten tot een verbeteraanpak. Die zou moeten leiden tot verbetering van de onderwijskwaliteit, verbetering van de kwaliteit van onderwijspersoneel en besturen, verbetering van de onderwijszorg, het aantrekkelijker maken van het beroepsonderwijs en het verbeteren van de randvoorwaarden, waaronder de huisvesting en de inventaris van de scholen.

### **2.3 Onderwijsagenda en verbeteraanpak**

In maart 2011 is de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland, *'Samen werken aan kwaliteit'*, tot stand gekomen en ondertekend door de minister van Onderwijs, de eilandbesturen en de schoolbesturen. Het doel van de Onderwijsagenda is dat in 2016 de onderwijskwaliteit in Caribisch Nederland op een naar Nederlandse en Caribische maatstaven aanvaardbaar niveau is. Anders gezegd: het onderwijs dient op alle scholen in 2016 voldoende basiskwaliteit te hebben.

Op basis van de Onderwijsagenda heeft de inspectie de kenmerken van basiskwaliteit beschreven. Alle scholen hebben verbeterplannen opgesteld met activiteiten om de basiskwaliteit te bereiken. Het ministerie van OCW heeft financiële middelen beschikbaar gesteld om de verbeteringen te realiseren. Zo zijn schoolcoaches ingezet om de verbetertrajecten te sturen en te begeleiden. Voor de verbetering van de kwaliteit van het personeel is een zogeheten lerarenplan opgesteld. Leraren die niet of niet volledig bevoegd zijn, krijgen een opleiding aangeboden. Ook dient dit plan voor de inrichting van een regionale infrastructuur voor het opleiden en nascholen van leraren.

De huisvesting en de inrichting van de scholen laat in bouwkundig en onderwijskundig opzicht te wensen over. De gebouwen zijn verouderd en er is sprake van veel achterstallig onderhoud. Meestal passen de indeling en de inrichting van de gebouwen niet meer bij de eisen die aan eigentijds onderwijs worden gesteld.

Het ministerie van OCW streeft naar een voorzieningenniveau dat vergelijkbaar is met dat in Europees Nederland. Daarom voert het met de Rijksgebouwendienst een renovatie- en nieuwbouwprogramma uit. Alle schoolgebouwen worden verbeterd en indien nodig komt er nieuwbouw. Een eerste zichtbaar resultaat is het nieuwe gebouw van de havo/vwo-afdeling van de Scholengemeenschap Bonaire, het Liseo Boneriano, dat in 2011 in gebruik is genomen. Daarnaast wordt er geïnvesteerd in leermiddelen en inventaris om de voorwaarden voor de beoogde kwaliteitsverbetering te verbeteren.

### **2.4 Ontwikkeling sinds 2010: de stand van zaken ultimo 2013**

De inspectie heeft drie jaar achtereen de ontwikkeling van de scholen gevolgd en de kwaliteit van het onderwijs beoordeeld. Per school of instelling zijn inmiddels twee of drie rapporten van bevindingen opgesteld die openbaar zijn gemaakt op de website van de inspectie.

---

<sup>5</sup> *Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*, Inspectie van het onderwijs (2009)

Vooralsnog betreft de inspectie niet de opbrengsten (leerresultaten) bij het bepalen van de kwaliteit van de scholen. Het ontbreekt momenteel nog aan voldoende betrouwbare gegevens over een voldoende lange reeks van jaren om reële normen voor de leerresultaten vast te stellen. Zolang er nog geen specifieke normen voor de opbrengsten voor de scholen in Caribisch Nederland zijn, onderzoekt de inspectie jaarlijks of de leerresultaten zich ontwikkelen in de richting van de in Europees Nederland geldende ondergrenzen.

De inspectie ziet dat de resultaten voor rekenen en wiskunde in het primair onderwijs zich positief ontwikkelen. De resultaten voor taal en lezen blijven in meer of mindere mate achter. Op een aantal scholen op Bonaire worden de bestaande achterstanden voor taal en lezen deels ingelopen.

In het voortgezet onderwijs is er, zowel wat betreft de examenresultaten als het intern rendement<sup>6</sup>, vooralsnog aanzienlijke achterstand ten opzichte van Europees Nederland. De wijze waarop de scholen de leerprestaties van de leerlingen volgen gedurende hun schoolloopbaan, laat te wensen over door een diverse en niet altijd betrouwbare toetspraktijk.<sup>7</sup>

Het rendement van het middelbaar beroepsonderwijs is, voor zover dat vastgesteld kan worden, op een voor Nederlandse begrippen aanvaardbaar niveau. De opbrengsten kunnen pas goed beoordeeld worden wanneer de kwaliteit van de examinering in orde is. Dat is nog niet het geval. De opbrengsten van het mbo op de Bovenwindse Eilanden kunnen nog niet worden vastgesteld, omdat de opleidingen pas sinds 2012 worden aangeboden.

#### 2.4.1

##### *Primair onderwijs*

In de periode van de Nederlandse Antillen werden de uitgangspunten van het onderwijs ingrijpend veranderd; toch lijkt de inrichting van het onderwijs nog altijd sterk op die van scholen in Europees Nederland. De scholen hebben daar enig profijt van, nu zij aan de kwaliteitseisen moeten gaan voldoen zoals die zijn afgesproken in de Onderwijsagenda en zijn vastgelegd in de nieuwe onderwijswetten. Niettemin is het verbetertraject voor de scholen omvangrijk en complex, gezien de slechte kwaliteit die de inspectie in 2008 vaststelde.

Aan het begin van het schooljaar 2011/2012 startten de scholen met de uitvoering van de verbeterplannen die zij in het voorjaar van 2011 hadden opgesteld. De inspectie beoordeelt vanaf dat moment of deze plannen aansluiten op de inspectiebevindingen en zij ziet erop toe dat ze worden uitgevoerd. Bij de uitvoering van de verbeterplannen worden de scholen begeleid door twee schoolcoaches, één

---

6 Het al dan niet met vertraging doorlopen van de schoolopleiding.

7 In Europees Nederland hanteren de scholen een volgsysteem van genormeerde toetsen om de voortgang van de leerlingen op de verschillende onderdelen van Nederlands en rekenen vast te stellen. Vervolgens kan het leerstofaanbod gericht afgestemd worden op de hiaten in kennis en vaardigheden. Hierdoor worden de opbrengsten van de het onderwijs positief beïnvloed. In Caribisch Nederland heeft men vanaf 2010 genormeerde volgtoetsen vanuit Nederland ingezet. Op de Bovenwindse Eilanden blijkt dit instrument echter niet goed te werken vanwege de taalproblemen. Men neemt daar deze toetsen niet meer af. Op Sint Eustatius gebruikt men nu de volgtoetsen uit het basisonderwijs. Op Bonaire worden de toetsen nog wel afgenomen. Uit de analyse die de school maakt van de resultaten blijkt dat de leerlingen van alle leerwegen op alle onderdelen scoren onder het laagste niveau in Nederland, het zogeheten bb+ niveau. Alleen op het onderdeel Engels presteren de leerlingen van het vmbo-kader en de theoretische leerweg op het niveau van bb+. Verder blijken de achterstanden in de brugperiode wel minder groot te worden, maar de groei van het niveau is niet sterker dan in Nederland. Dat betekent dat de achterstanden niet worden ingelopen.

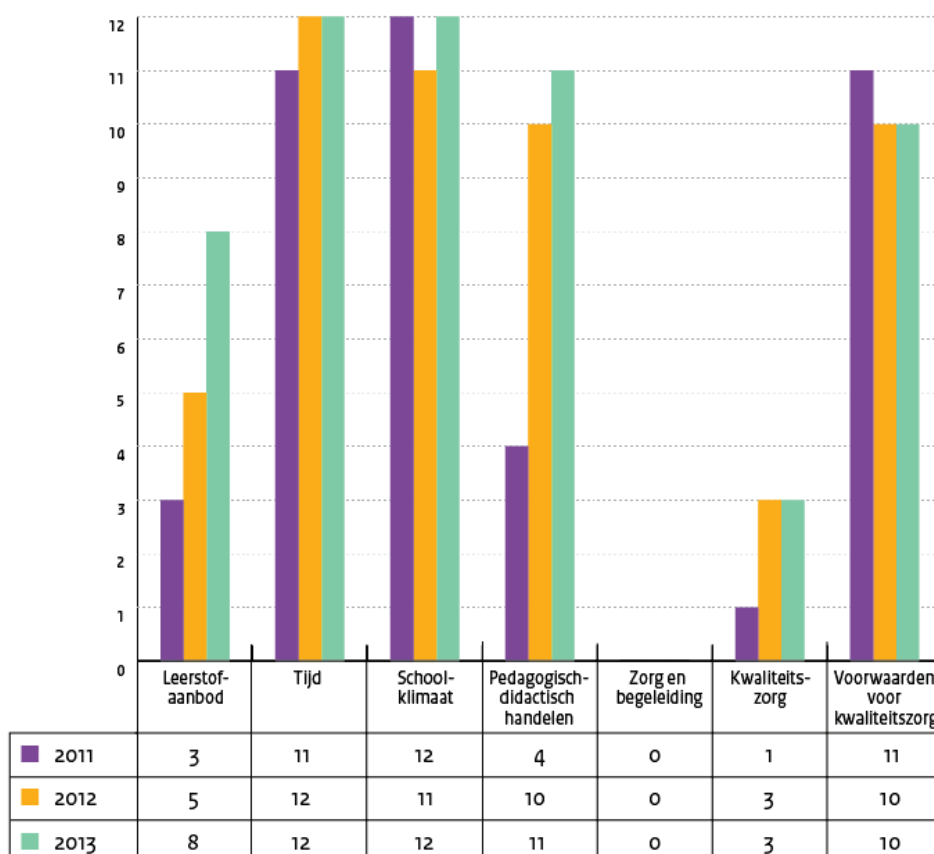
voor de basisscholen op Bonaire en één voor de basisscholen op Saba en Sint Eustatius. De uitvoering is voortvarend aangepakt en de schoolcoaches hebben daarbij belangrijk werk verricht. Er zijn onderwijs- en toetsmaterialen aangeschaft en ingevoerd en de leraren hebben diverse trainingen en workshops gevolgd om de basis van het lesgeven te versterken. De directeuren, de zorgcoördinatoren en een aantal leraren van de scholen op Saba en Sint Eustatius hebben aan een succesvol 'twinning project' deelgenomen, waarbij zij belangrijke kennis konden opdoen door actieve samenwerking met een groep scholen in Europees Nederland.

De inspectie stelde vooral in 2012 aanmerkelijke vooruitgang vast in de kwaliteit van de lessen. Onder begeleiding van de schoolcoaches hebben de scholen zich tot nu toe in het bijzonder gericht op het planmatig verbeteren van het leerstofaanbod, de pedagogische en didactische kwaliteit van de lessen, de leerlingenzorg en het meten van de leerresultaten. Op de domeinen leerstofaanbod en pedagogisch-didactisch handelen is de kwaliteit op alle scholen verbeterd. Op een aantal scholen komt nog een te groot deel van de leerlingen niet toe aan de leerstof van groep 8. Het leerstofaanbod is op die scholen daarom nog niet als voldoende beoordeeld.

Op de meeste scholen is de kwaliteit in de domeinen onderwijstijd, schoolklimaat en pedagogisch-didactisch handelen inmiddels voldoende. Daarmee hebben deze scholen belangrijke doelen van hun verbeterplannen bereikt. Met name op het onderdeel pedagogisch-didactisch handelen is dit een goede prestatie. Met steun van de verbeterprogramma's zijn veel leraren in korte tijd beter gaan lesgeven.

De inspectie heeft ook onderzocht in hoeverre de kwaliteit van de lessen samenhangt met opleiding van de leraar voor de klas. Zij heeft geen verschillen waargenomen in de kwaliteit van de lessen die worden gegeven door leraren met een Nederlands of Nederlands-Antilliaans diploma (circa twee derde van het onderwijzend personeel) en leraren met een diploma uit een ander land.

Figuur 2.4.1a Aantal scholen met het inspectieoordeel 'voldoende' in het primair onderwijs in Caribisch Nederland, per domein, schooljaar 2011, 2012 en 2013, n=12



Zoals in figuur 2.4.1a te zien is, stelde de inspectie tijdens de derde reeks kwaliteitsonderzoeken (in september 2013) vast dat de basisscholen hun kwaliteitsverbetering van 2012 hadden geconsolideerd of dat de kwaliteit verder was verbeterd. Ook werd duidelijk dat de kwaliteitsverbetering inmiddels langzamer en moeizamer verloopt. De tijd van 'quick wins' - in de eerste twee jaar vooral in de ontwikkeling van structuur en organisatie en het klassenmanagement - lijkt voorbij te zijn. In het bijzonder voor de domeinen zorg en begeleiding (leerlingenzorg) en kwaliteitszorg blijkt het lastig de minimale kwaliteit te bereiken. Voor deze complexe domeinen blijft intensieve scholing nodig om de noodzakelijke deskundigheid bij directies en personeel te ontwikkelen. Het zal naar verwachting nog geruime tijd duren voor het stadium bereikt is waarin alle leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften de zorg krijgen die zij nodig hebben (zie verderop in dit hoofdstuk). De meeste basisscholen zullen nog het nodige aan hun kwaliteitszorg moeten doen om zelfstandig hun kwaliteit adequaat te kunnen bewaken en blijven ontwikkelen. Alleen met een goed werkend systeem van kwaliteitszorg zullen zij in staat zijn het momentum in hun kwaliteitsverbetering vast te houden of indien nodig te herwinnen.

Bij de opbrengsten (leerresultaten) staan de zaken er anders voor. De leerresultaten voor rekenen en lezen blijven in veel basisscholen nog aanzienlijk achter bij die in Europees Nederland. Dat is in het bijzonder bij lezen het geval. De achterstanden in het technisch lezen in het Nederlands nemen af maar bedragen momenteel gemiddeld zeker twee tot drie jaar. De toetsen voor begrijpend lezen



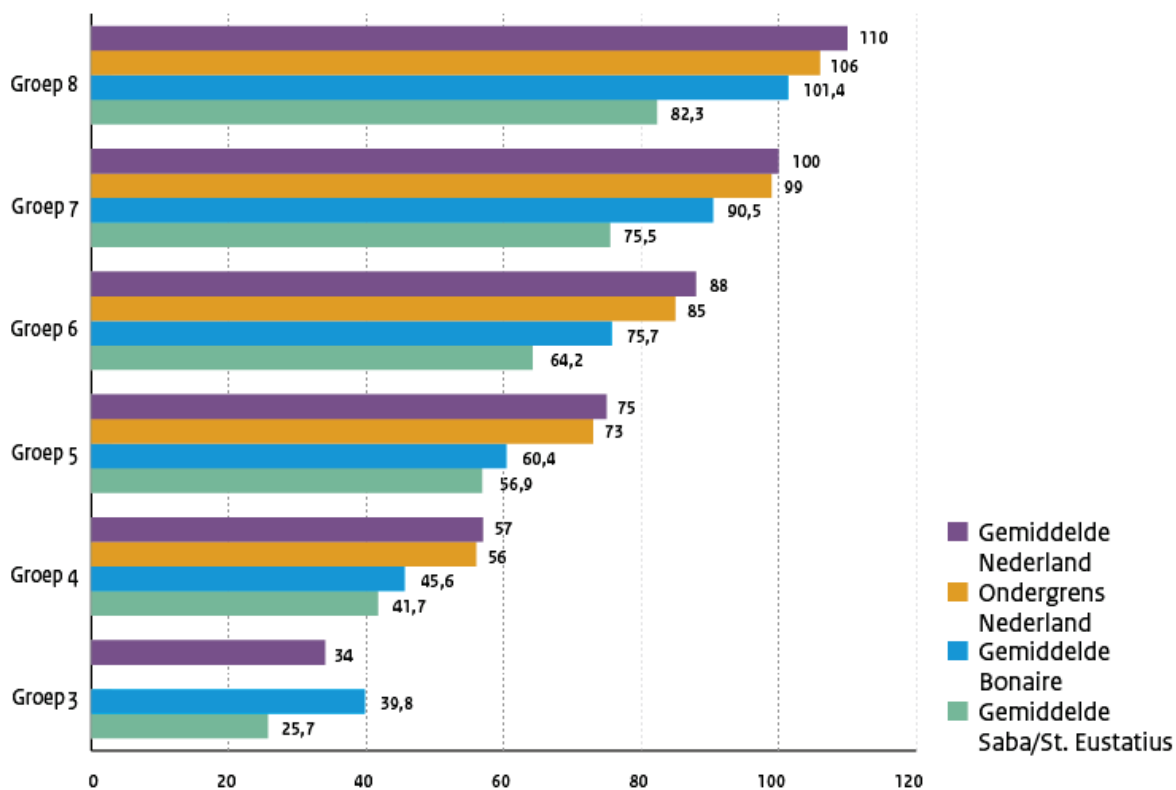
werden tot dusverre dermate slecht gemaakt dat veel scholen de toetsafname voorlopig hebben opgeschort. Dit is illustratief voor de achteruitgang van het niveau van het Nederlands in de periode voor 10 oktober 2010. Het geeft tevens aan hoe problematisch de aansluiting van het voortgezet onderwijs op het primair onderwijs is. Voor lezen in het Engels en het Papiamentu ontbreken betrouwbare toetsgegevens in het geheel.

Bij rekenen is de achterstand minder groot en is er meer verscheidenheid tussen scholen. Op sommige scholen is de gemiddelde achterstand in groep 8 nog meer dan twee jaar, andere scholen hebben het Europees Nederlandse gemiddelde bereikt. Deze laatste ontwikkeling stemt optimistisch. Het is duidelijk dat de basisscholen op Saba en Sint Eustatius langzamer vorderingen maken dan de scholen op Bonaire. Aan het einde van de basisschool lopen de leerlingen op Bonaire nu nog gemiddeld ongeveer een jaar achter op Europees Nederlandse leerlingen. Voor leerlingen op Saba en Sint Eustatius is dat ruim twee jaar. In de figuur 2.4.1b is te zien dat op de scholen op Bonaire de jaarlijks leerwinst (de toename van de gemiddelde vaardigheidsscores op de rekentoetsen) vanaf groep 5 op peil blijft terwijl deze op Sint Eustatius en Saba in de hogere leerjaren afneemt. De afstand ten opzichte van het Europees Nederlandse gemiddelde neemt daar tegen het einde van de basisschool toe. Het lijkt erop dat de scholen op Bonaire bezig zijn de in het verleden opgelopen achterstanden in de bovenbouw in te lopen. Op de andere eilanden lijkt de leerwinst daarvoor nog niet groot genoeg. Een deel van de verklaring daarvoor is mogelijk dat de samenstelling van de groepen die op Bonaire en de Bovenwindse eilanden zijn getoetst niet helemaal vergelijkbaar is.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> In figuur 2.4.1b (pag. 21) is in de cijfers voor Bonaire de Watapanaschool (mlk/zmlk) niet meegenomen, in de cijfers voor Saba/Sint Eustatius zijn veel leerlingen met mlk/zmlk-kenmerken wel meegenomen. Correctie hiervoor is vanwege onvoldoende gegevens niet mogelijk. Het Nederlandse gemiddelde is een langjarig gemiddelde. De Nederlandse ondergrens is de ondergrens voor scholen met meer dan vijftien procent gewogen leerlingen. Voor leerjaar 3 is er geen ondergrens omdat de inspectie voor dat leerjaar de opbrengsten voor rekenen niet beoordeelt. Voor groep 8 geldt de ondergrens voor de gemiddelde vaardigheidsscore in het midden van het schooljaar (januari/februari).

Figuur 2.4.1b Gemiddelde vaardigheidsscores Cito rekenen-wiskunde in het primair onderwijs, einde schooljaar 2012/2013, Bonaire, Saba/St. Eustatius en Nederland



De positieve ontwikkeling van de resultaten voor rekenen en de al ingehaalde achterstanden op een deel van de basisscholen wijzen uit dat het in elk geval mogelijk is voor rekenen uit te komen op het minimale niveau dat van scholen in Europees Nederland wordt verwacht. De ontwikkeling van de resultaten voor taal en lezen blijft daar vooralsnog aanzienlijk bij achter. De komende jaren zullen nog veel leerlingen naar het voortgezet onderwijs uitstromen die op de leergebieden taal/lezen en rekenen veel minder hebben geleerd dan de leerlingen in Europees Nederland.

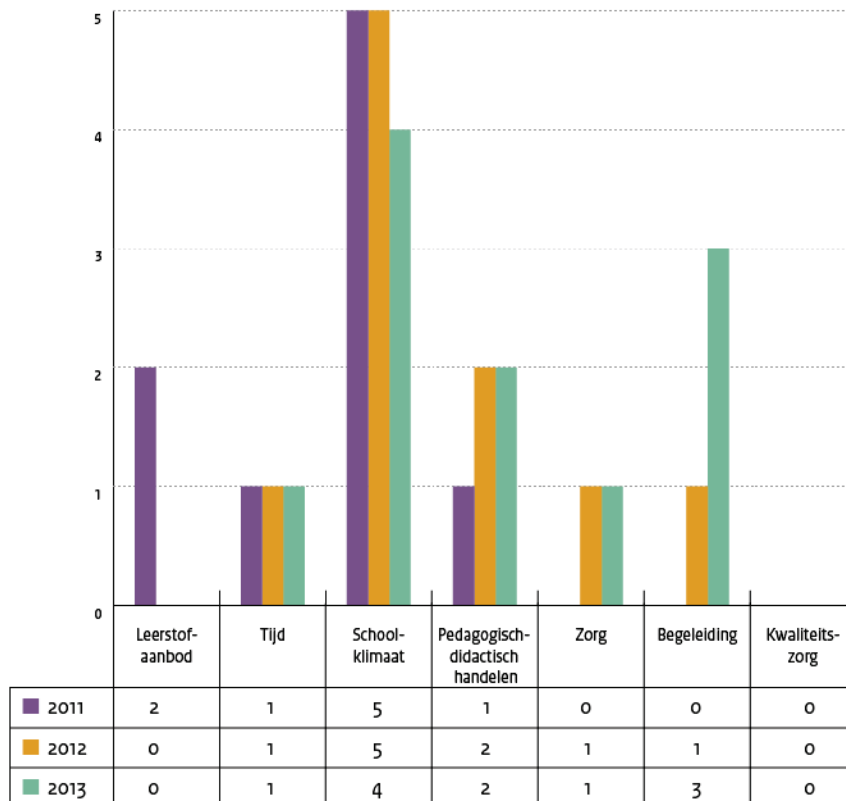
#### 2.4.2 Voortgezet onderwijs

In 2008 constateerde de inspectie dat de kwaliteit van het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uiterst zorgelijk was. Op Bonaire achtte de inspectie van de acht beoordeelde kwaliteitsaspecten alleen het aspect pedagogisch handelen van voldoende niveau. Op Sint Eustatius was alleen het pedagogisch handelen en het schoolklimaat voldoende. Op Saba was de kwaliteit wat beter. Hier werden de kwaliteitszorg, het pedagogisch handelen, het didactisch handelen en het schoolklimaat als voldoende beoordeeld.

In 2013 is het beeld meer gedifferentieerd. De meeste scholen maken zeker vorderingen op de verschillende kwaliteitsaspecten. Dit betekent echter nog niet dat de basiskwaliteit al bereikt is. Omgekeerd, wanneer het aantal scholen met een voldoende oordeel voor een kwaliteitsaspect niet is gestegen, hoeft dit dus geenszins te betekenen dat de ontwikkeling stagneert. Figuur 2.4.2a laat zien dat het aantal kwaliteitsaspecten waarbij de basiskwaliteit al bereikt is, slechts langzaam toeneemt. Op het aspect leerstofaanbod lijkt zelfs sprake van een achteruitgang van de kwaliteit. Dit is echter niet het geval. Dit is het gevolg van het feit dat dit kwaliteitsaspect in 2011 op een iets andere wijze is onderzocht dan in

2012 en 2013. In het vo verzorgt nog geen van de scholen onderwijs dat voldoet aan de basiskwaliteit.

Figuur 2.4.2a Aantal scholen met het inspectieoordeel 'voldoende' in het voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland, per domein, schooljaar 2011, 2012 en 2013, n=5



*N.B. Er zijn in Caribisch Nederland drie scholen voor voortgezet onderwijs. De Scholengemeenschap Bonaire heeft drie aparte afdelingen met elk een eigen team van docenten: het Junior College inclusief het praktijkonderwijs, het vmbo en het Liseo Boneriano (havo/vwo). De inspectie beoordeelt de kwaliteit van deze afdelingen apart en onderscheidt daarom in Caribisch Nederland vijf afdelingen of objecten van toezicht.*

Evenals in het po is in het vo gekeken naar de kwaliteit van de lessen die worden gegeven door leraren met een Nederlands of Nederlands-Antilliaans diploma (meer dan driekwart van de leraren in het vo) en leraren met een diploma uit een ander land. Ook in het vo zijn tussen deze groepen leraren geen verschillen vastgesteld.

Een goede graadmeter voor de kwaliteit van het onderwijs zijn de cijfers voor de centrale eindexamens. Hoewel de inspectie geen norm heeft voor een oordeel over die opbrengst, houdt zij wel de gemiddelde cijfers bij. Die cijfers liggen gemiddeld beduidend lager dan in Europees Nederland. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de in 2008 al geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijsproces en de moeite die de leerlingen hebben met de Nederlandse taal in de methodes van de verschillende vakken. Slechts op één van de afdelingen ligt het gemiddelde cijfer boven de 6.

Ter vergelijking: in Europees Nederland ligt het percentage afdelingen met een gemiddelde score onder de 6 op 5,2. Uit figuur 2.4.2b blijkt dat de cijfers op Bonaire beter zijn dan op Sint Eustatius. (Saba neemt niet deel aan de centrale eindexamens, maar aan een Caribisch systeem van examinering).

Een andere opbrengstindicator in het voortgezet onderwijs, die eveneens in tabel 2.4.2b te vinden is, is de discrepantie tussen de gemiddelde cijfers voor het schoolexamen en die van het centrale examen. Op Sint Eustatius is die discrepantie bijzonder groot, hetgeen het slagingspercentage in positieve zin vertekent. Op Bonaire ligt die veelal binnen de normen die in Europees Nederland gelden. Ter vergelijking: in 3,7 procent van de afdelingen in Nederland is het verschil SE-CE groter dan 0,5 punt.

Tabel 2.4.2b Examens voortgezet onderwijs, gemiddelde cijfers CE en discrepantie SE-CE

		Gemiddeld cijfer centraal examen over één schooljaar			Gemiddelde discrepantie tussen cijfers se en ce over één schooljaar		
		Bonaire	St. Eustatius	Gem. Nederland	Bonaire	St. Eustatius	Gem. Nederland
Vwo	2012	6,0		6,37	0,6		0,26
	2013	5,8		6,56	0,6		0,06
Havo	2012	6,1	5,1	6,29	0,3	1,5	0,04
	2013	5,8	5,0	6,46	0,4	1,7	-0,12
Vmbo-t/tkl	2012	5,3	4,7	6,27	0,7	1,7	0,22
	2013	5,2	4,2	6,24	0,8	1,6	0,24
Vmbo-k/pkl	2012	5,8	4,9	6,27	0,4	1,1	0,10
	2013	5,7	5,3	6,23	0,8	1,1	0,13
Vmbo-b/pbl	2012	5,9	5,4	6,61	0,3	1,3	-0,16
	2013	5,7	5,2	6,63	0,2	1,2	-0,20

*N.B. Op Saba wordt niet geëxamineerd naar Nederlands model*

Op Saba wordt geëxamineerd volgens de zogeheten CXC-systematiek. Het betreft Engelstalige examens, vastgesteld en ook gecorrigeerd door de Caribbean Examination Council (CXC). Het niveau is vergelijkbaar met het Nederlandse havo-diploma. Voor toegang tot het hoger beroepsonderwijs in Europees Nederland moeten de studenten aanvullende modules volgen en deze afsluiten met een schoolexamen. Op deze wijze moet gewaarborgd worden dat het leerstofaanbod meer in overeenstemming is met dat van Europees Nederland. De kandidaten moeten slagen in zes vakken om een diploma te krijgen, maar kunnen ook in meer vakken examens doen. In 2012 wist 89 procent van de leerlingen met minstens zes vakken het diploma te behalen. In 2013 was het slagingspercentage 100 procent. Dat zijn goede slagingspercentages te noemen, zeker als we bedenken dat het percentage zittenblijvers op Saba in de klassen vóór het eindexamenjaar zeer laag is. Saba biedt nog geen modules aan die het diploma vergelijkbaar maken met het havo en zo toegang verschaffen tot het Nederlandse hbo. Deze zijn wel in ontwikkeling. Over het aantal leerlingen dat voor een HBO-studie naar Nederland gaat en hun succes, heeft de school geen informatie bijgehouden.

Ten slotte zijn er sinds kort gegevens beschikbaar over het percentage leerlingen dat doubleert of afstroomt naar een lagere opleiding of leerweg. Met name in het vmbo zijn die percentages zeer hoog. Uit de cijfers kan worden afgeleid dat voor de leerlingen in Caribisch Nederland de kans om zonder vertraging het vmbo-diploma te behalen op het niveau van leerjaar 3 klein is. Op Saba was het beroepsonderwijs in 2012 nog zo zwak ontwikkeld dat van de kleine groep kandidaten niemand een diploma heeft behaald. In 2013 behaalden alle vijf kandidaten hun diploma. Omdat

Saba sinds dit schooljaar een geïntegreerd traject vmbo-mbo kent, betreft het hier mbo-diploma's.

Tabel 2.4.2c Percentage leerlingen dat vertraging oploopt, afstroomt naar een lagere leerweg/opleiding of uitstroomt zonder bevordering (2011/2012)

	Leerjaar	Vwo	Havo	Vmbo-t	Vmbo-b+k
<b>Bonaire</b>	1	8 (3)			
	2	13 (4)			
	3	16 (4)	31 (10)	47 (8)	48 (6)
	4	12 (13)	23 (27)	38 (11)	29 (7)
	5	19 (12)	24 (19)	nvt	
	6	0 (14)	nvt		
<b>St. Eustatius</b>	schakelklas	geen gegevens bekend			
	1	nvt	0 (3)		
	2		8 (4)		
	3		0 (10)	64 (8)	85 (6)
	4		37 (27)	38 (11)	39 (7)
	5		27 (19)	nvt	
<b>Saba</b>	1	nvt	0	nvt	0
	2		0		0
	3		0 (10)		0 (6)
	4		0 (27)		100 (7)
	5		11 (19)		

Ter vergelijking zijn de gemiddelde percentages van Europees Nederland tussen haakjes vermeld.

Opvallend is dat de afdelingen op Sint Eustatius het in alle opzichten slechter doen dan die van de andere eilanden. De kwaliteit van het onderwijs is slechter, net als de cijfers van de centrale eindexamens, de discrepantie tussen de gemiddelde cijfers van het schoolexamen en die van het centrale examen en ten slotte het percentage leerlingen dat tijdens de opleiding vertraging oploopt. Verder is het proces van verbetering van het onderwijs gestagneerd; de inspectie constateert geen vooruitgang. Dit laatste wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat schoolleiding en bestuur niet effectief leiding geven aan het proces van verbetering<sup>9</sup>.

### 2.4.3

#### *Praktijkonderwijs*

Het praktijkonderwijs in Caribisch Nederland is ingevoerd per 10 oktober 2010 als opvolger van het Antilliaanse arbeidsgericht onderwijs. Sinds de invoering wordt van de afdelingen voor praktijkonderwijs verwacht dat zij de leerlingen opleiden om zo zelfstandig mogelijk maatschappelijk te functioneren. Zij moeten hen gericht opleiden voor betaald werk (indien mogelijk), vervolgonderwijs of een andere dagtaak. Met gericht opleiden wordt bedoeld dat voor de leerlingen een persoonlijk uitstroomprofiel wordt bepaald, afhankelijk van de interesses en mogelijkheden van de leerling. Het is de bedoeling dat naar aanleiding van dit uitstroomprofiel individuele leerdoelen worden bepaald. De mate waarin de leerling zich ontwikkelt

<sup>9</sup> Zie voor details de rapporten van de achtereenvolgende kwaliteitsonderzoeken in het vo op Sint Eustatius: <http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijs/Caribisch+Nederland/rapporten/rapporten-kopie>

conform de individuele leerdoelen is een van de opbrengsten van het praktijkonderwijs. Het praktijkonderwijs heeft echter nog geen individuele uitstroomprofielen of leerdoelen vastgesteld. Er is dus nog geen sprake van gericht opleiden of het benutten van de mogelijkheden van de leerlingen.

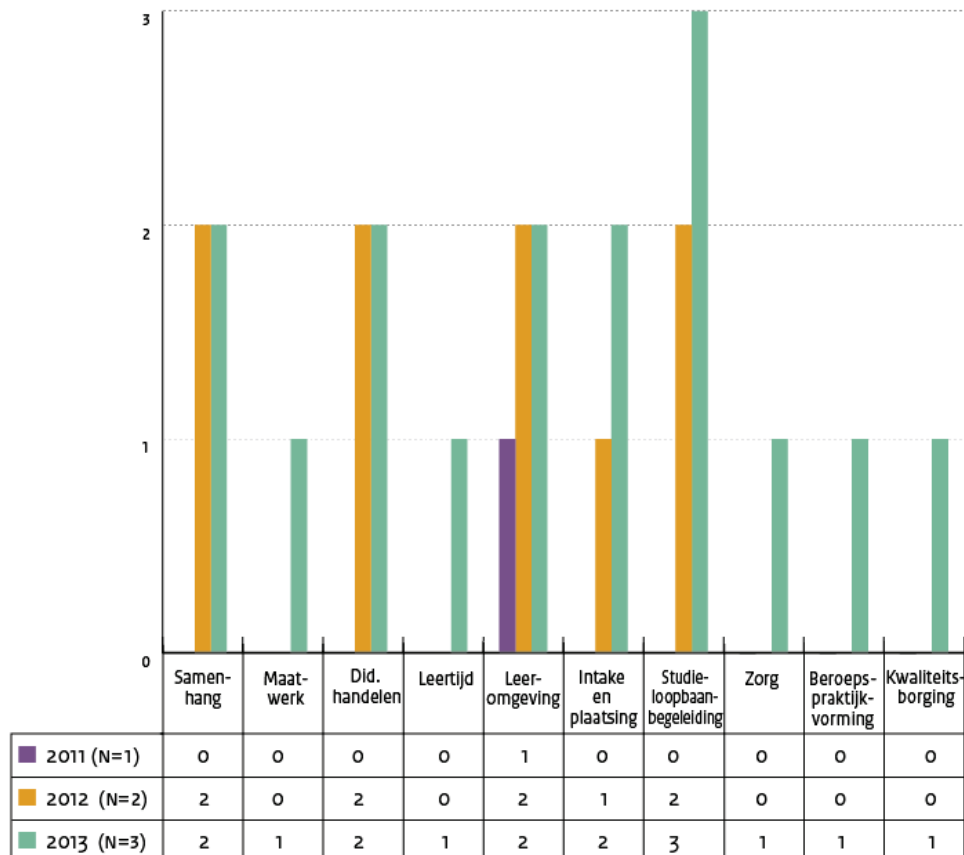
#### 2.4.4

##### *Beroepsonderwijs (mbo)*

De kwaliteit van het beroepsonderwijs op Bonaire wijkt minder af van het Europees Nederlandse niveau dan het voortgezet onderwijs. De kwaliteit was al in 2008 minder zorgelijk dan die in het vo en heeft zich sinds 2011 ook sneller ontwikkeld. In het algemeen wordt het mbo onderwijs gekenmerkt door een voldoende vruchtbaar werkklimaat, waarin de studenten betrokken zijn bij de onderwijsactiviteiten. Op één van de vestigingen voor mbo voldoet de kwaliteit van het onderwijsproces al aan de basiskwaliteit die in 2016 vereist wordt. Dit betekent dat de kwaliteit van de lessen en de begeleiding inmiddels voldoet aan de maatstaven die in Europees Nederland worden gehanteerd.<sup>10</sup>

Op één van de vestigingen voor mbo voldoet de kwaliteit van het onderwijsproces zelfs al aan de basiskwaliteit. Op een andere voldoen vijf van de negen kwaliteitsaspecten. De kwaliteit van de examinering en diplomering is slechts op twee vestigingen van één instelling onderzocht en voldoet niet aan de normen.<sup>11</sup>

Tabel 2.4.4a Aantal scholen met het inspectieoordeel 'voldoende' in het middelbaar beroeps- onderwijs in Caribisch Nederland, per domein, schooljaar 2011, 2012 en 2013



<sup>10</sup> Het mbo wordt op Bonaire door één onderwijsinstelling aangeboden op twee vestigingen. De opleidingen voor niveau 1 worden verzorgd door een apart team van docenten.

<sup>11</sup> De kwaliteit van de examinering en diplomering van de overige twee instellingen wordt pas onderzocht in april 2014 omdat er op deze instellingen pas recentelijk studenten zijn gediplomeerd.

Op de opleidingen zijn vaak zo weinig studenten ingeschreven dat het niet mogelijk is om de opbrengsten te bepalen. Op vijf van de aangeboden opleidingen zijn voldoende studenten ingeschreven om een indicatie te geven voor een oordeel over de opbrengsten van het onderwijs. In die vijf gevallen halen de beroepsopleidingen op Bonaire aan de in Europees Nederland geldende norm voor opbrengsten, te weten het percentage studenten dat gediplomeerd de instelling verlaat. Het beroepsonderwijs op de Saba en Sint Eustatius is pas gestart op 1 augustus 2012. Het is nog te vroeg om conclusies te trekken over de opbrengsten van deze opleidingen. In 2012 is besloten om het voorbereidend beroepsonderwijs op Saba geïntegreerd met het middelbaar beroepsonderwijs aan te bieden.

Tabel 2.4.4b Opbrengsten mbo 2013 Bonaire

Crebo	Opleiding	Niveau	Jaarresultaat %	Diplomaresultaat %	Vergelijking met norm Europees Nederland
10039	Administrateur	4	100	100	voldoet
10742	Sociaal-pedagogisch werker	3	100	100	voldoet
92180	Onderhoud- en verbouw-bedrijf (Servicemedewerker gebouwen)	2	72	50	voldoet
90440	Arbeidsmarktgekwalificeerd assistent	1	60	48	voldoet
90660	Horeca-assistent	1	69	57	voldoet

De inspectie heeft overigens vastgesteld dat de examinering bij de beide onderzochte vestigingen niet voldoet. Als gevolg hiervan wordt intensief toezicht uitgevoerd, zijn afspraken ter verbetering gemaakt en zal een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering uitgevoerd worden in mei 2014. Het negatieve oordeel over de kwaliteit van de examinering betekent echter dat de examenresultaten en daarmee de opbrengsten vertekend kunnen zijn.

Een andere factor die mogelijk bijdraagt aan het grotere rendement van het mbo, vergeleken met het vo, is het gegeven dat het vak Nederlands niet meetelt voor de examenuitslag. Ook in de nabije toekomst zal dit niet het geval zijn. De referentieniveaus voor Nederlands gelden nog niet in het mbo en een tijdstip van invoering is nog niet bepaald. Ook zullen er nog geen centrale examens Nederlands afgenomen worden. Alleen wanneer er in de kwalificatiedossiers eisen zijn opgenomen met betrekking tot Nederlands zal het vak Nederlands in de examinering worden opgenomen.

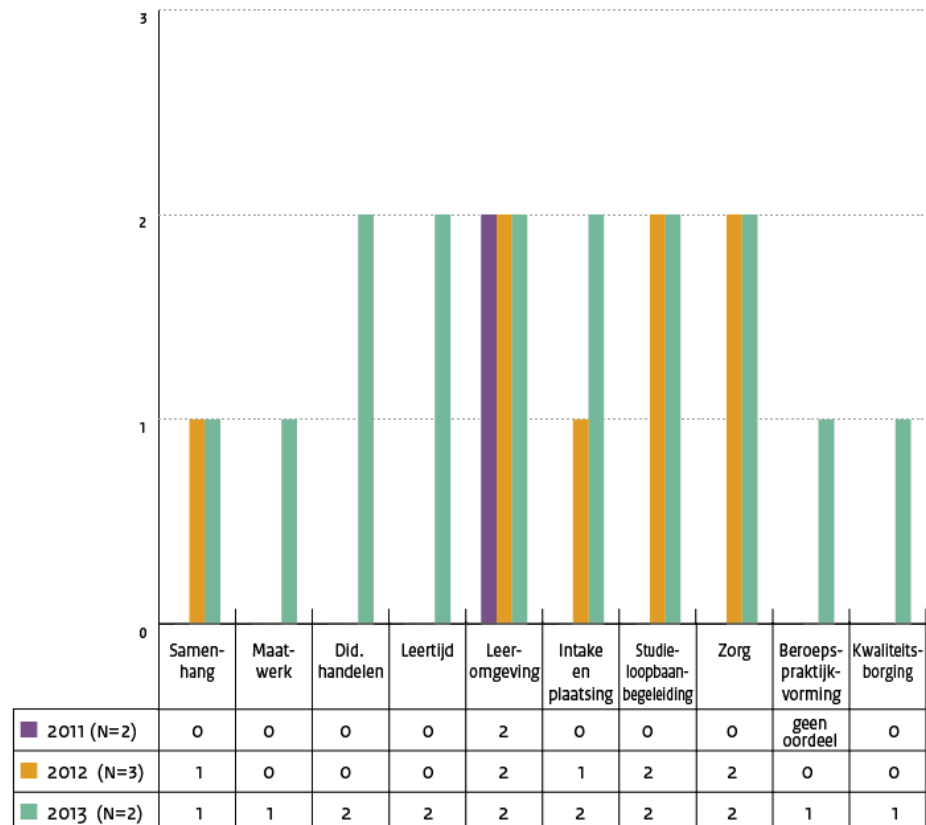
Op de Bovenwindse Eilanden zijn er nog geen opbrengsten bekend omdat het mbo hier pas sinds twee jaar wordt aangeboden. De kwaliteit van het onderwijsproces blijft nog achter. De expertise van mbo op de Bovenwindse Eilanden is beperkt, maar in samenwerking met instellingen in Europees Nederland en op Bonaire wordt de expertise uitgebreid door scholing en samenwerking.

#### 2.4.5

##### *Sociale kanstrajecten jongeren*

De kwaliteit van het onderwijs van de sociale kanstrajecten is zeer verschillend. Op Bonaire voldoet het onderwijsproces al aan de eisen van basiskwaliteit. Ook worden de meeste studenten succesvol begeleid naar werk of vervolgonderwijs. De kwaliteit op de Bovenwindse Eilanden is nog niet zo ver ontwikkeld. Op Saba is er wel degelijk ontwikkeling zichtbaar in de kwaliteit van het programma, de didactiek en de begeleiding, maar op Sint Eustatius stagneert de kwaliteit vanwege bestuurs- en managementproblemen.

Tabel 2.4.5a Sociale kanstrajecten jongeren met het inspectieoordeel 'voldoende', per domein, schooljaar 2011, 2012 en 2013



*N.B. In 2011 werd een afwijkend toezichtkader gebruikt.*

Ook het percentage studenten dat succesvol is begeleid naar werk of vervolgonderwijs is beduidend lager dan op Bonaire, zoals is te zien in tabel 2.4.5b.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Op Saba en Sint Eustatius is het voorgekomen dat er gedurende één van de afgelopen schooljaren geen deelnemers waren ingeschreven in de sociale kanstrajecten. In die gevallen heeft de inspectie geen kwaliteitsonderzoek kunnen uitvoeren. Hierdoor hebben de cijfers in de tabellen 2.4.5a en 2.4.5b in sommige jaren betrekking op minder dan drie instellingen.



Tabel 2.4.5b Opbrengsten sociale kanstrajecten

		% studenten dat na skj-traject vervolgonderwijs volgt of werk heeft	% studenten dat na één jaar nog steeds werkt of onderwijs volgt heeft
<b>Bonaire</b>	2011	81	94
	2012	94	81
	2013	94	Nog niet bekend
<b>St. Eustatius</b>	2011	56	56
	2012	65	Niet bekend
	2013	Geen studenten in opleiding	Geen studenten in opleiding
<b>Saba</b>	2011	Geen studenten in opleiding	
	2012	Geen studenten uitgestroomd	
	2013	Geen studenten uitgestroomd	

De kwaliteit van de sociale kanstrajecten op Sint Eustatius blijft achter bij de andere eilanden. Hierbij speelt de kwaliteit van de directie een rol, evenals het gegeven dat er de facto geen bestuur functioneert dat verantwoordelijkheid neemt voor de sociale kanstrajecten. Op Sint Eustatius blijft dus zowel de kwaliteit van het voortgezet onderwijs als die van de sociale kanstrajecten achter bij dat van de andere eilanden vanwege bestuurs- en managementproblemen. Hierbij moet opgemerkt worden dat het verschillende instellingen en besturen betreft.

#### 2.4.6

##### Zorg

##### **Onvoldoende zorgkwaliteit**

De deugdelijkheidseisen die worden gesteld aan de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, zijn in de onderwijswetten opgenomen. De kwaliteitseisen zijn beschreven in het document *'Basiskwaliteit onderwijszorg in Caribisch Nederland'*. De expertisecentra onderwijszorg moesten conform dit document uiterlijk per 1 augustus 2013 aan de basiskwaliteit voldoen.

Op dit moment waardeert de inspectie slechts van een enkele vo- en mbo-afdeling de zorg als voldoende. Bij het overgrote deel van de scholen en bij de expertisecentra onderwijszorg is nog geen sprake van basiskwaliteit in de leerlingenzorg.

De inspectie heeft grote zorgen over de onderwijszorg in Caribisch Nederland. De zorgproblematiek onder de leerlingen is groot door leerachterstanden die in het verleden zijn ontstaan en door een grote diversiteit aan onderwijsbehoeften. Leerlingen verwijzen naar scholen voor speciaal onderwijs is niet mogelijk omdat de wetgeving daarin niet voorziet.

Voor goed functionerende leerlingenzorg is zowel een adequaat ondersteuningsaanbod van de expertisecentra onderwijszorg nodig als een effectief systeem van signalering en remediëring op de scholen. De leraren spelen hierin een cruciale rol. Op dit moment wordt aan beide voorwaarden onvoldoende voldaan. De inspectie ziet dat dit een omvangrijke opgave is onder heel moeilijke omstandigheden. Daarbij ontbreekt het aan deskundigheid en capaciteit om de problematiek het hoofd te bieden.

De vraag is ook gerechtvaardigd of hier niet teveel van de leraren wordt gevraagd. De meeste leraren hebben te maken met klassen waar vrijwel alle leerlingen een of meer jaren leerachterstand hebben en het Nederlands nauwelijks beheersen. Bovendien hebben de klassen doorgaans verschillende leerlingen met ernstige leer- en/of ontwikkelingsproblematiek. Dit stelt eisen aan de pedagogische en didactische

deskundigheid en vaardigheden die in Europees Nederland zelden aan leraren gesteld worden.

Om de onderwijszorg in 2016 op een acceptabel niveau te krijgen is op korte termijn een sterke impuls nodig. Het verdient aanbeveling dat het ministerie van OCW en de samenwerkingsverbanden op de eilanden een masterplan uitwerken om de onderwijszorg deze impuls te geven. Daarbij moet rekening worden gehouden met de specifieke situatie op elk eiland. Een veel actievere rol van de samenwerkingsverbanden op de eilanden is hierbij een absolute voorwaarde. Tot dusverre hebben de samenwerkingsverbanden geen eilandbreed beleid of een brede visie op onderwijszorg ontwikkeld. Zij hebben zich beperkt tot hun rol als bevoegd gezag van het expertisecentrum.

### **Eerstelijnszorg**

Scholen in Caribisch Nederland worden geacht op dezelfde wijze hun leerlingenzorg in te richten als scholen in Europees Nederland. De scholen moeten leerlingen observeren en toetsen om te bepalen of hun ontwikkeling goed verloopt en of de leerresultaten stroken met de verwachtingen. Aan de hand van de resultaten van toetsen en observaties kan worden geconcludeerd of leerlingen tijdelijk of permanent aanvullende zorg nodig hebben.

Leerlingen met een vermoedelijk tijdelijk leerprobleem moeten passende aanvullende hulp krijgen. De school moet deze leerlingen zelfstandig de aanvullende hulp bieden in de vorm van extra uitleg, remedial teaching of bijlessen. Deze hulp, de eerstelijnszorg, is een integraal onderdeel van de opdracht van de school.

In de afgelopen drie jaar heeft de inspectie vastgesteld dat de kwaliteit van de genoemde aanvullende hulp divers is. Er zijn scholen waar de eerstelijnszorg nauwelijks ontwikkeld is. Op andere scholen wordt aanvullende hulp of remedial teaching zeker gegeven maar volgens een weinig planmatige opzet. Het doel en de uitvoering van de aanvullende zorg is dan vaak niet of slechts vaag beschreven en de effectiviteit is dan eigenlijk niet te bepalen. Op een enkele school vindt de hulp al wel planmatig plaats en evalueren de leraren en de zorgcoördinatoren het resultaat. De inspectie stelt vast dat er nog een flinke sprong te maken is in de eerstelijnszorg in de scholen. Verbetering is van buitengewoon belang; veel van de huidige leerachterstanden in Caribisch Nederland zijn niet alleen achterstanden die de leerlingen al hebben wanneer zij de school binnenkomen maar ook het gevolg van tekortkomingen in de eerstelijnszorg in de scholen. Scholen blijken onvoldoende in staat beperkte vaak tijdelijke leerproblemen op te lossen, zodat ze bij veel leerlingen uitgroeien tot ernstige achterstanden.

In het voortgezet onderwijs bevindt de eerstelijnszorg zich in een vroeg stadium van ontwikkeling. De zorg wordt in het algemeen onvoldoende resultaatgericht en planmatig uitgevoerd. Hierin is de afgelopen jaren wel geïnvesteerd, maar de scholen hebben hiervoor meer ondersteuning nodig van de expertisecentra dan deze nu bieden. Dit terwijl de leerlingen vanwege sociale problematiek en leerachterstanden juist bijzonder veel behoefte hebben aan zorg, zowel bij de cognitieve vakken als bij de veelvuldig voorkomende sociaal-emotionele problematiek.

### **Tweedelijnszorg: specialistisch onderwijs**

Zeer veel leerlingen kampen met grote leerachterstanden die zijn ontstaan door problemen in de thuissituatie en door tekortkomingen in het onderwijs. Daarnaast is er in Caribisch Nederland een relatief grote groep leerlingen met leer- of ontwikkelingsstoornissen. Zij zijn veelal niet in staat om gemiddelde leerresultaten

te bereiken. Deze leerlingen, die een groter deel van de totale leerlingenpopulatie uitmaken dan in Europees Nederland, hebben intensieve, specifieke zorg en behandelingen nodig om die resultaten te bereiken waartoe zij in staat zijn. Om te bepalen welke zorg deze leerlingen nodig hebben, melden de scholen deze leerlingen aan bij het expertisecentrum onderwijszorg. Het expertisecentrum heeft als taak diagnostisch onderzoek naar leer- of ontwikkelingsprobleem te laten uitvoeren. Op basis van de uitslag van het onderzoek moet voor de leerling een ontwikkelingsperspectief en een (be)handelingsplan worden opgesteld met leerdoelen en een passende onderwijskundige aanpak. In de scholen is onvoldoende deskundigheid voorhanden om dit specialistische onderwijs te bieden. De leraren kunnen de zeer grote zorgbreedte en grote concentratie en variëteit aan leer- en ontwikkelingsproblemen doorgaans niet aan.

Voor ondersteuning bij specialistisch onderwijs kan de school terugvallen op het expertisecentrum onderwijszorg. Dit centrum kan de ambulante begeleiding van de leerling en de leraar en specialistische behandeling of therapieën organiseren, de zogeheten tweedelijnszorg.

Naar het oordeel van de inspectie is de tweedelijnszorg op dit moment van onvoldoende kwaliteit. Bepaalde specialistische zorg, zoals logopedische behandelingen en fysiotherapie, worden op een adequate, functionele wijze verzorgd. De tweedelijnszorg in onderwijskundige zin is in de meeste gevallen echter onder de maat. De expertisecentra richten zich op remedial teaching of op de begeleiding van de zorgcoördinatoren binnen de scholen en onvoldoende op planmatige ambulante begeleiding op het niveau van de leraar en de zorgleerling. Naar het oordeel van de inspectie kiezen de expertisecentra daarmee niet voor de juiste focus. Hierbij spelen een tekort aan specifieke deskundigheid en capaciteitsproblemen een rol. De centra zijn nog in opbouw en met name op Bonaire is de benodigde zorgcapaciteit (in termen van mensen en middelen) moeilijk te bepalen omdat de zorgproblematiek nog niet in volle omvang in kaart is gebracht. Het tekort aan specifieke deskundigheid bij de expertisecentra blijkt uit het feit dat plannen voor gerichte ambulante begeleiding ontbreken. De leerlingendossiers op de scholen en de expertisecentra bevatten wel veel persoonsgegevens en onderzoeks- en testgegevens, maar nog weinig analyses en documenten met afspraken, procedures en aanwijzingen voor de behandeling. De dienstverlening is te zeer persoonsgebonden; de uitvoering van de zorg is niet aantoonbaar overdraagbaar aan een andere zorgverlener. De scholen geven ook aan dat de kwaliteit van de hulp vanuit het expertisecentrum sterk afhankelijk is van de persoon van de hulpverlener. Wat betreft de deskundigheden die nodig zijn, doet zich dezelfde situatie voor als in de scholen: de beschikbaarheid van voldoende deskundig personeel is voornamelijk te beperkt.

Tot slot stelt de inspectie vast dat de ondersteuning vanuit de expertisecentra voornamelijk is gericht op de basisscholen; de dienstverlening aan het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is tot dusverre zeer gering geweest. De inspectie verwacht van de expertisecentra dat zij zich nadrukkelijk ook richten op deze schoolsoorten.

### **Onvoldoende mogelijkheden voor specialistisch onderwijs buiten de school**

Een bijzonder probleem vormen de leerlingen die vanwege ernstige leer- en ontwikkelingsstoornissen, en combinaties daarvan, niet in een reguliere school op hun plaats zijn. Het gaat om ernstig lichamelijk gehandicapte leerlingen, zeer zwak begaafde leerlingen, leerlingen met zware gedragsstoornissen en leerlingen met psychiatrische problematiek of ernstige stoornissen in het autistisch spectrum. Zij doen daardoor een groot beroep op de aandacht en zorg van de leraren. Van deze

leerlingen in de basisschoollleeftijd kan een deel op Bonaire worden verwezen naar de voormalige school voor individueel basisonderwijs. Weliswaar is deze school in formele zin nu een reguliere basisschool, de leerlingenpopulatie bestaat nog steeds uitsluitend uit leerlingen met cognitieve beperkingen (mlk en zmlk), ernstige leerstoornissen en gedragsproblemen. Dit betekent dat deze reguliere school al haar leerlingen specialistisch onderwijs moet bieden. De kwaliteit van het onderwijs op de school is vooruitgegaan op het gebied van leerstofaanbod en schoolklimaat. Toch beschouwt de inspectie de school ook op de langere termijn als erg kwetsbaar, vooral wat betreft het pedagogisch-didactisch handelen en de leerlingenzorg. Zij kan de orthopedagogische en orthodidactische aanpak die de leerlingen nodig hebben, niet of nauwelijks bieden. Slechts één leraar heeft daarvoor de benodigde specialistische achtergrond. Er zijn verder onvoldoende onderwijsmaterialen en het schoolgebouw is slechts in beperkte mate toegerust voor specialistisch onderwijs. De begeleiding die deze school krijgt van het expertisecentrum kent dezelfde tekortkomingen als die voor de andere scholen.

Voor de leerlingen van twaalf tot achttien jaar met een dermate zware problematiek dat zij niet binnen het praktijkonderwijs kunnen worden opgevangen, heeft de Scholengemeenschap Bonaire een eigen lesplaats ingericht voor specialistisch onderwijs. Van deze lesplaats heeft de inspectie kunnen vaststellen dat er een adequaat schoolklimaat heerst en dat het welzijn van de leerlingen veel aandacht krijgt. Of de noodzakelijke orthodidactische en orthopedagogische aanpak adequaat is, heeft de inspectie nog niet kunnen vaststellen. De diversiteit van de problematiek is buitengewoon groot.

Overigens pleit de inspectie niet voor het invoeren van speciaal onderwijs in Caribisch Nederland. Zij stelt wel vast dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om binnen de vigerende wetgeving aparte faciliteiten in te richten voor de leerlingen in de zwaarste zorgcategorieën. Dat is in het belang van alle leerlingen. Immers zolang niet wordt voorzien in passend onderwijs voor deze categorieën leerlingen in separate voorzieningen is het gevolg dat zij niet het onderwijs krijgen dat ze nodig hebben. Tegelijkertijd leidt hun aanwezigheid in het reguliere onderwijs ertoe dat leraren onvoldoende aandacht kunnen geven aan het aanpakken van leerachterstanden bij andere leerlingen. Op de twee Bovenwindse Eilanden zijn er nu helemaal geen aparte voorzieningen. Wellicht is dat voor Saba vanwege de geringe omvang van de leerlingenpopulatie ook niet realistisch. Een lesplaats met een of meer aparte klassen op Sint Eustatius is echter een serieuze optie. Er is een voldoende grote groep leerlingen die baat zou hebben bij specialistisch onderwijs in een aparte setting. De schaarse specifieke deskundigheid op de bovenwindse eilanden zou daarmee geconcentreerd en dus mogelijk efficiënter kunnen worden ingezet.

## **2.5 Is basiskwaliteit haalbaar in 2016?**

De lengte van het verbetertraject in de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland is door de betrokken partijen bepaald op zes jaar, van 2011 tot en met 2016. Doel is om een naar Nederlandse en Caribische maatstaven aanvaardbaar niveau van onderwijskwaliteit op de scholen in Caribisch Nederland te bereiken. Deze doelstelling is voor de verschillende schoolsoorten en voor de onderwijszorg vertaald in kenmerken van basiskwaliteit. Halverwege de verbeterperiode ligt de vraag voor de hand of de beoogde basiskwaliteit in 2016 haalbaar is voor de scholen en instellingen.

De inspectie stelt vast dat de scholen tot 2016 nog aanzienlijke stappen te maken hebben en dat het reëel is te veronderstellen dat zij dat op veel gebieden ook nog kunnen doen. Tegelijkertijd vindt de inspectie dat het niet reëel is te verwachten dat

alle scholen in 2016 op alle onderdelen op een met Europees Nederland vergelijkbaar basiskwaliteitsniveau zullen functioneren. Naast de hiervoor aangeduide problematiek rond de leerlingenzorg, gaat het dan in het bijzonder om de ontwikkeling van de kwaliteitszorg.

Het is bovendien waarschijnlijk dat in 2016 de leerresultaten zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs nog beduidend onder het niveau zullen liggen dat wordt verwacht van scholen in Europees Nederland. Bij de vraag of basiskwaliteit haalbaar is, maakt de inspectie een duidelijk onderscheid tussen de vaststelling of scholen wat betreft hun werkprocessen (onderwijs, zorg, kwaliteitszorg) voldoen aan basiskwaliteit en de inschatting in hoeverre leerlingen in Caribisch Nederland in 2016 qua leerresultaten op een met Europees Nederland vergelijkbaar niveau zullen benaderen. Wanneer de inspectie in 2016 van scholen kan vaststellen dat basiskwaliteit is bereikt, zal dit naar verwachting voorlopig alleen betrekking hebben op de processen binnen de school en niet op de leerresultaten.

Hieronder licht de inspectie haar conclusie nader toe.

Scholen, besturen, school- en bestuurscoaches, ondersteuningsinstellingen en beleidsmakers stellen veel in het werk om het onderwijs op een hoger plan te brengen. Alle scholen werken volgens de afspraken in de Onderwijsagenda aan hun kwaliteitsverbetering. De motivatie van het personeel in de scholen is over het algemeen groot en men is ervan overtuigd dat de kwaliteit beter moet en beter kan. Dat biedt een goed vertrekpunt voor de ontwikkeling van het onderwijs in de komende jaren.

De omstandigheden waarin scholen en instellingen werken, zijn vaak buitengewoon complex en er zijn veel onderlinge verschillen. De tot dusverre bereikte kwaliteit verschilt ook per school. Van een aantal scholen in het primair onderwijs verwacht de inspectie, op grond van de meest recente bevindingen tijdens de kwaliteitsonderzoeken, dat zij in 2016 op een flink aantal domeinen basiskwaliteit bereikt zullen hebben. Dat geldt ook voor bepaalde afdelingen van het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs. Het is echter twijfelachtig of zonder extra inspanningen de leerlingenzorg op die scholen of afdelingen dan ook van voldoende kwaliteit zal zijn. De problematiek op dit gebied is hardnekkig en de omstandigheden zijn ongunstig.

Hoewel de meeste scholen tot nu toe jaarlijks aantoonbare vooruitgang hebben geboekt, geldt voor alle scholen dat er steeds risico's blijven bestaan voor de kwaliteitsontwikkeling in de breedte. Wisselingen in personeel of andere factoren die de continuïteit beïnvloeden, kunnen schade aan het verbetertraject toebrengen, met vertraging of stagnatie als gevolg.

Het zal bovendien nog enige tijd duren voor de inspectie tot realistische beoordelingsnormen voor de te bereiken leerresultaten kan komen. Het bereiken van een aanvaardbaar niveau van de opbrengsten op het gebied van Nederlandse taal en lezen en van de examenresultaten in het voortgezet onderwijs vergt ongetwijfeld veel tijd. Dit proces is mede afhankelijk van beleidskeuzes over bijvoorbeeld referentieniveaus. De opbrengsten van het mbo zijn momenteel voldoende volgens de Europees Nederlandse normen, maar zijn vertekend doordat de examinering niet van voldoende kwaliteit is.

Tenslotte merkt de inspectie op dat het bereiken van basiskwaliteit niet het eindstation of de hoogste ambitie is van de onderwijsontwikkeling in Caribisch Nederland. Omdat de kwaliteit in 2008 ernstig tekortschoot, zijn de kenmerken van

basiskwaliteit nadrukkelijk geformuleerd als minimumdoelen. De ambities moeten verder reiken dan dat niveau. De scholen die basiskwaliteit bereikt hebben, staan vervolgens voor de opgave om te werken aan doorgaande kwaliteitsverbetering.

## 3 Kansen en knelpunten

Het inspectietoezicht op het onderwijs in Caribisch Nederland sinds de transitie in 2010 biedt inzicht in het verloop van het verbetertraject dat de scholen doorlopen en in de factoren die daar een rol in spelen.

De inspectie stelt vast dat er veel goed gaat en dat er op verschillende terreinen vooruitgang wordt geboekt. De meeste scholen slagen erin hun geplande verbeteractiviteiten op accurate wijze uit te voeren. In het onderwijsproces zijn hiervan belangrijke eerste resultaten zichtbaar. Het lerarenplan verzorgt, na een moeilijke start, nu nascholing aan leraren die nog een passende bevoegdheid moeten behalen in het kader van de bekwaamheidseisen die de nieuwe onderwijswetten stellen. Schoolcoaches en bestuurscoaches dragen bij aan de professionalisering van personeel, directies en besturen en er is een beter toezicht op de leerplicht.<sup>13</sup>

### 3.1 Kansen

De bijzondere context van de scholen biedt allerlei kansen om de kwaliteit van het onderwijs op een hoger plan te brengen. Sommige van die kansen worden al benut, andere moeten nadrukkelijker worden aangegrepen om in 2016 basiskwaliteit te kunnen bereiken.

Directies en besturen realiseerden zich in de aanloop naar de transitie de vele en verregaande veranderingen die de nieuwe staatkundige verhoudingen met zich mee zouden brengen. Toen de Onderwijsagenda werd opgesteld, werd dit ook de leraren duidelijk. Niettemin is de motivatie en de betrokkenheid vanaf het begin in alle geledingen groot geweest. De inspanningen die van de betrokkenen in Caribisch Nederland werden gevraagd, de nieuwe voorschriften en het toezicht daarop leidden niet tot merkbare weerstand. Integendeel, terwijl de kritiek op veranderingen op andere maatschappelijke en beleidsterreinen in de afgelopen jaren aanzienlijk toenam, is dit in het onderwijs zeer beperkt gebleven. De investeringen vanuit overheid en bestuur vinden brede instemming; de steun voor de Onderwijsagenda is onverminderd groot. De positieve attitude en motivatie van de betrokkenen is misschien wel het belangrijkste kapitaal om de kwaliteitsverbetering in het onderwijs te doen slagen. Op de eilanden zijn veel verschillende culturele invloeden herkenbaar en is men van oudsher gericht op diversiteit. Zo ook in het onderwijs. Men zoekt actief naar inzichten, oplossingsrichtingen, technieken en instrumenten in

---

13 De inspectie onderhoudt tijdens de bezoeken aan de eilanden standaard contacten met de openbare lichamen over de naleving van de Leerplichtwet-BES. De leerplichtambtenaren controleren en registreren in alle schoolsoorten het lesverzuim, met uitzondering van het mbo op Bonaire. Hieraan geeft de afdeling leerplicht vooralsnog geen prioriteit. Op Sint Eustatius en Bonaire voeren de leerplichtambtenaren ook controles uit op het te laat komen. Leerplicht op Saba heeft volledig zicht op de leerlingen en hun aanwezigheid en het verzuim is beperkt. Het openbaar lichaam Sint Eustatius heeft ook goed zicht op de situatie doordat koppeling van de leerplichtregistratie aan de gemeentelijke basisregistratie mogelijk is. Hier neemt het voorheen aanzienlijke verzuim en te laat komen nu af. Op Bonaire is geen toereikende basisregistratie die kan worden gekoppeld aan de registraties van de leerplichtambtenaren. Men heeft wel inzicht in het aantal leerlingen en men controleert regelmatig op locatie het verzuim en het te laat komen. Leerplicht treedt vaker handelend op. In het schooljaar 2012-2013 werd op Sint Eustatius vier keer en op Bonaire een keer proces verbaal opgemaakt in verband met schoolverzuim. Ook werden voor deze overtredingen verschillende Halt-straffen uitgedeeld. Het toezicht op de leerplichtwet wordt dus beter. De kleinschaligheid op de eilanden is een groot voordeel bij het detecteren van verzuim en te laat komen. Ondanks de gebrekkige gemeentelijke registratie krijgt ook de afdeling leerplicht van het openbaar lichaam Bonaire steeds beter grip op het schoolverzuim.

verschillende landen. Zo werken de scholen en instellingen samen met de andere voormalige Nederlandse Antillen, met Caribische instellingen uit de regio, met Nederlandse en Amerikaanse instellingen en zoeken zij naar goede voorbeelden in Latijns-Amerika.

De kleinschaligheid van de eilanden heeft nadelen, maar biedt ook kansen. Het kleine aantal scholen per eiland zou goede mogelijkheden moeten bieden voor effectieve samenwerking tussen verschillende organisaties. Zo kan het aanbod en de didactische aanpak van primair, voortgezet en beroepsonderwijs relatief gemakkelijk op elkaar afgestemd worden. Dit biedt niet alleen heldere doorgaande leerlijnen, maar zorgt ook voor een goede overdracht van leerlinginformatie voor effectieve leerlingbegeleiding en zorg. Een goede afstemming en samenwerking tussen scholen en de expertisecentra onderwijszorg is in principe veel gemakkelijker te realiseren dan in een complexe omgeving met talloze scholen en instellingen.

De leerplichtambtenaar, de mentoren, functionarissen van de expertisecentra onderwijszorg en hulpverleners van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) zouden gezamenlijk kunnen werken aan absentiebestrijding en leerlingenzorg. Van een dergelijke samenwerking zijn al goede voorbeelden bekend. Zo kent de leerplichtambtenaar op Sint Eustatius een groot deel van de leerlingen en de docenten persoonlijk en heeft zij regelmatig contact met andere hulpverleners. Het betreft hier ad hoc initiatieven van individuele professionals. Dergelijke 'informele' samenwerking op de kleine eilanden is gemakkelijk ook structureel te maken. De kleinschaligheid biedt volgens de inspectie meer mogelijkheden om de omvangrijke problematiek van de leerlingenzorg integraal te benaderen dan nu het geval is, bijvoorbeeld via een masterplan waarbij alle betrokkenen nauw samenwerken.

## **3.2 Knelpunten**

Bepaalde belangrijke factoren zorgen ervoor dat de problemen die het onderwijs ondervindt hardnekkig zijn. Bovendien zijn sommige factoren zeer moeilijk te beïnvloeden door de scholen, de schoolbesturen, de openbare lichamen en de rijksoverheid. Hieronder worden de belangrijkste knelpunten toegelicht waarmee het onderwijs te maken heeft. Dit plaatst de kwaliteitsverbetering tot nu toe in het perspectief van de omgeving.

### *3.2.1 Kenmerken van de populatie*

#### **Opvoeding en leefomstandigheden**

De meeste leerlingen zijn geboren op het eiland waar zij wonen. Er is ook een grote groep kinderen van immigranten: op Saba en Sint Eustatius zijn veel leerlingen afkomstig uit Zuid-Amerika, op Bonaire veel uit Zuid-Amerika en Europees Nederland. Deze immigranten zijn in wisselende mate economisch succesvol. Van de Zuid-Amerikaanse migranten en de oorspronkelijke bevolking van de eilanden leeft een aanzienlijk deel op het bestaansminimum. Hoewel er verschillen zijn tussen de eilanden, is er over het geheel genomen een groot armoedeprobleem in Caribisch Nederland. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het armoedeprobleem in 2012 onderzocht.<sup>14</sup>

Naar schatting leeft zeker de helft van de bevolking van een inkomen op of net boven de armoedegrens. Mede als gevolg van armoede hebben veel leerlingen te maken met een moeilijke thuissituatie. Huiselijk geweld, verslaving, verwaarlozing en misbruik van kinderen komen veel voor. In mei 2013 heeft Unicef uitgebreid gerapporteerd over de leefomstandigheden van kinderen op Bonaire, Sint Eustatius

---

<sup>14</sup> *Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning*, Ministerie van SZW 2012



en Saba, ter afsluiting van een meerjarig onderzoek naar kinderrechten in de Nederlandse Cariben.<sup>15</sup>

Voor veel leerlingen biedt de school vaak meer structuur dan de thuissituatie. De combinatie van armoede met de relatief veel voorkomende instabiele gezinssituaties, heeft een directe weerslag op het functioneren van de leerlingen op school. Het leerproces en de leerprestaties van de kinderen hebben er onmiskenbaar onder te lijden. In een aantal scholen is sprake van een concentratie van sociale problemen. Deze zijn ernstiger en omvangrijker dan in Europees Nederland. Sociale vangnetten zijn er in de laatste decennia steeds minder en er is op de eilanden duidelijke behoefte aan samenhangende voorzieningen om de sociale problemen aan te pakken. De problemen komen als het ware ongefilterd het onderwijs binnen en scholen zijn niet toegerust voor de omvang en complexiteit ervan. Alleen overheden kunnen dergelijke moeilijke contextfactoren beïnvloeden, maar de aanpak hiervan is complex en vergt veel tijd.

### **Taal**

Behalve dat een deel van de leerlingen een problematische thuissituatie kent en er culturele factoren zijn die belemmerend werken, is er ook het verschil in taal tussen thuis en school. De meerderheid van de leerlingen op Saba en Sint Eustatius spreekt thuis Engels of Spaans, op Bonaire spreekt de meerderheid thuis Papiamentu of Spaans. Het lesmateriaal, de instructie en de examinering zijn echter in het Nederlands.

In de onderwijswetten voor Caribisch Nederland is vastgelegd dat het basisonderwijs wordt gegeven in twee talen: in het Nederlands en in het Papiamentu, respectievelijk het Engels. Op Saba is het onderwijs geheel Engelstalig (en wordt in het voortgezet onderwijs ook in het Engels geëxamineerd). Nederlands is hier een apart vak. De praktijk op de andere eilanden is dat de leerlingen in de basisscholen zowel in hun moedertaal als in het Nederlands les krijgen.<sup>16</sup>

In het voortgezet onderwijs op Sint Eustatius en Bonaire is Nederlands, zoals voorheen onder de Nederlands Antilliaanse wetgeving, officieel de instructietaal. Het komt echter veel voor dat leraren zich wenden tot uitleg in het Papiamentu of Engels, omdat de leerlingen hen niet begrijpen. De effectiviteit van ondersteuning in de moedertaal is twijfelachtig, want het onderwijsmateriaal en de examens zijn Nederlandstalig. De mate waarin vooral de Europees Nederlandse leraren het Engels of het Papiamentu beheersen, varieert bovendien sterk.

In het beroepsonderwijs is de instructietaal eveneens Nederlands, behalve in de sociale kanstrajecten en in het mbo op niveau 1. Daar wordt Papiamentu of Engels gesproken en in deze talen wordt eveneens geëxamineerd.

Het taalprobleem in Caribisch Nederland verschilt van de taalproblemen van allochtone leerlingen in Europees Nederland. Het kost de leerlingen in Caribisch Nederland meer moeite om het Nederlands onder de knie te krijgen, omdat zij behalve op school, nauwelijks Nederlands horen of spreken. Allochtone leerlingen in Europees Nederland daarentegen horen en spreken in hun vrije tijd regelmatig

---

15 *Kind op Bonaire, Sint Eustatius en Saba: kinderrechten in Caribisch Nederland*, Karin Kloosterboer, Unicef 2013, onderzoeksproject Koninkrijkskinderen: Kinderrechten op de Nederlandse Cariben

16 Een complicerende factor hierbij is dat het Engels op Sint Eustatius en Saba sterk afwijkt van het Britse of Noord Amerikaanse Engels. Het Engels dat de leerlingen thuis spreken wijkt dus ook sterk af van het standaard Engels dat als moderne vreemde taal wordt gedoceerd. In de praktijk is ook het school-Engels (als instructietaal) voor de meeste leerlingen anders dan de thuistaal.

Nederlands. Dit verklaart mede waarom het voor de leerlingen in Caribisch Nederland moeilijker is om aan de Nederlandse exameneisen van alle vakken te voldoen dan voor allochtone leerlingen in Europees Nederland. Zoals is beschreven in hoofdstuk 1, neemt de inspectie aan dat invoering van de referentieniveaus vanaf 2014 het schoolsucces van de leerlingen in het voortgezet onderwijs significant negatief zal beïnvloeden.<sup>17</sup>

### 3.2.2 *Kenmerken van de bestuurlijke situatie*

#### **Besturen**

De kleinschaligheid van de eilanden, met name van de twee Bovenwindse Eilanden, maakt de besturen kwetsbaar. De leden van de besturen hebben meestal geen onderwijskundige achtergrond. Op een kleine bevolking is bovendien het aantal potentieel capabele bestuurders beperkt. Er zijn op de eilanden betrekkelijk weinig bestuurders die zowel over beleidsmatige, strategische als communicatieve vaardigheden beschikken.

Naast het onderwijs zijn er nog tal van maatschappelijke terreinen waarvoor bestuurders nodig zijn. In die zin verschillen de eilanden niet van Nederlandse gemeenten. Al die maatschappelijke geledingen putten voor hun bestuurders echter uit dezelfde, zeer beperkte bron. Het gevolg is dat er veel personele overlap is tussen besturen doordat mensen twee of meer bestuurlijke functies hebben. Voor een deel gaat het ook om dezelfde groep mensen waaruit de politieke partijen hun vertegenwoordigers rekruteren. Tot slot zijn er nog de talloze familieverbintenissen en/of kerkelijke relaties die een rol spelen.

De combinatie van beperkte bestuurscapaciteit en een complex van persoonlijke verbindingen, leidt ertoe dat verschillende belangen door elkaar gaan lopen. Bestuurlijke afwegingen en besluitvorming wordt daardoor beïnvloed. De inspectie heeft vastgesteld dat in een aantal situaties sprake was van problematische en inefficiënte besluitvorming of herhaald uitstel van noodzakelijke besluiten. Daardoor ontstond op de scholen in kwestie onduidelijkheid en onzekerheid die vertragend en soms ook verlamdend werkte op de organisatie.

De betrekkelijk geringe onderwijskundige en bestuurlijke deskundigheid bij besturen leidt in een aantal gevallen tot een onwenselijke afhankelijkheidsrelatie tussen bestuur en schoolleiding. In een geval heeft de afhankelijkheidsrelatie tot wederzijds wantrouwen geleid en competentiestrijd opgeleverd. Dit heeft ook te maken met een traditie waarin geen duidelijke afspraken bestonden over de rollen en verantwoordelijkheden van schoolbesturen en directies. Het ontbreken van effectieve mandaatregelingen of directiestatuten heeft geleid tot inmenging in of doorkruising van directiebeleid. Dit werkt contraproductief voor de aansturing van de school en staat de kwaliteitsontwikkeling in de weg. In een ander geval heeft expertiseachterstand van het bestuur geleid tot afhankelijkheid van de schoolleiding, waardoor het bestuur niet goed meer in staat is de eindverantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit te dragen.

---

<sup>17</sup> Op Sint Eustatius is de instructietaal op de scholen nog steeds onderwerp van politieke discussie. De minister liet een onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheden om eventueel over te gaan op Engels als instructietaal. Een van de argumenten voor een goede beheersing van het Nederlands is de mogelijkheid van voortzetting van opleiding en studie in Nederland. (*Language of Instruction in Sint Eustatius*, Faraclas, Kester & Mijts 2013, (Research Group on language of Instruction in Sint Eustatius) Momenteel wordt een haalbaarheidsstudie uitgevoerd naar verschillende opties.

Op Bonaire spelen dergelijke situaties minder een rol.<sup>18</sup>

Als vanwege de kleinschaligheid persoonlijke banden bijzonder belangrijk zijn en er onduidelijkheid bestaat over de verschillende functierollen, is er logischerwijs minder sprake van wat in Europees Nederland wordt aangeduid als een professionele cultuur. Het is daardoor soms moeilijker om draagvlak te vinden voor beleid en om mensen zakelijk aan te spreken op gemaakte afspraken.

### **Leraren**

De scholen, in het bijzonder die in het voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs, zijn vanwege de bevoegdheidseisen voor een deel afhankelijk van Europees Nederlands personeel. De salarissen liggen lager dan in Nederland en dat belemmert de besturen vaak bij een succesvolle werving van Europees Nederlands personeel.<sup>19</sup>

Een specifiek personeelsprobleem op Bonaire vormt de werving van bevoegde leraren voor de groepen 1 en 2 van de basisscholen en het mbo-niveau 1 (assistentenopleiding). Het probleem is dat deze leraren het Papiamentu moeten beheersen, omdat het in dit onderwijs de instructietaal is.

### **Financiën en bedrijfsvoering**

De financiële en organisatorische situatie van de schoolbesturen is divers en varieert van een voldoende niveau tot zorgelijk. In één geval is de financiële continuïteit op korte termijn in het geding.

Kleine besturen kunnen moeilijk aan voldoende gekwalificeerde medewerkers en bestuurders komen om te kunnen voldoen aan de eisen die de nieuwe processen met zich meebrengen. Ook hier is beperkte deskundigheid op de eilanden een risico. Essentiële processen in de bedrijfsvoering hangen van slechts enkelen af en een calamiteit kan tot een ernstige verstoring van de continuïteit leiden. Voor de besturen blijkt het moeilijk een (meerjaren)begroting op te stellen en financieel beleid vorm te geven. De besturen ervaren vaak onvoldoende feedback en ondersteuning om te voldoen aan de brede eisen die de lumpsum stelt.

In de loop van 2012 is van een aantal besturen de administratie ondergebracht bij een ander administratiekantoor. Door deze tussentijdse verandering is het verantwoordingsproces in enkele gevallen gestagneerd. De reden hiervoor is dat een van de administratiekantoren na deze overgang de medewerking aan deze overgang, zoals het aanleveren van documenten of het overdragen van de administratie, heeft vertraagd en het nieuwe administratiekantoor onvoldoende tijd had om zich de wijze van begroten en verantwoorden, zoals die geldt voor de lumpsum, eigen te maken. Ook moest het nieuwe administratiekantoor veel inspanningen leveren om het boekjaar 2012 voor enkele besturen te kunnen reconstrueren, omdat niet alle documenten door het andere kantoor werden overgedragen. Op Sint Eustatius is sinds 2013 een klein, derde administratiekantoor actief, naast de twee grotere kantoren die op Bonaire zijn gevestigd.

---

<sup>18</sup> Twee besturen in het basisonderwijs op Bonaire hebben het voordeel dat zij meerdere scholen hebben en zich een professionele bovenschoolse of algemeen directeur kunnen permitteren. Deze besturen kunnen de dagelijkse leiding aan deze functionaris mandateren en zelf op afstand besturen. De 'eenpitters' op Saba en Sint Eustatius zijn te klein om een dergelijke bovenschoolse of dagelijkse manager aan te stellen.

<sup>19</sup> Voor het voortgezet onderwijs op Saba is het daarnaast moeilijk om docenten te motiveren tot het behalen van een bevoegdheid. Aangezien de Nederlandse bevoegdheidseisen op Saba zwaarder zijn dan op de andere eilanden in de regio, waar volgens hetzelfde Caribische onderwijs- en examensysteem (CXC) wordt gewerkt, kunnen de leraren ook elders in de regio gaan werken, zonder extra scholing te hoeven volgen.

De accountantskantoren die verantwoordelijk zijn voor de certificering van de jaarrekeningen hebben door de tussentijdse wisseling van administratiekantoren achterstand opgelopen in hun controlewerkzaamheden. Voor de accountantskantoren, gevestigd op Curaçao en op Sint Maarten en beide vestigingen van grotere, Nederlandse kantoren, was de situatie nieuw. Ook zij waren nog onvoldoende bekend met de wijze van verantwoorden en met de complexe regelgeving die ten grondslag ligt aan de financiering van het onderwijs. De oplevering van de gecertificeerde jaarrekeningen over 2012 heeft mede door deze oorzaken soms aanzienlijke vertraging opgelopen. Een van de kantoren kon echter niet verantwoorden waarom het een aantal jaarrekeningen pas begin 2014 heeft gecertificeerd, ruim een half jaar na de wettelijke opleveringstermijn. Gezien de problemen die de wisseling van administratiekantoor met zich mee heeft gebracht en gezien ook de te late oplevering van vrijwel alle gecertificeerde jaarrekeningen, is de inspectie van mening dat de schoolbesturen, gezien hun verantwoordelijkheid tot het tijdig aanleveren van de verantwoordingsdocumenten, tot dwingender afspraken moeten komen met zowel de administratiekantoren als met de accountantskantoren.

Totdat het stelsel van financieren en verantwoorden is gestabiliseerd en de continuïteit voldoende is gewaarborgd, blijft de inspectie de ontwikkelingen bij alle besturen en scholen geïntensiveerd volgen.

### **Kosten**

Door de kleinschaligheid van de scholen, in het bijzonder op Saba en Sint Eustatius, zijn de kosten voor de instellingen hoog. Fusie van scholen om schaalvoordeel in economische zin te bereiken, zou alleen in het basisonderwijs op Sint Eustatius mogelijk zijn, maar dat lijkt vanwege de verschillende denominaties geen optie.

In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is kosteneffectiviteit nog lastiger te bereiken. Elk eiland heeft slechts één school die ondanks de soms zeer geringe leerlingaantallen toch een divers aanbod van opleidingen moet realiseren. Vooral op de Bovenwindse Eilanden is sprake van kleine opleidingen en klassen.

Daarnaast is de geografische ligging en de afstand tot Europees Nederland en landen in de Caribische regio kostenverhogend. Goederen en diensten moeten van buiten worden aangevoerd en zijn dus extra kostbaar door transportkosten en ook vanwege doorvoerbelastingen en importheffingen door verschillende landen in de regio. Dit komt ten laste van de lopende lumpsumbekostiging, terwijl deze hier niet op is berekend. De middelen gaan dus deels ook in bijkomende kosten zitten en kunnen zo niet volledig aan het onderwijs zelf besteed worden. Tenslotte vallen de besturen onder de regels voor Europese aanbesteding, omdat de eilanden nu deel uitmaken van Nederland. In een aantal gevallen is daardoor volgens de besturen sprake van extra kosten en een onredelijke belasting voor de besturen.

Een bijkomend probleem is dat de lumpsumfinanciering is gebaseerd op het jaar 2009 en dat er na dit ijkjaar regelmatig aanpassingen op de bekostiging nodig bleken. De oorspronkelijke regeling die vanaf 10 oktober 2010 gold, bleek al snel te moeten worden aangepast, vanwege onder meer het hoge prijspeil en het gegeven dat een redelijk compleet onderwijsaanbod op de eilanden met een kleine populatie relatief duur is. Wanneer de scholen de afgelopen jaren aantoonde dat aanvullende bekostiging noodzakelijk was, werd hierin overigens door het ministerie van OCW voorzien. In 2014 zal het ministerie op basis van drie achtereenvolgende

jaarverslagen een analyse maken van de toereikendheid van de bekostiging en de lumpsumfinanciering herzien.

### **Governance**

De kleinschaligheid (het geringe aantal scholen en de uniciteit van een deel van de instellingen) en de beperkte beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel en bestuurders, stelt ook de inspectie voor een probleem. Het beperkt namelijk haar mogelijkheden tot effectieve interventie. In Europees Nederland kan de inspectie interventies uitvoeren of sancties opleggen wanneer wettelijke vereisten niet worden opgevolgd of wanneer de kwaliteit langdurig tekortschiet. In Caribisch Nederland geldt hetzelfde governancemodel als in Europees Nederland: de bestuursstructuren, de overheidssturing en –financiering en het toezicht zijn identiek. Interventies, bijvoorbeeld vanwege ontoereikende kwaliteit of wanbeheer, kunnen in theorie uiteindelijk leiden tot het sluiten van een school of opleiding. In een situatie waarin een onderwijsinstelling of opleiding de enige op het eiland is, is dit echter geen optie. De overheid heeft immers de plicht om onderwijs aan te bieden, en dit financieel te faciliteren. Financiële sancties of stopzetting van de bekostiging zullen daarom weinig effectief zijn. Mogelijk werken ze zelfs contraproductief en worden ze daardoor ongeloofwaardig. In het uiterste geval van een sluiting zou immers een nieuwe school moeten worden opgericht (en bekostigd) waarbij de nieuwe bestuurders en het personeel opnieuw gerekruteerd moeten worden uit dezelfde kleine populatie.

Wanneer het bevoegd gezag en/of de schoolleiding hun verantwoordelijkheden bij voortdurend niet waarmaken, waardoor de kwaliteitsontwikkeling stagneert of de onderwijskwaliteit achteruitgaat, is ingrijpen van buitenaf gewenst. De wetgeving biedt - zowel het departement als subsidieverstrekker als de inspectie - de nodige formele interventiemogelijkheden, waarmee schoolbesturen tot handelen aangezet kunnen worden. Tegelijkertijd constateert de inspectie dat de gevolgen van verregaande interventies, gegeven de omstandigheden op de eilanden, in de praktijk afbreuk kunnen doen aan de effectiviteit. Dat is bijvoorbeeld het geval als financiële sancties de continuïteit of noodzakelijke investeringen bedreigen of wanneer adequate personele invulling moeilijk te realiseren is. Welke interventies in dergelijke situaties passend en effectief kunnen zijn, verdient nader onderzoek en uitwerking.

#### **3.2.3 Tekortschietende zorgvoorzieningen**

De hierboven beschreven omstandigheden op de eilanden vormen ongunstige voorwaarden voor scholen en voor onderwijs dat moet leiden tot goede leerprestaties. Ook in de sfeer van de voorzieningen zijn er belangrijke knelpunten. Veel leerlingen hebben achterstanden en er is een relatief grote groep leerlingen die leer- en ontwikkelingsproblemen heeft, zowel cognitief, psychologisch als gedragsmatig. In die situatie is veel en intensieve zorg nodig. De mogelijkheden om deze omvangrijke sociale problematiek en de achterstanden op onderwijskundig gebied het hoofd te bieden, zijn echter niet vergelijkbaar met die in Europees Nederland. Specifieke voorzieningen zijn in ontoereikende mate beschikbaar of onvoldoende effectief. De belangrijkste daarvan zijn de volgende.

### **Onderwijszorg**

De nieuwe onderwijswetgeving voor Caribisch Nederland kent een nieuwe benadering van de leerlingenzorg: er is geen speciaal onderwijs meer. Dat vraagt op eilandniveau in beleidsmatig opzicht een nieuwe oriëntatie op de zorg. Ook vergt dit een deskundigheid binnen de scholen die niet ruim voorhanden is. Dit is naar het oordeel van de inspectie het grootste knelpunt. In het vorige hoofdstuk is de ernst hiervan al uitgebreid toegelicht. Behalve dat de scholen niet adequaat kunnen

omgaan met de persoonlijke problematiek van leerlingen, staat dit ook het bereiken van basiskwaliteit in de leerlingenzorg in de weg.

Ook andere zorgvoorzieningen, zoals die bestaan in Europees Nederland, ontbreken in Caribisch Nederland. Er is geen leerwegondersteunend onderwijs of leerlinggebonden financiering. Scholen krijgen weliswaar een opslag in de bekostiging in plaats van de leerlinggebonden financiering en het leerwegondersteunend onderwijs. Toch is niet gewaarborgd dat voor alle leerlingen, die in Europees Nederland in aanmerking zouden komen voor speciaal onderwijs of zorgtrajecten, ook daadwerkelijk extra middelen voorhanden zijn.

Dit leidt ertoe dat momenteel een aanzienlijk deel van de leerlingenpopulatie niet de zorg krijgt die nodig is. Dit komt deels doordat de instellingen nog niet voldoende berekend zijn op hun taken en deels doordat er onvoldoende sprake is van ondersteuning door of samenwerking met de expertisecentra onderwijszorg. Hier liggen wel voldoende mogelijkheden voor verbetering. Ten aanzien van een specifieke groep leerlingen met zeer ernstige leer- en ontwikkelingsstoornissen, verstandelijke beperkingen of psychiatrische problematiek, zullen echter altijd separate voorzieningen nodig blijken. Momenteel zijn er onvoldoende mogelijkheden om dergelijke aparte voorzieningen in te richten. Bij afwezigheid van speciaal en voortgezet speciaal onderwijs is een ruimhartige financiering nodig om aparte voorzieningen voor de ernstigste zorgproblematiek (zoals stoornissen in het autistisch spectrum, psychiatrie, zmlk) in te kunnen richten.<sup>20</sup>

### **Overige zorgvoorzieningen**

Verder ontbreekt de mogelijkheid voor de scholen en de expertisecentra onderwijszorg om effectief samen te werken met goed functionerende maatschappelijke instellingen. In de kinderopvang is geen sprake van gestructureerde voorschoolse educatie en de gehandicapenzorg is zeer beperkt. Voorts zijn er op de eilanden geen instellingen voor sociale werkvoorziening, behalve een groenvoorziening op Saba. Dit betekent in feite dat scholen bepaalde groepen leerlingen, met name een deel van de leerlingen in het praktijkonderwijs, opleiden zonder dat er voor hen een passende uitstroombestemming bestaat. De onvoldoende effectiviteit van de leerlingenzorg in het onderwijs is dan ook voor een deel het gevolg van het feit dat ze geïsoleerd wordt uitgevoerd. Er is onvoldoende doelgerichte samenwerking met ketenpartners als de Centra voor Jeugd en Gezin, de Jeugdzorg en de Voogdijraad. Het ontbreekt aan geïntegreerd beleid en toezicht. Samenwerking wordt bovendien gehinderd door capaciteitstekorten en overbelasting bij deze instellingen. Resultaat is dat de scholen en de expertisecentra te maken krijgen met veel problematiek waarvoor zij niet zijn toegerust.

Bovenstaande factoren resulteren in handelingsverlegenheid in de scholen: bij leraren, intern begeleiders, leerlingbegeleiders en leidinggevenden. Dit betekent dat juist in een omgeving waarin de problematiek groter is dan gemiddeld, de leerlingen niet de ondersteuning krijgen die in Europees Nederland gegeven wordt.

---

<sup>20</sup> Aan het vraagstuk hoe in Caribisch Nederland bij afwezigheid van instellingen voor speciaal onderwijs toch voorzieningen voor gecreëerd kunnen worden, is bij het wetgevingstraject veel aandacht besteed. Formeel biedt de wetgeving ruimte voor de samenwerkingsverbanden om uit hun middelen hetzij binnen het eoz hetzij op één of meer scholen gespecialiseerde leraren aan te stellen en/of lesplaatsen in te richten om aan leerlingen met bijzondere onderwijs – of ondersteuningsbehoefte specialistisch onderwijs aan te bieden. In de praktijk wordt – met uitzondering van de lesplaats van de SGB – van deze mogelijkheden door de swv-en/eoz's - geen gebruik gemaakt. Het gevolg is dat de betreffende leerlingen verspreid worden over vrijwel alle scholen terwijl op die scholen onvoldoende expertise beschikbaar is.

## 4 Conclusies

In dit rapport stelt de inspectie zich een drietal vragen. De beantwoording daarvan, op basis van de bevindingen tijdens drie jaar intensief toezicht, leidt tot de volgende conclusies.

### **Welke resultaten zijn tot nu toe bereikt in het verbeterproces dat met de Onderwijsagenda wordt beoogd en mag op grond van de ontwikkeling tot nu toe verwacht worden dat de doelstellingen worden behaald per 1 augustus 2016?**

- Primair onderwijs: er zijn zichtbare verbeteringen in het onderwijsproces. Basale inrichtingsvoorwaarden zijn op orde gebracht (aanbod, leertijd) en de kwaliteit van de lessen (pedagogisch-didactisch handelen) voldoet aan basiskwaliteit. Op het terrein van de zorg en begeleiding en kwaliteitszorg moeten vrijwel alle scholen nog grote stappen zetten om aan basiskwaliteit te kunnen voldoen. De resultaten voor rekenen en wiskunde laten een behoorlijke progressie zien, de resultaten voor Nederlands blijven nog sterk achter en dat zal op korte termijn niet veranderen. De verwachting is dat een aantal scholen op de proceskenmerken aan basiskwaliteit zal kunnen voldoen op 1 augustus 2016. Of alle scholen dat halen is met name afhankelijk van de voortgang op het gebied van zorg en begeleiding. De achterblijvende kwaliteit van de expertisecentra onderwijszorg en het ontbreken van voorzieningen voor specialistisch onderwijs zijn daarin belangrijke belemmerende factoren.
- Voortgezet onderwijs: er zijn nog forse inspanningen nodig om de kwaliteit van het onderwijsproces op de drie scholen tot basiskwaliteit te brengen. Op zowel Saba als Bonaire zijn er wel zichtbare verbeteringen in het onderwijsproces. Op Sint Eustatius is sprake van stagnatie. Daar blijft de kwaliteit van het onderwijsproces nog ver achter bij de verwachting. De inspectie constateert dat management en bestuur er al lange tijd niet in slagen op effectieve wijze leiding te geven aan het noodzakelijke verbeterproces. Binnen de huidige regelgeving (binnen het vigerende governance-model) zijn er nauwelijks mogelijkheden effectief te interveniëren.
- De invoering van de referentieniveaus in de examens voor het vo komt op een zeer ongunstig moment en zal naar verwachting nadelige gevolgen hebben voor de slaagkansen van leerlingen, van wie een zeer groot deel grote achterstanden heeft in de taalontwikkeling. Deze achterstand zal naar verwachting nog groeien, omdat de eisen van de referentieniveaus in het primair onderwijs vooralsnog niet aan de orde zijn. Er is nog geen beleid om de gevolgen daarvan op te vangen.
- De ontwikkeling van het praktijkonderwijs loopt achter. Van leerstofaanbod op maat en een gerichte begeleiding naar werk of vervolgonderwijs is nog onvoldoende sprake.
- Middelbaar beroepsonderwijs: het beroepsonderwijs doet het op het eerste gezicht beter dan het voortgezet onderwijs, zowel wat betreft de opbrengsten als de kwaliteit van het onderwijsproces. Wel is het zo dat de opbrengsten van slechts een klein aantal opleidingen bepaald kunnen worden en dat deze vertekend kunnen zijn vanwege onvoldoende kwaliteit van de examinering.

- Sociale kanstrajecten: De kwaliteit vertoont een grote verscheidenheid. Op Bonaire voldoet de kwaliteit aan de maatstaven en op Saba en Sint Eustatius is er nog geen sprake van een volledig ontwikkeld onderwijsaanbod. De vooruitzichten voor succes op Saba zijn beduidend groter dan op Sint Eustatius.

**Zijn er in de (aangepaste) wetgeving elementen aan te wijzen die bevorderend of belemmerend werken voor de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs?**

Doorgaans is de regelgeving helder. Er bestaat dan ook draagvlak voor bij de betrokkenen. Om goede redenen is besloten om delen van de nieuwe regelgeving gefaseerd in te voeren. Deze gefaseerde invoering vraagt echter om een heldere strategie en een duidelijke regie. Op dit moment is daarvan nog onvoldoende sprake.

Met betrekking tot de specifieke regelgeving voor het Caribisch deel van Nederland constateert de inspectie de volgende knelpunten:

- Het ontbreekt aan adequate voorzieningen voor leerlingen die zijn aangewezen op speciaal of specialistisch onderwijs. Zo is er geen speciaal primair of voortgezet onderwijs en is er nauwelijks sociale werkvoorziening. Ook ontbreken regelingen die moeten voorzien in maatwerk in het onderwijs, zoals de Europees Nederlandse leerlinggebonden financiering (Igf) en het leerwegondersteunend onderwijs (Iwoo). Ten slotte ontbreekt de mogelijkheid voor de scholen om effectief samen te werken met goed gestructureerde maatschappelijke instellingen op het gebied van voorschoolse educatie, jeugd- en gehandicaptenzorg. Waar zich wel mogelijkheden voordoen voor samenwerking met bijvoorbeeld de Centra voor Jeugd en Gezin, de Jeugdzorg en de Voogdijraad komt deze samenwerking nog niet van de grond. Het ontbreekt namelijk aan geïntegreerd beleid. Juist in het Caribische deel van Nederland, waar de sociaal-economische problematiek het grootst is, is de beschikbaarheid van ondersteunende voorzieningen het laagst. Hoewel de regelgeving beperkte mogelijkheden biedt om binnen de expertisecentra specialistisch onderwijs te geven, benutten de samenwerkingsverbanden en deze centra deze mogelijkheden niet of nauwelijks. Lesplaatsen en specifieke voorzieningen voor leerlingen die specialistisch onderwijs nodig hebben, zijn nog nauwelijks van de grond gekomen. De leerlingen met zeer specifieke onderwijsbehoeften zitten in reguliere klassen zonder voldoende speciaal gekwalificeerd personeel, wat leidt tot handelingsverlegenheid bij de leraren. Dit heeft zijn weerslag op de mogelijkheden voor de leraren om de overige leerlingen voldoende te bedienen.
- In de aanloop naar de transitie hebben de openbare lichamen van Sint Eustatius en Bonaire en de rijksoverheid besloten om de bestaande situatie ten aanzien van de instructie- en examentaal in het voortgezet onderwijs te continueren en vast te houden aan het Nederlands. Dit leidt tot een belangrijk dilemma voor het onderwijs. Enerzijds is gekozen voor een systematiek waarbij in principe alle leerlingen worden toegeleid naar Nederlandse examens die de weg openstellen naar vervolgonderwijs in Nederland. Anderzijds is de realiteit dat voor veel leerlingen het Nederlands een vreemde taal is, waardoor zij in veel gevallen niet aan de Nederlandse (examen) eisen kunnen voldoen. Vanuit een onderwijskundige optiek leidt dit tot de onwenselijke situatie dat veel leerlingen door de keuze voor het Nederlands als instructietaal in het voortgezet onderwijs in hun schoolloopbaan en ontwikkeling beperkt worden. Voor leerlingen die met een havo/vwo-diploma een vervolgopleiding in Europees Nederland willen volgen



is een goede beheersing van het Nederlands uiteraard een vereiste. Voor leerlingen van wie het beroepsperspectief in het Caribisch gebied ligt, is dat minder het geval. De huidige eisen doen wellicht een te groot beroep op het vermogen van alle leerlingen om zich deze voor hen vreemde taal eigen te maken. Nu gaat een groot deel van het curriculum en de onderwijstijd uit naar Nederlandse taalverwerving en het succes hiervan is beperkt. Denkbaar is dat de onderwijskansen van veel leerlingen meer gebaat zijn bij alternatieve routes waarin Nederlands een minder belangrijke plaats heeft – bijvoorbeeld door het als een moderne vreemde taal aan te bieden, of door schakelcursussen te volgen als voorbereiding op een vervolgopleiding in Europees Nederland.

### **Wat zijn buiten de regelgeving belangrijke risico's/belemmeringen voor het behalen van de doelstellingen van de Onderwijsagenda?**

Het verbeterproces dat met de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland is ingezet, is eind 2013 halverwege. Er zijn flinke – ook financiële – inspanningen geleverd om tot verbetering te komen en de scholen te ondersteunen bij de noodzakelijke kwaliteitsverbetering. De scholen en schoolteams in Caribisch Nederland hebben met grote toewijding gewerkt aan de uitvoering van de verbeterplannen. De belangrijkste 'quick wins' zijn behaald, de verbeteringen die nog gerealiseerd moeten worden zijn over het algemeen complexer en zullen moeilijker bereikt worden. Dat vraagt veel van de kwaliteiten en competenties van leraren, schoolleiding en besturen. Op alle niveaus moet gewerkt worden aan verdere professionalisering. De inspectie heeft vastgesteld dat de systematiek van kwaliteitszorg en de professionele cultuur zeer verschilt tussen de verschillende vestigingen en in veel gevallen te wensen overlaat.

Een beperkt arsenaal waaruit geput kan worden belemmert de ontwikkeling van de noodzakelijke competenties. Onder leraren en in mindere mate ook onder schoolleiders is sprake van veel verloop en er zijn weinig mogelijkheden om lokaal geschikte opvolging te vinden. Leraren en schoolleiders die vanuit het Caribisch gebied of Nederland een aanstelling in Caribisch Nederland accepteren vertrekken in veel gevallen na enkele jaren weer. Dit komt de opbouw van een sterk en stabiel personeelsbestand niet ten goede. De personeelsbestanden zijn zeer heterogeen wat betreft cultuur en professionele achtergrond, wat de onderwijskundige aansturing compliceert.

De complexiteit van de noodzakelijke verbeteringen in Caribisch Nederland kan niet gemakkelijk overschat worden. De eisen die dit stelt aan leraren, schoolleiders en besturen zijn erg hoog, gemeten naar de maatstaven die we in Europees Nederland hebben. Om tot duurzame verbetering te komen is investeren in individuele ontwikkeling van leraren, schoolleiders en bestuurders niet genoeg. Ook verankering van kennis en competenties in de scholen en bij de besturen is nodig. Het is zeer de vraag of de scholen en besturen in Caribisch Nederland dat op eigen kracht kunnen. Op dit moment zijn de structurele samenwerkingsverbanden tussen instellingen en besturen uit Caribisch en Europees Nederland nog beperkt. Evenmin zijn er detacheringsregelingen die het mogelijk maken dat seniordocenten uit Nederland met behoud van rechtspositie een aantal jaren in Caribisch Nederland werken zodat daar van hun expertise kan worden geprofiteerd.

### **Tot slot**

Er is nog een lange weg te gaan voordat de kwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland op een met Europees Nederland vergelijkbaar niveau komt. Toch moet niet worden onderschat wat er op sommige scholen of afdelingen inmiddels is bereikt. Op één instelling is immers al basiskwaliteit bereikt. De belangrijkste

conclusie die de inspectie kan trekken na drie jaar intensief inspectietoezicht in Caribisch Nederland is dat er ondanks alle moeilijkheden en de zeer weerbarstige werkelijkheid, sprake is van zeer grote betrokkenheid en energie bij de direct betrokkenen. Hun toewijding en inzet zijn ook in de toekomst onmisbaar om de jeugd op de eilanden uitzicht te geven op een betere toekomst. Dankzij die inzet zijn er al flinke stappen vooruit gezet.

## Literatuur

### Rapporten

Algemene Rekenkamer (2012). *Rijksoverheid en Caribisch Nederland: naleving en afspraken*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Curconsult (2011). *Samen Verder Bouwen. Belevingsonderzoek Caribisch Nederland*. Willemstad, Curaçao: Curconsult.

Curconsult (2012). *Samen Verder Bouwen. Eénmeting Belevingsonderzoek Caribisch Nederland*, Willemstad, Curaçao : Curconsult.

Curconsult (2013). *Samen Verder Bouwen. Tweemeting Belevingsonderzoek Caribisch Nederland*. Willemstad, Curaçao : Curconsult.

Curconsult (2011) *Trackingonderzoek onder professionele onderwijsdoelgroepen in Caribisch Nederland. De nulmeting*. Willemstad, Curaçao: Curconsult.

Curconsult (2012) *Trackingonderzoek onder professionele onderwijsdoelgroepen in Caribisch Nederland. De eenmeting*. Willemstad, Curaçao: Curconsult.

CBS (2013). *The Caribbean Netherlands in figures 2012*. Den Haag/Kralendijk: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Faraclas, N., Kester, E.-P. & Mijts, E. (2013). *Report of the 2013 research group on language of instruction in Sint Eustatius*. Den Haag/Oranjestad, Sint Eustatius: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen/Rijksdienst Caribisch Nederland.

IvhO (2009). *Het Onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kloosterboer, Karin (2013). *Kind op Bonaire; kinderrechten in Caribisch Nederland*. Voorburg: Unicef.

Kloosterboer, Karin (2013). *Kind op Saba; kinderrechten in Caribisch Nederland*. Voorburg: Unicef.

Kloosterboer, Karin (2013). *Kind op St. Eustatius; kinderrechten in Caribisch Nederland*. Voorburg: Unicef.

Kloosterboer, Karin (2013). *Kind op Bonaire, st Eustatius en Saba; kinderrechten in Caribisch Nederland. Een samenvatting*. Voorburg: Unicef.

Raad voor de rechtshandhaving/Inspectie Jeugdzorg (2013). *Jeugdreclassering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving met betrekking tot in hoeverre en op welke wijze Bonaire, Sint Eustatius en Saba invulling wordt gegeven aan jeugdreclassering*. Kralendijk: Raad voor de Rechtshandhaving.

SZW (2012). *Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

## **Publicaties**

OCW (2011). *Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland: samen werken aan kwaliteit*. Den Haag: Ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

IvHO (2011). *De basiskwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

IvHO (2011). *De basiskwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en de sociale kanstrajecten (skj's) in Caribisch Nederland*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

IvHO (2011). *Basiskwaliteit zorg in Caribisch Nederland*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

IvHO (2013). *Onderwijscontroleprotocol BES 2012. Versie 31 januari 2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

IvHO (2013). *Controleprotocol EOZ BES 2012-2013. Versie 31 januari 2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

## **Afstudeerscriptie**

Berben, Meike (2010). *Het Nederlands op de BES-eilanden: Een 'vreemde taal'?! Het taalniveau Nederlands van (pre-)eindexamenleerlingen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius in relatie tot de taalgebruiker, het taalbeleid en het taalaanbod*. Enschede: Universiteit Twente.

## **Wetten en regelingen**

Wet Primair Onderwijs-BES,  
Besluit Bekostiging Wet Primair Onderwijs- BES  
Besluit Kerndoelen Wet Primair Onderwijs-BES  
Besluit Informatievoorziening WPO-BES  
Wet Voortgezet Onderwijs-BES  
Besluit Bekostiging WVO- BES  
Besluit Kerndoelen onderbouw WVO-BES  
Besluit Informatievoorziening WVO-BES  
Wet Educatie en Beroepsonderwijs-BES  
Wet Sociale Kanstrajecten BES  
Wet op het Onderwijstoezicht

## Afkortingen

ABES	Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BES-eilanden	Bonaire, St. Eustatius, Saba
ce	centraal examen
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
CXC	Caribbean Examination Council
eo <sub>z</sub>	expertisecentrum onderwijszorg
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
lgf	leerlinggebonden financiering
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mlk, zmlk	moeilijk lerende kinderen, zeer moeilijke lerende kinderen
Nuffic	Netherlands organisation for international cooperation in higher education.
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
swv	samenwerkingsverband
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
po	primair onderwijs
pro	praktijkonderwijs
ROA CN	Raad Onderwijs en Arbeidsmarkt Caribisch Nederland
se	schoolexamen
skj	sociale kanstrajecten jongeren
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vmbo-t	theoretische leerweg
vmbo-b	basisberoepsgerichte leerweg

vmbo-k	kaderberoepsgerichte leerweg
vo	voorgezet onderwijs
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WPO BES	Wet primair onderwijs BES
WVO BES	Wet op het voortgezet onderwijs BES
WEB BES	Wet educatie en beroepsonderwijs BES
Wet SKJ-BES	Wet sociale kanstrajecten jongeren

## **Bijlage I**

### **Motie en toelichting**

Deze rapportage vindt zijn oorsprong in de bijgestelde en aangenomen motie van de Kamerleden Slob en Ortega-Martijn (Tweede Kamer 32419 nr. 16, 23 november 2010) en de reactie van de minister op deze motie. De kern van de motie luidt: 'De Kamer (...) verzoekt de regering, in ieder geval gedurende de komende drie jaar in de rapportages van de onderwijsinspectie specifiek aandacht te besteden aan de invoering van de onderwijswetgeving op de BES-eilanden en de Kamer daarover periodiek verslag te doen, en gaat over tot de orde van de dag.' In haar reactie op deze motie schreef de minister: "Als ik de motie zo mag vertalen, dat wij de komende drie jaar in de inspectierapporten specifiek aandacht schenken aan de invoering van de wetgeving en dan over drie jaar de inspectie vragen om een themaonderzoek te doen?"

Gezien de inhoud van de aangenomen motie zou de themarapportage gericht moeten zijn op de invoering en de uitvoerbaarheid van de regelgeving en de vraag of de invoering heeft bijgedragen aan de noodzakelijke verbetering van de onderwijswetgeving. Het ligt evenwel voor de hand dat de Kamer een bredere interesse heeft in de ontwikkeling van het onderwijs in Caribisch Nederland, zoals de verbetering van de onderwijskwaliteit en het inlopen van achterstanden die de inspectie heeft vastgesteld in 2008. Daarom is gekozen voor verbreding van de rapportage.

Vergaderjaar 2010–2011

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)**

Nr. 16

**GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID SLOB C.S. TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 14**

Voorgesteld 23 november 2010

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat een complex geheel van Nederlandse onderwijswetgeving van toepassing wordt op de BES-eilanden;

overwegende, dat de wetgeving uitvoerbaar moet zijn en bij moet dragen aan de noodzakelijke verbetering van de onderwijswetgeving op de BES-eilanden;

overwegende, dat via rapportages van de onderwijsinspectie aandacht behoort te worden gegeven aan de opgedane ervaringen met de onderwijswetgeving op de BES-eilanden, zodat waar nodig tijdig kan worden bijgestuurd als de specifieke situatie op de BES-eilanden daarom zou vragen;

verzoekt de regering in ieder geval gedurende de komende drie jaar in de rapportages van de onderwijsinspectie specifiek aandacht te besteden aan de invoering van de onderwijswetgeving op de BES-eilanden en de Kamer daarover periodiek verslag te doen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Slob  
Ortega-Martijn  
Van Gent  
Van Bochove  
Recourt



## **Bijlage II**

### **Het inspectietoezicht in Caribisch Nederland**

Sinds 10 oktober 2010 wordt het toezicht op het onderwijs in Caribisch Nederland uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs. Een klein team van inspecteurs onderzoekt sinds 2011 twee keer per jaar de voortgang van de verbetertrajecten en beoordeelt de kwaliteit op alle scholen. Inspecteurs van de directie Rekenschap en Juridische Zaken van de inspectie, voeren sinds 2013 het financiële toezicht uit.

Evenals in het Europese deel van Nederland heeft de Inspectie van het Onderwijs in Caribisch Nederland twee hoofdtaken: toezien op het voldoen aan de deugdelijkheidseisen (nalevingstoezicht) en beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs (kwaliteitstoezicht). Het voldoen aan de deugdelijkheidseisen door de scholen en de expertisecentra onderwijszorg is een voorwaarde voor de bekostiging door de overheid. De deugdelijkheidseisen zijn vastgelegd in de wetten en regels voor de verschillende onderwijssectoren.

Om de kwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland te beoordelen heeft de inspectie kenmerken geformuleerd waaraan de onderwijskwaliteit minimaal moet voldoen: de basiskwaliteit. Deze kwaliteitskenmerken zijn gebaseerd op de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), die ook voor Caribisch Nederland geldt. Voor een deel zijn deze kwaliteitskenmerken gelijk aan de deugdelijkheidseisen uit de sectorwetten. Zij zijn beschreven in drie documenten betreffende de basiskwaliteit in primair en voortgezet onderwijs, in het beroepsonderwijs en de sociale kanstrajecten en in de (onderwijs)zorg, die in 2011 zijn vastgesteld.

Onder basiskwaliteit wordt verstaan: het voldoen aan de minimale eisen die gesteld worden aan de kwaliteit van 1) het leerstofaanbod, 2) de onderwijstijd, 3) het pedagogisch-didactisch handelen van leraren, 4) het schoolklimaat en 5) de leerlingenzorg. Een zesde domein betreft de leerprestaties die met het onderwijs bereikt moeten worden.

In het toezicht op het mbo en de skj's luiden de kwaliteitsdomeinen als volgt: 1) programma, 2) leerproces, 3) trajectbegeleiding, 4) omgang en veiligheid en 5) rendement. Daarnaast wordt in het mbo de examenkwaliteit beoordeeld door de inspectie. De aspecten die in dit kader beoordeeld worden zijn: exameninstrumentarium, 'afname en beoordeling' en diplomering.

Behalve deze domeinen worden in alle schoolsoorten ook de kwaliteitszorg en de voorwaarden voor kwaliteitszorg onderzocht. De inspectie beoordeelt zodoende essentiële voorwaarden om basiskwaliteit te realiseren en te waarborgen: onderwijskundig leiderschap, het systeem van kwaliteitszorg en de mate waarin het bestuur zicht en grip heeft op de kwaliteit van het onderwijs, waarvoor het verantwoordelijk is.

Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat deze kwaliteitsdomeinen sterk samenhangen met het bereiken van goede leerprestaties. De domeinen zijn terug te vinden in de waarderingskaders van de Inspectie van het Onderwijs en zij gelden voor alle scholen voor primair, voortgezet en beroepsonderwijs. Zij staan centraal in het toezicht op het onderwijs op de scholen in Caribisch Nederland. Dezelfde kwaliteitseisen zijn van toepassing op de expertisecentra onderwijszorg wanneer deze zelf specialistisch onderwijs verzorgen.

Naast het kwaliteitstoezicht voert de inspectie, conform de Wet op het onderwijstoezicht, ook het financieel toezicht uit. Medio 2013 is de directie Rekenschap en Juridische zaken van de inspectie dit toezicht gestart met een nulmeting van de financiële bedrijfsvoeringsprocessen en de financiële positie van de scholen in Caribisch Nederland. Bij het toezicht betreft zij ook de administratiekantoren en de verantwoordelijken voor onderwijs en huisvesting binnen de lokale overheden. De inspectie zal op grond van haar bevindingen het financieel toezicht in Caribisch Nederland de komende jaren verder vormgeven.

## **Colofon**

Inspectie van het Onderwijs  
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht  
[www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)

2014-03 | gratis  
ISBN: 978-90-8503-326-4

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de internetpagina van de Inspectie van het Onderwijs: [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl).

© Inspectie van het Onderwijs | maart 2014