

> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
t.a.v. mevrouw mr. A. Oppers
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Contact

Uw brief van
6 februari 2020

Uw kenmerk
19150535

Onze referentie
HD.020.032

Bijlagen
1

Datum

Betreft Uitvoeringstoets Besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van
Puttenschool BES

Geachte mevrouw Oppers,

In uw brief van 6 februari 2020 met referentienummer 19150535 heeft u DUO gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren op het 'Besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES'.

Conclusie

DUO acht het 'Besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES' uitvoerbaar, mits de definitie van de CVQ-opleidingen wordt verduidelijkt, een overgangsbepaling wordt opgenomen over de bekostiging van reeds aangeboden opleidingen, artikel 21 wordt aangescherpt en erkende opleidingen worden vastgelegd in de Regeling Codetabellen. Daarnaast moet kritisch gekeken worden naar een aantal juridische grondslagen.

Dit wordt nader toegelicht in de paragraaf consequenties voor DUO.

Inhoud AMvB

Dit besluit geeft regels over het onderwijs en de examens aan de Gwendoline van Puttenschool (GvP) op Sint Eustatius en de Saba Comprehensive School (SCS) op Saba. Het besluit voorziet in meerdere doelen:

1. Het schept de vereiste kaders waarbinnen de GvP en de SCS voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs kunnen verzorgen op basis van de onderwijsinrichting en de examenstructuur van de Caribbean Examinations Council (CXC);
2. Het stelt, naast de CXC-voorschriften, aanvullende eisen aan de scholen voor onderwerpen die de regering belangrijk vindt voor het onderwijs op Saba en Sint Eustatius, bijvoorbeeld het vak Nederlands;
3. Het regelt wat nodig is voor een schooldiploma op basis waarvan de doorstroom naar vervolgonderwijs op Bonaire en in Europees Nederland gereld kan worden;
4. Tenslotte wordt vastgelegd wat van toepassing is op het praktijkonderwijs dat aan de scholen wordt gegeven.

Het besluit is gebaseerd op artikel 117 van de WVO BES dat stelt dat inrichtingen voor voortgezet onderwijs als bedoeld in artikel 6, onderdeel e, van de wet kunnen worden aangewezen die voor bekostiging uit 's Rijks kas in aanmerking komen. Artikel 117 van de wet biedt een grondslag voor een specifieke regeling, in casu een algemene maatregel van bestuur, voor de inrichting van het onderwijs, de examens, de rechtspositie en benoembaarheidsvereisten van het personeel en omtrent de bekostiging van een inrichting. Daarbij kan zo nodig worden afgeweken van het bij of krachtens de wet bepaalde. Daar waar niet in dit besluit van de wet wordt afgeweken, geldt de wet onverkort.

Door de invoering van dit besluit, komt het Tijdelijk besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES te vervallen.

Er wordt naar gestreefd om dit Besluit per 1 augustus 2020 in werking te laten treden. Vanwege het krappe tijdsplan is alvast een bepaling opgenomen die de terugwerkende kracht regelt.

Reactie Inspectie van het Onderwijs en Accountantsdienst Rijk

In het kader van het geïntegreerde toezicht is deze uitvoeringstoets ook uitgezet bij de Inspectie en de ADR. De reactie van Inspectie is als bijlage bij deze toets gevoegd. De reactie van de ADR wordt indien nodig nagezonden.

Consequenties voor DUO

In het Besluit wordt vrijwel overal CVQ genoemd zonder nadere aanduiding van de niveaus. Hoe de verschillende niveaus zich tot elkaar verhouden is niet volledig duidelijk. Als binnen het systeem CVQ 1 en 2 onder het voortgezet onderwijs en de hogere niveaus vervolgonderwijs zijn, betekent dit iets voor de bekostiging. Dit zou duidelijker gedefinieerd moeten worden. Mijn medewerkers hebben hiervoor een voorstel richting de betrokken beleidsmedewerkers gestuurd.

Scholen worden bekostigd op grond van de aantallen leerlingen. Deze leerlingenaantallen worden voor de SCS en GvP al geteld op grond van het huidige onderwijssysteem, wat met dit Besluit wordt geformaliseerd. De telformulieren die DUO verstrekt zijn hier op aangepast. Wat in het voorliggende Besluit ontbreekt is een overgangsbepaling voor de opleidingsrichtingen die scholen aanbieden op moment van inwerkingtreding van dit Besluit. Deze moet toegevoegd worden, om te voorkomen dat de bestaande opleidingsrichtingen onder artikel 21 opnieuw aangevraagd moeten worden.

Erkende opleidingen worden vastgelegd in de Regeling Codetabellen. Deze moet voor CN worden aangepast. Voor DUO is dan ook helder voor welke opleiding een bepaald opleidingsniveau geldt. Als een nieuwe opleiding is goedgekeurd, wordt deze toegevoegd aan het telformulier.

Hoewel binnen dit onderwijssysteem in hetzelfde jaar vakken op een ander niveau kunnen worden gevolgd, is het van belang dat een leerling slechts voor één opleiding mee kan tellen voor de bekostiging. Dit mag meer benadrukt worden.

Artikel 21 heeft voor de DUO de grootste consequenties en dit artikel roept de meeste vragen op. Wat gemist wordt is een termijn voor de aanvraag, aanvang bekostiging en eventuele beëindiging. Voorstel is dat een aanvraag voor een nieuwe opleiding in ieder geval voor 1 januari moet zijn ontvangen door ROA om per 1 augustus daaropvolgend met een nieuwe opleiding te kunnen starten. Dit biedt voldoende ruimte voor de beoordeling, de beschikking en voor DUO om de telformulieren aan te passen. Een uitgebreid voorstel voor de nadere invulling van dit aanvraagproces is naar de betrokken beleidsmedewerkers gestuurd.

Op dit moment worden de leerlingen voor het MBO-gedeelte op het telformulier geteld per soort opleiding en voor het VO-gedeelte slechts op CVQ1 en CVQ2. Als

grond voor het beëindigen van een opleiding staat onder andere het niet ingeschreven staan van leerlingen gedurende drie schooljaren. Om dit te kunnen monitoren, moet DUO het telformulier aanpassen.

NB. Als hiermee het hele aanbod van CVQ 1 of 2 wordt beëindigd, zou dit in strijd zijn met artikel 4 dat bepaalt dat het bevoegd gezag CVQ 1 en 2 moet aanbieden.

Een aantal wettelijke grondslagen moet worden aangepast, geregeld of gemonitord:

- In artikel 207, onderdeel d, van de wet, wordt nog niet de Gwendoline van Puttenschool genoemd.
- In artikel 16, derde lid staat dat de minister een national training agency (NTA) aanwijst. De manier waarop moet nog nader geregeld worden.
- Als het ROA extra taken krijgt als gevolg van haar inzet voor CVQ-opleidingen, moet ook dit wettelijk geregeld worden (zoals op dit moment voor de MBO-opleidingen al wel geregeld is).
- Het ROA kan hiervoor subsidie ontvangen. De manier waarop die subsidie wordt verstrekt moet nog nader worden geregeld bij ministeriële regeling.
- Voor het beëindigen van een opleiding naar oordeel van Onze Minister zal een het beoordelingskader nader moeten worden uitgewerkt.
- In artikel 21, eerste lid wordt artikel 121, eerste lid van de wet van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit artikel gaat echter over vbo/profielen. Waarschijnlijk wordt bedoeld te verwijzen naar artikel 120, eerste lid van de wet.
- De WVO BES (na het technisch onderhoud: de WVO20XX) is onverkort van toepassing behoudens de uitzonderingen in dit Besluit. Dit Besluit komt uiteindelijk terecht komt in hoofdstuk 9 (Caribisch Nederland) van het Uitvoeringsbesluit 20XX (op dit moment voor UT). De goedgekeurde onderwijssoorten moeten met ingang van 1 augustus 2020 staan opgenomen in de Regeling Codetabellen.
- In de Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen (MRvNS) staat dat wanneer een nieuw initiatief wordt goedgekeurd, deze de bestaande school zal vervangen. Dit is vastgelegd omdat op Saba en St Eustatius gezien de leerlingenaantallen slechts plaats is voor één VO school. In het voorliggende Besluit worden de scholen SCS en GvP met naam genoemd. Als er naar aanleiding van de Wet MRvNS iets wijzigt, zal ook dit Besluit moeten worden aangepast.

Kosten

Deze uitvoeringstoets leidt naar verwachting tot geringe structurele uitvoeringskosten. DUO stelt voor deze te absorberen binnen het staande lumpsum basiscontract. DUO schouwt zoals gebruikelijk (inhoudelijk) de betreffende werkzaamheden, en indien substantieel anders, dan brengt DUO dit tijdig ter tafel.

Scholen/instellingen

De scholen op Saba en St. Eustatius werken al volgens dit onderwijssysteem. De formalisering heeft op de scholen geen grote impact.

Managementafpraak & opdrachtverlening

Na akkoord stelt DUO voor om de geringe incidentele kosten te koppelen aan de 'Stelpost kleine UT's' (Managementafpraak 2020).

Ik verzoek u binnen 8 weken/datum inhoudelijk te reageren en opdracht te verstrekken voor de uitvoering. Wanneer een opdracht wordt verleend na het verstrijken van deze periode dient een actualisatie plaats te vinden van de haalbaarheid, maakbaarheid en de kosten.)

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
De directeur generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs

Drs. J.H. Schutte

Bijlage 1:

Uitvoeringstoets Besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES

Datum toetsaanvraag : 11-02-2020
Intern verspreid : 27-02-2020
Datum nieuwe deadline : 10-03-2020

Procedure verkorte uitvoeringstoets van toepassing : Nee

Datum reactie Inspectie van het Onderwijs : 13-03-2020

Ten aanzien van nalevingsaspecten

- De WEB BES niet langer van toepassing en wordt het CVQ straks geregeld door dit Besluit en de WVO BES. Hierdoor gaan de eisen aan de kwaliteit van de examinering en diplomering zoals eerder voortvloeiend uit de WEB BES, verloren. Op basis van de WEB BES is er een Regeling standaarden examenkwaliteit BES 2017. Ook die is niet meer van toepassing. Hierdoor is niet gegarandeerd dat de afgestudeerden de vereiste competenties beheersen, die zijn omschreven in het CXC-equivalent van het kwalificatiedossier – voor zover aanwezig. We kunnen daardoor niet toetsen of de examens de vereiste competenties dekken en of er op passende wijze is geëxamineerd. Evenmin kunnen wij een examencommissie of het bevoegd gezag aanspreken op een waarborg voor deugdelijke examinering.
- In de toelichting staat dat de WVO BES gewoon van toepassing is op de GvP en SCS, zoals veel algemene bepalingen. Dat betekent dat het onderwijsprogramma wordt gevormd door deels CXC-onderwijs, deels de WVO BES. Het is echter niet duidelijk welke bepalingen wel en welke bepalingen uit de WVO BES niet gelden. Als niet duidelijk is welke artikelen van toepassing zijn, kunnen wij daar ook niet op handhaven.
- Dit is ook belangrijk in het kader van artikel 21 lid 5 van het Besluit, waarin staat dat de bekostiging kan worden beëindigd als de kwaliteit van die opleiding onvoldoende is. Er moet dan wel een duidelijk kader zijn op basis waarvan onvoldoende kwaliteit kan worden beoordeeld.
- In de memorie van toelichting (toelichting art. 2 en 3) staat dat de naleving van de regels van het CXC ligt bij het CXC, omdat de regels geen deel uitmaken van het nationale recht. Voor zover ons bekend oefent de CXC organisatie na een eerste toetsing die al heeft plaatsgevonden geen nader toezicht uit op de kwaliteit van onderwijs en examinering van het beroepsgerichte deel van de examinering en diplomering.
- Het is onduidelijk hoe het eventuele toezicht door CXC interfereert met het toezicht van de IvHO, want in het Besluit staat niets over de verhouding.
- Er worden meerdere vormen van CXC-onderwijs in het besluit geregeld (CAPE, CSEC, CCSLC, CVQ). Voor al deze vormen van onderwijs verwijst het besluit op verschillende plekken, inzake het onderwijsprogramma en de examinering, naar 'de eisen van het CXC'. Het blijft echter onduidelijk wat die eisen precies inhouden. Zolang dit niet duidelijk in het besluit staat, kunnen wij hier ook geen toezicht op houden. We kunnen immers alleen toezien op onderwijswet- en regelgeving, niet op eisen van het CXC.
- Art. 14.1 vereist het onderwijs ook algemene en sociale vorming omvat. Omdat deze vorming niet nader is gespecificeerd is handhaving van dit artikel door de inspectie problematisch.
- Het Besluit regelt dat een 'external verifier', aangewezen door de National Training Agency (art. 16.3), verantwoordelijk voor is voor de 'definitieve controle' van het beroepsgerichte deel van de examens, de proeven van bekwaamheid en daarmee bepalend is voor de beoordeling van het examen. Deze external verifier is een onafhankelijke beoordelaar. Wie ziet toe op deze external verifier? Het is zeer de vraag of de inspectie hierop kan toezien.
- In de MvT staat bij artikel 2 en 3 dat als CXC besluit dat als de eisen van het CXC niet worden nageleefd, dat er kan worden besloten dat er geen examens meer worden afgenomen. Vervolgens staat er dat dat kan impliceren dat ook de deugdelijkheidseisen dan niet worden nageleefd. Dat kan alleen als de eisen die het CXC onvoldoende vindt, ook kan worden gekoppeld aan

deugdelijkheidseisen waar de ivho naar kan kijken. Omdat niet duidelijk blijkt uit het Besluit welke deugdelijkheidseisen uit de WVO BES van toepassing zijn, is handhaving hierop lastig.

- Artikel 6 lid 3: Gedragscode moet aan inspectie toegezonden worden, maar inhoudelijk kan de inspectie hier lastig op oordelen. Dit wordt wel geïmpliceerd.
- De ontheffingen in artikel 9 van het Besluit zouden per onderwijssoort moeten worden gespecificeerd. Verder is ook niet duidelijk wat de relatie is met de exameneisen, en of er rekening mee wordt gehouden in een zak/slaag-regeling.

Ten aanzien van uitvoerbaarheidsaspecten

Niet van toepassing.

Ten aanzien van uitvoerbaarheidsaspecten specifiek m.b.t. capaciteit

Niet van toepassing.

Ten aanzien van rechtmatigheidsaspecten

- Het CVQ (mbo) wordt in dit Besluit als inrichting voor voortgezet onderwijs bestempeld. Het is de vraag of dit een juiste delegatiegrondslag is.

Eventueel overig commentaar

- Inspectie en de minister zijn niet gedefinieerd in het Besluit. Dit was in het Tijdelijke Besluit nog wel zo.
- In dit Besluit is in artikel 20 geregeld dat het bevoegd gezag de inhoud, inrichting van het onderwijsprogramma en de wijze van examinering en herkansing bepaalt. Hiermee stelt het Besluit geen eisen aan de zwaarte en inhoud van zowel het beroepsgerichte deel, inclusief de beroepspraktijkvorming, als het algemeen vormende deel. Een adequate voorbereiding van de studenten op arbeidsmarkt en vervolgonderwijs, en de diplomawaarde kan hierdoor niet worden gegarandeerd.
- De leerlingen die van CCSLC naar CVQ stromen (kort gezegd van vmbo naar mbo) zullen geen (centraal) eindexamen vmbo doen, maar geëxamineerd worden door middel van een proeve in de door hun gekozen vakrichting, vergelijkbaar met het mbo. Het is hierdoor onduidelijk welke eisen er gesteld worden aan deze leerlingen op het gebied van de algemene vakken zoals Engels, rekenen en Nederlands als sterke vreemde taal. Het is zelfs onduidelijk welke van deze vakken gegeven zullen worden. Dit doet geen recht aan de eisen die in Europees Nederland en op Bonaire gesteld worden aan vmbo-leerlingen en evenmin aan de drievoudige kwalificatie van het beroepsonderwijs:
 - Uitoefening van een beroep
 - Deelname aan de maatschappij
 - Doorstroom naar een hoger onderwijsniveau
- Voor de duidelijkheid merken wij nogmaals op dat er in het CXC-onderwijssysteem op de bovenwinden geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen vo en mbo. De risico's die we zien en hebben opgemerkt gelden daarom om een aanzienlijke groep leerlingen/studenten.
- 12.4 met de eis van vijf vakken voor CSEC zijn de diploma-eisen lager dan nu (en ook lager dan in de rest van Nederland). Nu behaalt men op Saba en Sint Eustatius de grades I,II of III in minstens zes vakken om gediplomeerd te worden en toegang te hebben tot b.v. het Nederlandse HBO. Bovendien worden momenteel extra modules aangeboden voor de leerlingen die willen doorstromen naar het HBO in Nederland. Het is aannemelijk dat deze verlaging van eisen zijn weerslag zal hebben op het studiesucces van studenten uit Saba en Sint Eustatius die gaan studeren aan het HBO in Nederland. Hetzelfde geldt voor het Cape dat overigens in Caribisch Nederland momenteel nog niet wordt aangeboden.
- Art. 22. Bevoegdheidseisen voor docenten ontbreken. Alleen een verklaring omtrent het gedrag is vereist. In combinatie met de afwezigheid van normen voor de onderwijsresultaten en eisen t.a.v. het onderwijsprogramma of de examinering en diplomering zijn er hierdoor nauwelijks aanknopingspunten voor het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs.
- Memorie van toelichting onder Nederlands vermeldt dat de uitstroomniveaus voor Nederlands worden gerelateerd aan het Europees Referentiekader. Aan welk niveau van dat kader de verschillende CXC niveau gerelateerd zijn blijft echter onduidelijk.
- Art. 19 voorziet niet in een zak/slaagregeling voor CVQ. Wel wordt in de memorie van toelichting gesteld dat aan alle eisen/ units van het CVQ examen moet zijn voldaan.

Omdat die eisen nergens zijn omschreven is de regeling vaag. Ook is onduidelijk wat het verschil is in exameneisen tussen niveau 1 en 2 van het CVQ. Bij de opsomming van de verschillende soorten CXC diploma's in de memorie van toelichting wordt evenmin onderscheid gemaakt tussen niveau 1 en 2 van het CVQ.

Input VO:

- Artikel 2 lid 2 besluit: Er is geen ruimte voor nieuwe scholen. Er is geen rekening gehouden met bijvoorbeeld het feit dat de huidige scholen door een bepaalde legitieme reden kunnen stoppen met het verzorgen van onderwijs. Inspectie kan niet handhaven bij het ontstaan van een nieuwe school in deze gebieden.
- In de toelichting is opgenomen dat bepaalde bepalingen van de WVO BES nog wel gelden bij de inwerkingtreding van dit besluit. Onduidelijk blijft welke delen wel blijven gelden en welke niet. Voor het toezicht dat de Inspectie uitvoert is deze duidelijkheid wel gewenst. Anders kan de Inspectie niet handhaven. In het besluit is overigens ook geen bepaling opgenomen die bepaalt welke bepalingen vervallen en welke geldig blijven.
- Op onderwijstijd/onderwijsaanbod kan de Inspectie ook niet goed handhaven nu het niet duidelijk is welke artikelen gelden van de WVO BES na inwerkingtreding van dit besluit. Er wordt als voorbeeld gegeven dat LO/Nederlands wel verplicht moet worden gegeven. Hoe zit het dan met andere vakken en de urennormen?
- Delen van Examenbesluit BES en Kerndoelen BES, gelden niet meer. Welke bepalingen vervallen? Inspectie kan zo niet handhaven en standaarden beoordelen. Is ook onduidelijk voor de scholen zelf, weten niet waar ze zich aan moeten houden.
- Eerste drie jaar zijn (vrij) inhoudelijk te bepalen door de scholen. Inspectie kan niet goed toezien op de kwaliteit en aanbod van het onderwijs. De scholen mogen immers zelf 3 vakken kiezen van de 5 vakken. En de nominale duur van het onderwijs kan door de school zelf worden verlengd. De ontwikkeling/voortgang van de leerling kan nu niet zuiver worden bekeken door de inspectie. Nu er verschil op treedt in tijd en aanbod. In het besluit moet bijvoorbeeld duidelijker worden opgenomen in welke uitzonderlijke momenten er verlenging van de nominale duur kan plaats vinden.
- Besluit treedt in werking met terugwerkende kracht. Wat gebeurt er met de leerlingen die nu in de derde leerjaar zitten, die bijvoorbeeld geen verdiepend Nederlands hebben gevolgd, hebben ze dan nog steeds dezelfde goede aansluiting zoals nu met het besluit wordt beoogd? Ik vermoed dat dit niet geval is, het lijkt mij raadzaam om een overgangsbepaling op te nemen.