

# **NULMETING VAN HET CURAÇAOSE ONDERWIJSBESTEL**

EINDRAPPORT:  
UITDAGINGEN, KRACHTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN

Versie februari 2023



## INHOUD

### **Samenvatting: Uitdagingen, krachten en oplossingsrichtingen 3**

### **DEEL I: UITGANGSPUNTEN VAN HET ONDERZOEK EN EEN BESCHRIJVING VAN HET CURAÇAOSE ONDERWIJSSYSTEEM 7**

#### **1. UITGANGSPUNTEN 7**

- 1.1 Aanleiding en focus 7
- 1.2 Onderzoeksvragen 7
- 1.3 Reikwijdte, onderzoeksstrategie en verantwoording 9

#### **2 HET CURAÇAOSE ONDERWIJSSYSTEEM 10**

- 2.1. Demografische kenmerken van de samenleving en de schoolpopulatie 10
- 2.2. De structuur van het onderwijsstelsel 20
- 2.3. Wet- en regelgeving 26
- 2.4. Onderwijspartners 32

### **DEEL II: PROBLEEMANALYSE EN AANBEVELINGEN 34**

- Aanbeveling 1: Organiseer een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor kengetallen 35
- Aanbeveling 2: Start met het uitvoeringsplan (Onderwijs) Taalbeleid 37
- Aanbeveling 3: Investeer in de kwaliteit van het onderwijzend personeel 41
- Aanbeveling 4: Optimaliseer de voorbereiding van leerlingen en studenten op het tertiair onderwijs 47
- Aanbeveling 5: Verbeter de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt 50
- Aanbeveling 6: Verbeter de kwaliteit binnen de voorschoolse educatie 56
- Aanbeveling 7: Versterk het mechanisme voor de selectie en allocatie binnen het onderwijs 60
- Aanbeveling 8: Stimuleer *good governance* 64
- Aanbeveling 9: Zorg voor geactualiseerde en adequate wetgeving 68
- Aanbeveling 10: Organiseer een efficiënt en transparant financieringssysteem 71
- Aanbeveling 11: Versterk (het toezicht op) de financiële verantwoording 74
- Aanbeveling 12: Borg de basisvoorwaarden voor goed onderwijs 76
- Aanbeveling 13: Analyseer inefficiënties in het onderwijssysteem 78

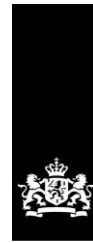
### **DEEL III: VAN BELEIDSVOORNEMENS NAAR ACTIE EN VERANDERING 82**

- 1. De registratie van onderwijskengetallen 83
- 2. Het voorzieningenaanbod van scholen en opleidingen 88
- 3. Het wettelijke en financiële systeem waarbinnen het onderwijs functioneert 91
- 4. Fasering en haalbaarheid van aanbevelingen 97
- 5. Financiële consequenties van aanbevelingen 98

### **APPENDIX B – LEERLINGENAANTALLEN 2020, 2021, 2022 100**

### **APPENDIX C – OVERZICHT GESPREKSPARTNERS 102**

### **REFERENTIES 107**



## Samenvatting: Uitdagingen, krachten en oplossingsrichtingen

In het Landspakket Curaçao wordt een beschrijving gegeven van een samenhang aan maatregelen en hervormingen voor de korte en lange termijn die noodzakelijk zijn om Curaçao financieel, economisch en bestuurlijk weerbaarder te maken. Voor veel van de in het Landspakket genoemde hervormingen geldt dat eerst de actuele situatie in beeld wordt gebracht om de gewenste aanpak effectief te formuleren. Voor het thema onderwijs en zorg is in het Landspakket vastgelegd een nulmeting van het gehele onderwijsstelsel uit te voeren om op basis hiervan aanbevelingen te doen ter verbetering van de basiskwaliteit van het onderwijs, de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en de doorstroom tussen stelsels van het onderwijs. In oktober 2021 zijn de Curaçaose en Nederlandse inspecties (hierna: de werkgroep) gestart met de nulmeting van het Curaçaose onderwijs. Hiervoor zijn één hoofd- en drie deelvragen geformuleerd die betrekking hebben op de kernfuncties van het onderwijs: kwalificatie, socialisatie en allocatie, evenals de condities om deze kernfuncties en de sturing hierop mogelijk te maken. Om hier een beeld van te vormen heeft de werkgroep deskresearch verricht, gesprekken (op locatie) gevoerd met stakeholders en beleidsmakers, en scholen bezocht waar met directie, leraren en heel kort met leerlingen is gesproken. Ook zijn lessen kort bezocht.

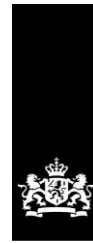
De belangrijkste taken van de werkgroep in de nulmeting waren het doen van onderzoek en probleemanalyse, het formuleren van aanbevelingen, en het initiëren van ontwerpen voor de uitvoering van de aanbevelingen. De feitelijke uitvoering valt buiten de verantwoordelijkheid van de werkgroep.

Bij de totstandkoming van dit rapport hebben de Curaçaose en Nederlandse onderwijsinspecties intensief samengewerkt. Hierbij werd voortgeborduurd op een traditie van de gezamenlijke inspecties van Curaçao, Aruba, Sint-Maarten en Nederland. Al meerdere jaren delen de verschillende inspecties kennis en inzichten om elkaar te helpen een kwaliteitscultuur na te streven. Dit rapport zal bovendien een steun zijn bij het toezicht van de Curaçaose inspectie op de noodzakelijke onderwijs- en systeemverbeteringen.

### *Krachten van het Curaçaose onderwijssysteem*

In deel 1 van dit rapport beschrijven we het huidige onderwijsstelsel in Curaçao. Een van de krachten van het onderwijs op Curaçao is dat er veel initiatieven zijn geweest om het onderwijssysteem te verbeteren. Daardoor zijn er veel reflecties en rapporten met adviezen om het onderwijssysteem te verbeteren beschikbaar. Deze rapporten zijn uitvoerig en bevatten veel aanknopingspunten voor verbetering.

Daarnaast biedt de Onderwijsagenda Curaçao 2020-2022 een visie met doelstellingen en prioriteringen voor het onderwijs. Het motto van deze agenda is 'samen sterk', waarmee wordt bedoeld dat onder andere de overheid, schoolbesturen, vakbonden, ouders en docenten moeten samenwerken om het onderwijs te verbeteren. De vergroting van toegang tot onderwijs voor iedere burger, een betere beheersing van onderwijsuitgaven en een betere aansluiting van het curriculum op de arbeidsmarkt zijn voorbeelden van doelstellingen. De bereidheid tot verbetering van het onderwijssysteem is groot.



Een andere kracht binnen het onderwijssysteem zijn de docenten en het niet-onderwijzend personeel. Ondanks de veelal gebrekkige voorzieningen spannen zij zich in om de leerlingen goed onderwijs te geven. Daarnaast hebben zij vaak de wens om zich verder te ontwikkelen en aanvullende scholing te volgen.

#### *Uitdagingen en oplossingsrichtingen*

Naast krachten zijn er uitdagingen. Allereerst is informatievoorziening voor aansturing binnen het onderwijs en om prioriteiten te stellen een uitdaging. Doeltreffendere centrale registratie van kengetallen en tijdreeksen over de resultaten binnen het onderwijs is noodzakelijk om zo het beleid te kunnen evalueren, en ter beoordeling en monitoring van verbeteringen. Andere uitdagingen voor het onderwijs zijn:

- onvoldoende basisvoorzieningen in de vorm van adequate financiering en toegeruste schoolgebouwen;
- onvoldoende personeel en rigide uren-toekenning voor bepaalde vakken en vakgebieden, en voor zorg en begeleiding;
- onvoldoende interne kwaliteitszorg en onderwijskundig leiderschap;
- de aansluiting van voorschoolse educatie op het funderend onderwijs;
- de werkgevers op Curaçao ervaren dat afgestudeerden veelal onvoldoende toegerust de arbeidsmarkt instromen;
- binnen het hoger onderwijs in zowel Curaçao als Nederland ervaart men dat studenten vaak problemen hebben, bijvoorbeeld op het vlak van zelfstandigheid en vaardigheden die nodig zijn om een opleiding in het hoger onderwijs succesvol af te ronden.

Een laatste uitdaging is de structuur en het systeem waarbinnen het onderwijs functioneert. De regelgeving is verouderd, te gedetailleerd en/of niet volledig. Er is nog geen sprake van een professionele organisatiestructuur waarbij er scheiding is tussen bestuur en toezicht voor wat betreft de positie van het openbaar onderwijs. De rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het systeem zijn niet altijd duidelijk. Het bevoegd gezag van scholen en instellingen, de vakbonden, vertegenwoordiging van ouders en binnen het ministerie, vatten rollen en taken op verschillende manieren op en het taakbesef varieert. Binnen het huidige systeem is het nemen van verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen niet efficiënt en onvoldoende effectief.

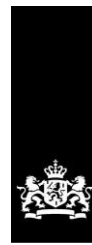
Onze aanbevelingen, uitgebreid beschreven in deel II van dit rapport, gaan over oplossingsrichtingen en verbeteringen op de bovengenoemde vlakken:

#### **Zorg voor doeltreffende informatievoorziening**

1. Organiseer een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor kengetallen.

#### **Versterking van het onderwijsaanbod**

2. Start met het uitvoeringsplan (Onderwijs) Taalbeleid.
3. Investeer in de kwaliteit van het onderwijzend personeel.
4. Optimaliseer de voorbereiding van leerlingen en studenten op het tertiair onderwijs.
5. Verbeter de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt.
6. Verbeter de kwaliteit binnen de voorschoolse educatie.
7. Versterk het mechanisme voor de selectie en allocatie binnen het onderwijs.



### **Versterking van de structuur en het systeem**

8. Stimuleer *good governance*.
9. Zorg voor geactualiseerde en adequate wetgeving.
10. Organiseer een efficiënt en transparant financieringssysteem.
11. Versterk (het toezicht op) de financiële verantwoording.
12. Borg de basisvoorwaarden voor goed onderwijs.
13. Analyseer inefficiënties in het onderwijssysteem.

#### *Van plan naar aanpak*

Een aantal van deze aanbevelingen is niet nieuw en heeft in eerdere rapporten ook aandacht gekregen. Een samenhangende aanpak met duidelijke aansturing, waarbij duidelijk is wie (eind)verantwoordelijk is, wie betrokken is bij de implementatie van verbeteringen, welke tussen- en eindresultaten wanneer bereikt moeten worden, welke criteria hierbij worden gehanteerd en wat de financiële implicaties zijn, ontbreekt soms nog.

Daarom gaat de werkgroep in deze nulmeting een stap verder dan gebruikelijk in eerdere exercities. Wellicht belangrijker dan de wat-vraag (de 13 eerder genoemde aanbevelingen) is immers de vraag hoe deze verbeteringen kunnen worden gerealiseerd in de specifieke Curaçaose context. In deel III van dit rapport werken we een drietal verbeterlagen verder uit:

- De registratie van onderwijskengetallen
- Het voorzieningenniveau van scholen en instellingen
- Het wettelijke en financiële systeem waarbinnen het onderwijs functioneert

Merk op dat deze uitwerking een selectie betreft van de dertien aanbevelingen uit deel II. Dit betekent niet dat de werkgroep de aanbevelingen die in dit deel onbesproken blijven niet urgent van aard acht. De werkgroep ziet de huidige selectie als kernaanbevelingen, die voorwaardelijk zijn voor het effectief aanpakken van de overige aanbevelingen.

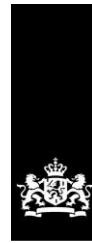
#### *Fasering en haalbaarheid van aanbevelingen*

De aanbevelingen zijn verschillend van aard en vragen zoals eerder beschreven deels om een vertaling naar aanpak en fasering in implementatie-agenda's. Tegelijk zijn er (onderdelen van de) aanbevelingen die relatief snel doorgevoerd kunnen worden. Een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking van aanbevelingen is de beschikbare menskracht om deze te realiseren. Te denken valt aan voldoende gekwalificeerd personeel, benodigde deskundigheden voor goed bestuur en toezicht, en specialismen als het gaat om modernisering van wetgeving. Beschikbaarheid en plaatsing van de juiste personen op de juiste plek is van belang. Naast lokale krachten is het goed om naar mogelijkheden voor samenwerking, uitwisseling van expertise en kennisdeling in de regio en tussen de landen van het Koninkrijk te kijken.

#### *Financiële consequenties van aanbevelingen*

Financiële consequenties van aanbevelingen zijn hier nog niet precies omschreven. Toch valt er over de financiële dekking van de in dit rapport voorgestelde maatregelen al het volgende te zeggen:

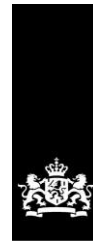
Allereerst kost niet elke verbetering geld. Wat dat betreft is de aanbeveling om tot een professionele organisatiestructuur te komen met sterke besturen, goed intern toezicht en een volwassen medezeggenschap cruciaal. Wanneer het bestuur bijvoorbeeld berust bij de minister en zijn ambtelijke organisatie, is de afstand naar de scholen te groot voor een optimale afweging over de inzet van beschikbare middelen. Denk aan beslissingen over (beperking van) de overhead bij scholen, de



noodzaak om in opleiding en begeleiding van docenten te investeren, het onderhoud van de gebouwen, et cetera. Daarbij hoort ook dat verantwoording wordt afgelegd aan het intern toezicht en de medezeggenschap, waarbij zichtbaar wordt gemaakt hoe deze besluiten bijdragen aan goed onderwijs. Zo kan het geld doelmatiger worden besteed, wat een enorme stap vooruit zou betekenen voor het Curaçaose onderwijs.

Daarnaast is het belangrijk dat als – bijvoorbeeld vanuit de Landspakketten – geld beschikbaar komt, dit voor een deel ook naar noodzakelijke investeringen in het onderwijs vloeit. Een nauwkeurige financiële onderbouwing in toekomstige projectplannen is noodzakelijk; het geld 'zomaar' in het onderwijs pompen leidt onvoldoende tot gewenste resultaten.

Ten slotte is het van belang de meerjarige financiële effecten van de demografische ontwikkeling goed in kaart te brengen en te benutten. Zo neemt naar verwachting het aantal leerlingen af.



## **Deel I: Uitgangspunten van het onderzoek en een beschrijving van het Curaçaose onderwijssysteem**

Als eerste worden onze werkwijze en de reikwijdte van het onderzoek beschreven. Vervolgens gaan we in op een aantal kenmerken van de Curaçaose maatschappij en haar onderwijssysteem. Dit deel is beschrijvend van aard en legt de basis voor de probleemanalyses en aanbevelingen in deel II en voor de voorstellen voor de vervolgstappen in deel III van het rapport.

### **1. Uitgangspunten**

#### **1.1 Aanleiding en focus**

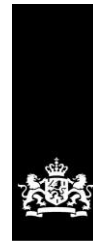
Op 2 november 2020 is er een regeling getroffen tussen Curaçao en Nederland voor de uitvoering van het Landspakket Curaçao. Dit pakket bevat acht maatregelen, gericht op: financieel beheer; kosten en effectiviteit van de publieke sector; belastingen; de financiële sector; de economie; zorg; onderwijs en het versterken van de rechtsstaat. Deze maatregelen moeten een aanzet leveren tot hervormingen en investeringen die bijdragen aan de weerbaarheid en veerkracht van de economie en samenleving, om zo het welzijn van de Curaçaose bevolking te bevorderen. Naar aanleiding van het onderzoek naar het onderwijs, uitgevoerd door de Curaçaose en Nederlandse Inspecties van het Onderwijs, zijn er drie doelen geformuleerd in het Landspakket. Het gaat hierbij om het realiseren van:

- een basiskwaliteit van onderwijs;
- een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- een goede doorstroom tussen stelsels van onderwijs (al dan niet in Europees Nederland).

Maatregel G1 (Thema G: Onderwijs) zoals geformuleerd in het Landspakket luidt: "Een [...] groep onderwijsexperts [...] voert een doorlichting uit van het gehele onderwijsbestel, met inbegrip van alle publieke en particuliere betrokken partijen, inclusief de overheid". In het door de Minister geaccordeerde Projectplan Nulmeting onderwijs in Curaçao (2021) heeft de werkgroep deze maatregel c.q. onderzoekopdracht verder geoperationaliseerd: "De nulmeting is niet bedoeld voor het beoordelen van de huidige kwaliteit van individuele scholen of opleidingen of andere organisaties. Het betreft een situatiebeschrijving van het onderwijs met aandacht voor kansen, risico's, sterke en zwakke punten". Het doel van dit rapport was derhalve om door middel van een doorlichting van het onderwijs op systeemniveau te komen tot concrete aanbevelingen hoe Curaçao de drie gestelde doelen kan realiseren. De feitelijke uitvoering van de aanbevelingen en prioritering daarvan ligt echter buiten de verantwoordelijkheid en rol van de werkgroep. Na publicatie van het huidige eindrapport beperken de inspecties zich tot de gebruikelijke toezichtrol.

#### **1.2 Onderzoeksvragen**

Na de nulmeting is er een situatiebeschrijving van het onderwijs en heeft men inzicht in de doeltreffendheid, doelmatigheid en het rendement van het onderwijs. De hoofdvraag van de nulmeting is: wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderwijs van Curaçao in relatie tot zijn kwalificerende, allocerende (inclusief selecterende) en socialiserende functies? Het gaat erom dat in kaart wordt gebracht hoe efficiënt en effectief het onderwijs in de huidige situatie is in relatie tot de kernfuncties van het onderwijs en de zogeheten voorwaarden.



De eerste kernfunctie betreft **kwalificatie**: de voorbereiding op een vereist opleidingsniveau om te functioneren in een bepaald beroep op de arbeidsmarkt op of buiten Curaçao. De tweede kernfunctie is **allocatie/plaatsing** op schooltypen en doorverwijzing naar het onderwijs dat past bij vereiste capaciteiten, talenten, interesses, motivatie en leerstijl om een succesvolle schoolloopbaan te bevorderen. Bij deze functie hoort de **selectie** op basis van vereiste capaciteiten, talenten, interesses, motivatie en leerstijl om een succesvolle schoolloopbaan te bevorderen. Als derde kernfunctie is er **socialisatie**: de persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijke vorming voor het functioneren in de (Curaçaose) samenleving. Tot slot worden de **voorwaarden** voor het realiseren van de kernfuncties onderscheiden: onderwijs is zo toegerust en georganiseerd dat het voor continuïteit kan zorgen en bijdragen aan de drie kernfuncties.

Dit is een gangbare invalshoek<sup>1</sup> die in belangrijke mate correspondeert met het framework zoals de *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) hanteert in haar onderzoek naar de kwaliteit van onderwijssystemen<sup>2</sup>. De kwaliteitsdomeinen en vastgestelde thema's zijn afgestemd op het *Dimensions of Educational Effectiveness Framework*<sup>3</sup> van de OECD om de gehele nulmeting op verschillende niveaus binnen het onderwijs te bewerkstelligen. Zie het plan van aanpak nulmeting voor een uitgebreidere beschrijving van het theoretisch kader.

De deelvragen zijn:

1. Hoe staat het met, en wat zijn de knelpunten in de wet- en regelgeving, de kwaliteitsborging, het leraarschap, het onderwijsleerproces, de zorg en begeleiding, de examinering en diplomering, en de opbrengsten?
2. Hoe staat het met, en wat zijn de knelpunten in de aanwezige voorzieningen?
3. Welke maatregelen dienen te worden getroffen en welke verbeteracties dienen ondernomen te worden om de kwaliteit van het onderwijs op Curaçao te verbeteren?
4. Welke randvoorwaarden voor onder andere investeringen en financiële impulsen zijn nodig om de verbeteracties te realiseren, zodat de onderwijskwaliteit daadwerkelijk en fundamenteel wordt verbeterd?

Op basis van informatie verkregen bij deelvraag 1 en 2 formuleren we vervolgens acties om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Aan de hand van een situatieschets geven we aanbevelingen. Hiermee beantwoorden we deelvraag 3. Aan de hand van deelvraag 4 stelden we ons ten doel een beeld te geven van de voorwaarden, onder andere investeringen (kostenplaatje) voor verbetering en hervormingen binnen het onderwijs. Het gaat erom dat met de verbeteringen ook de financiering van het onderwijs op de meest efficiënte en op een effectieve manier uitgevoerd wordt.

De vragen zijn gericht op factoren die bijdragen aan het realiseren van basiskwaliteit, een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en een goede doorstroom.

In het vervolg geven we in deel I een beschrijving van het onderwijssysteem. Het beantwoorden van de eerste, tweede en derde deelvraag gebeurt via de formulering en onderbouwing van aanbevelingen, weergegeven in deel II: *Probleemanalyse en aanbevelingen*. In dit eindrapport wordt deelvraag vier beantwoord. Dit gebeurt in deel III: *Van beleidsvoornemens naar actie en verandering*.





### 1.3

#### **Reikwijdte, onderzoeksstrategie en verantwoording**

Het onderzoek omvat het hele onderwijsstelsel, van voorschoolse educatie tot en met het hoger onderwijs en alle daarbij behorende belanghebbenden, zoals schoolbesturen, docenten, andere vertegenwoordigers van scholen en instellingen, beleidsmedewerkers, expertisecentra, vakbonden, werkgevers, en instanties voor bekostiging, leerplicht en statistisch onderzoek. Appendix C bevat overzichten van gesprekspartners en afgelegde bezoeken.

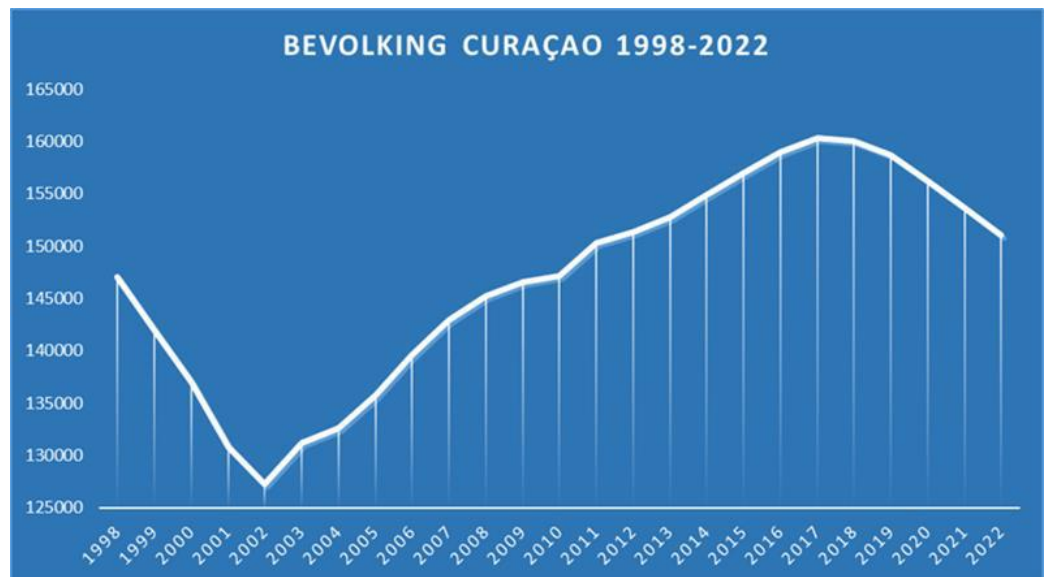
Om een volledig beeld te krijgen van het Curaçaose onderwijssysteem en de knelpunten daarin zijn bestaande rapporten en data bestudeerd (deskresearch), zijn gesprekken gevoerd met stakeholders en zijn diverse scholen en instellingen bezocht. De bevindingen uit deze gesprekken en bezoeken zijn in relatie gebracht met de wettelijke kaders, beleidskaders en data van de Curaçaose inspectie. Op deze manier is een basis gecreëerd voor de beschrijvingen en analyses in dit rapport. Bevindingen die algemeen herkend worden en niet exclusief zijn voor de bezochte scholen, instellingen of besturen, worden gedeeld in dit rapport. Om te komen tot de verdere invulling van de aanbevelingen zoals uiteengezet in deel III, voerden we ter plaatse thematische ronde tafel gesprekken met de belanghebbende stakeholders. Tot slot zijn onvolkomenheden in het tussenrapport hersteld in het huidige eindrapport.



## 2 Het Curaçaose onderwijssysteem

### 2.1. Demografische kenmerken van de samenleving en de schoolpopulatie

In de jaren 1998-2002 kende Curaçao een emigratiegolf met als gevolg een bevolkingskrimp. Tussen 2002 en 2017 heeft de bevolkingsomvang een stijgende lijn laten zien. Daarna is er weer een krimp ingezet.

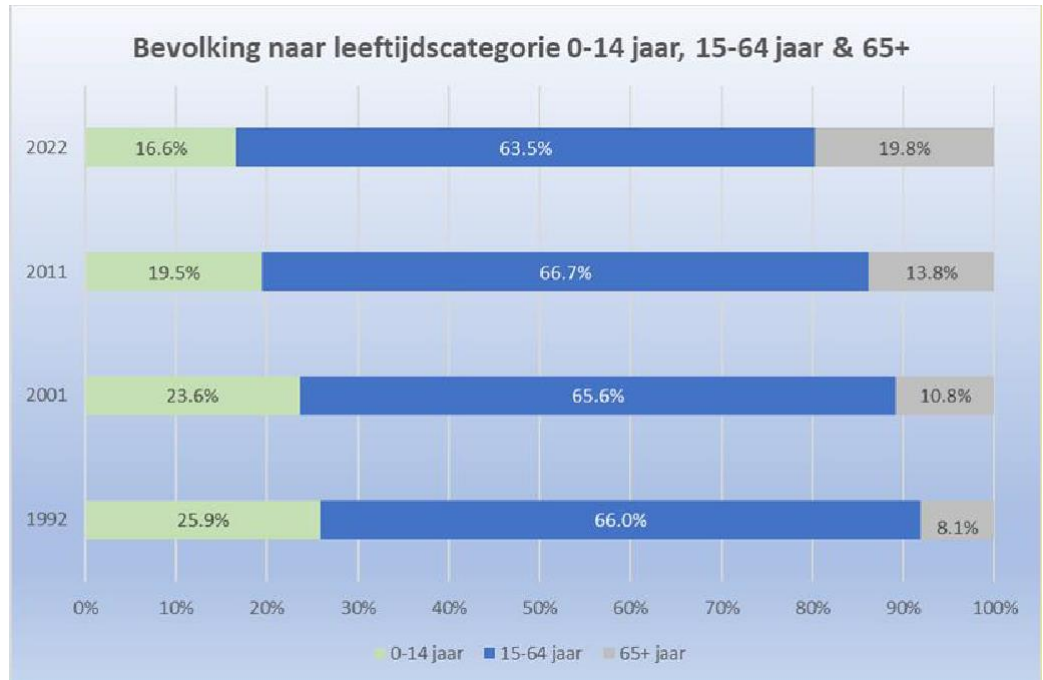
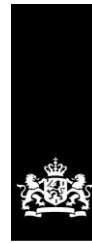


**Figuur 1.** Bron: <https://www.cbs.cw/population-tables>

De meest actuele informatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)<sup>4</sup> op Curaçao maakt duidelijk dat het land op 1 januari 2022 een geregistreerde bevolking van 151.066 had, van wie 54,6 procent vrouw is. Eén jaar eerder telde Curaçao nog 153.671 inwoners.<sup>5</sup> Wat verder opvalt is dat na vele jaren van stabiele bevolkingsgroei vanaf 2017 de geregistreerde bevolking elk jaar is gekrompen: van ruim 160.000 in 2017 naar 151.066 in 2022. Verklaringen hiervoor liggen onder meer in minder geboortes, een hoger sterftcijfer en een stijging van emigratie. Om de balans emigratie-immigratie te illustreren: waar in 2013 nog ongeveer 4.000 mensen emigreerden, steeg dit aantal in 2016 naar ruim 4.400 en in 2019 naar bijna 6.200. In 2021 daalde dit cijfer licht, maar was dit aantal nog ruim 5.500. Het aantal immigranten lag anderzijds in zowel 2013 als 2016 rond de 5.500. In 2019 was dit aantal gedaald tot 3.549 personen en in 2021 waren dit er 3.337.<sup>6</sup>

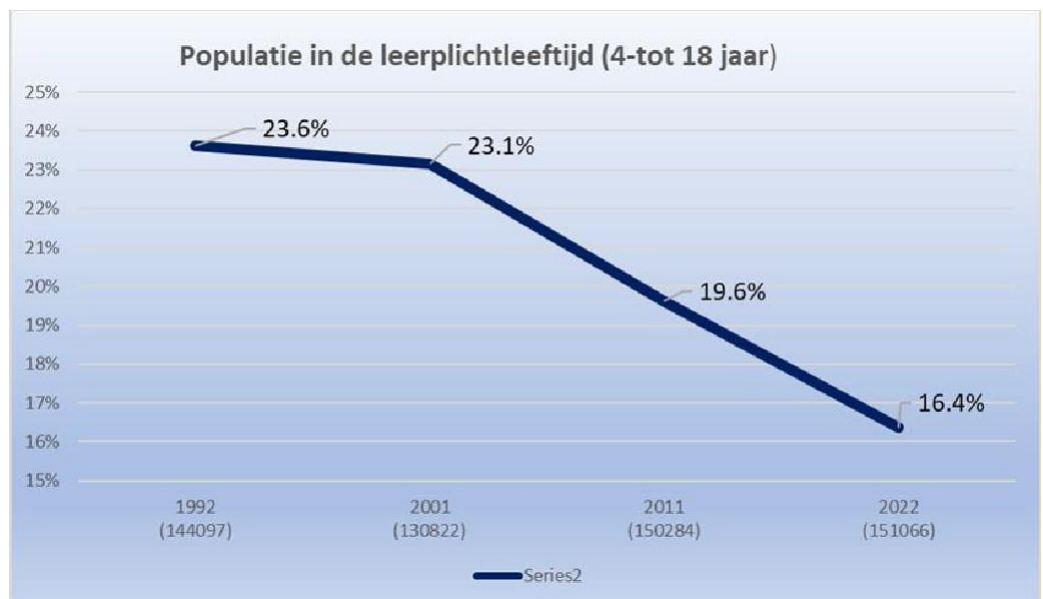
Verder dient over de totale bevolkingsomvang te worden opgemerkt dat op Curaçao veel mensen wonen die niet staan geregistreerd. Dit zijn naast de gepensioneerden, die slechts zes maanden per jaar op Curaçao zijn, de ongedocumenteerden. Deze aantallen lijken de laatste jaren te zijn toegenomen, maar ze zijn lastig in harde data te vangen.

In navolgende figuren en tabel is duidelijk te zien dat Curaçao in rap tempo vergrijst.

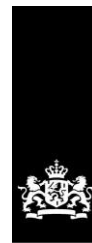


**Figuur 2.** Bron: <https://www.cbs.cw/population-tables>

De leerplicht op Curaçao is sinds 1 januari 1992 van kracht en is gekoppeld aan leeftijd (18 jaar) of aan diplomabezit van het voorbereidend secundair beroepsonderwijs (vsbo) praktisch kadergerichte leerweg (pkl) of theoretisch kadergerichte leerweg (tkl), havo-vwo of een door de minister aangewezen gelijkwaardige, erkende opleiding.<sup>7</sup> In de periode tussen 1992 en 2022 daalde de populatie van leerplichtige leerlingen flink. Waren er in 1992 nog 34.039 leerlingen tussen de 4 en 18 jaar (op een totale populatie van 144.097), in 2022 waren dit er 24.736 (op een totale populatie van 151.066).



**Figuur 3.** Bron: <https://www.cbs.cw/population-tables>



In tabel 1 valt af te lezen dat het percentage kinderen op Curaçao afneemt, terwijl de groep adolescenten en werkenden redelijk stabiel blijft en de groep ouderen groter wordt.

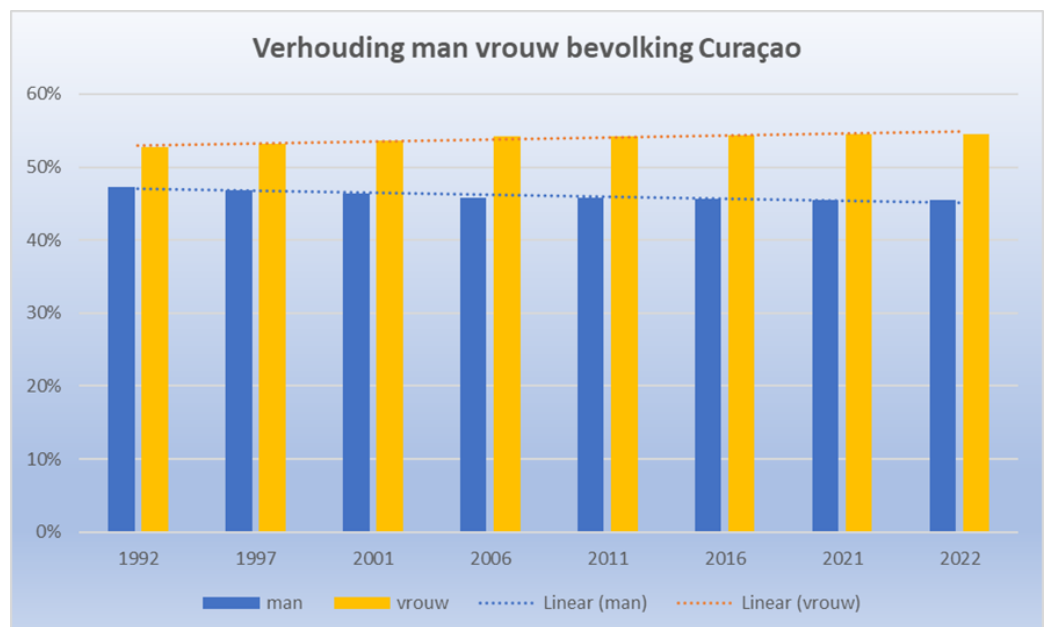
Tabel opbouwbevolking censusjaren 1992,2001,2011 en tussenliggende 5 jaar &2022							
	1992	1997	2001	2006	2011	2016	2022
0-14 jaar	25,9%	26,4%	23,6%	22,0%	19,5%	18,7%	16,6%
15-64 jaar	66,0%	65,0%	65,6%	66,0%	66,7%	65,6%	63,5%
65+ jaar	8,1%	8,6%	10,8%	11,9%	13,8%	15,7%	19,8%
<b>Totaal</b>	<b>144.097</b>	<b>146.855</b>	<b>130.627</b>	<b>19.596</b>	<b>150.563</b>	<b>158.989</b>	<b>151.066</b>

**Tabel 1.** Bron: <https://www.cbs.cw/population-tables>

In alle jaren is, in vergelijking met de voorgaande leeftijdsgroep, de groep 20- tot 24-jarigen klein te noemen.<sup>8</sup> Deze laatste constatering kan niet los worden gezien van de emigratie van studenten naar het buitenland.

#### Leeftijd en geslacht

Vrouwen zijn in de meerderheid op Curaçao, zoals te zien is in onderstaande figuur. Hoewel de bevolking in de periode tussen 1992 en 2022 is gedaald, gestegen en weer gedaald, is er een tendens zichtbaar dat het aandeel vrouwen groter wordt.

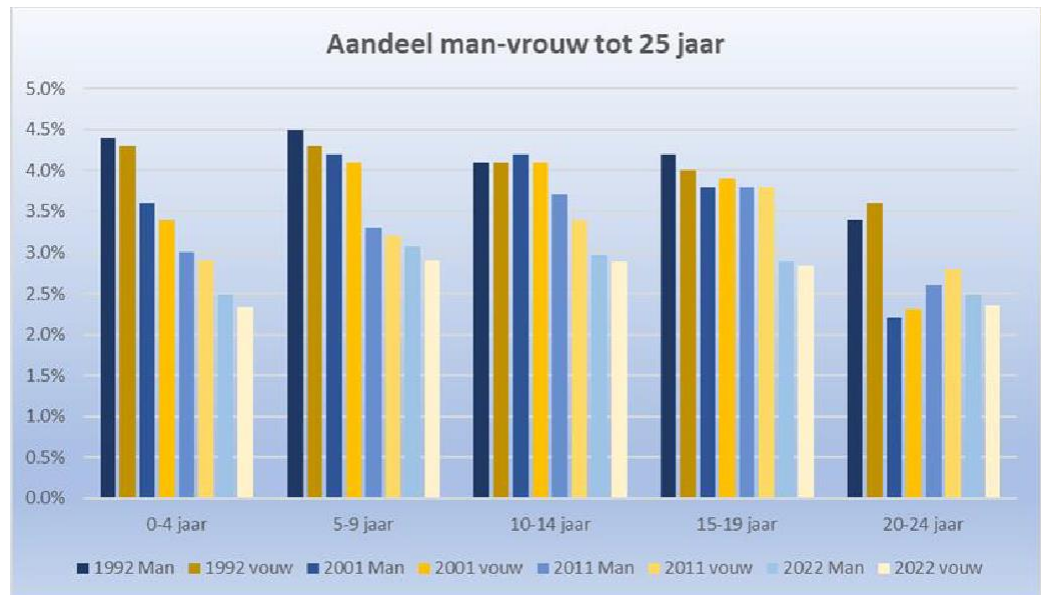


**Figuur 4.** Bron: <https://www.cbs.cw/population-tables>

De sekseratio (het aantal mannen per 100 vrouwen) neemt sinds 1992 af. Was dit in 1992 nog 0.90, in 2001 daalde dit naar 0.86 om in 2001 verder te dalen naar 0.84. In 2022 is dit 0.83. Deze sekseratio hangt af van de leeftijd. Tot ongeveer het twintigste levensjaar is dit rond de 1 of hoger.



Het aandeel jongens tot twintig jaar is ietsje hoger dan het aandeel meisjes in dezelfde leeftijdscategorie. Daarna vindt er een kentering plaats.



**Figuur 5.** Bron: <https://www.cbs.cw/population-tables>

### Migratie en verblijfstatus

Curaçao telt tientallen verschillende nationaliteiten, wat zorgt voor een culturele diversiteit. De meeste immigranten uit de regio zijn afkomstig uit Colombia, Venezuela, de Dominicaanse Republiek, Haïti en Jamaica.<sup>9</sup> In 2011 waren van deze vijf landen de meeste migranten nog afkomstig uit de Dominicaanse Republiek en Colombia, grofweg drie tot vier keer zoveel als uit de andere drie landen.<sup>10</sup> Vanwege de politieke en sociale onrust in Venezuela de laatste jaren, is het aantal Venezolaanse migranten op Curaçao toegenomen. Velen van hen zijn echter ongedocumenteerd, waardoor het lastig in cijfers uit te drukken is om welke aantallen dit in 2022 gaat. Ook wonen er veel mensen uit andere landen of delen van het Koninkrijk op Curaçao. Vanwege ongunstige economische omstandigheden op Curaçao was het aantal migranten op Curaçao tussen 1998 en 2001 aanzienlijk hoger dan het aantal immigranten. Zie figuur 6.

Wat opvalt in data van het CBS, is dat in de jaren 2017-2020 het aantal immigranten stevig is gedaald ten opzichte van de periode 2013-2016. In deze periode waren er jaarlijks tussen de 5.400 en 6.000 immigranten. Stapsgewijs daalde dit aantal tot 2.663 in 2020. In 2021 nam het aantal immigranten weer iets toe.

In 2019 was 59 procent van de immigranten afkomstig uit Nederland, dit percentage is vergelijkbaar met het beeld van de jaren ervoor. Wat verder opvalt, is het gegeven dat het aandeel Venezolaanse immigranten na 2014 toeneemt, terwijl het aantal immigranten uit praktisch alle andere landen een dalende trend toont.<sup>11</sup>



**Figuur 6.** Bron: <https://www.cbs.cw/migration-tables>

Wat betreft emigratie in de periode 2014-2019 valt op dat er per jaar meer mensen emigreren. Zo emigreerden er ruim 4.100 mensen in 2014, ruim 5.000 in 2017 en bijna 6.200 in 2019. Van alle emigranten in 2019 vertrok ruim 83 procent naar Nederland.<sup>12</sup>

Alle migrantenkinderen, ook die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister van Kranshi, hebben toegang tot onderwijs op Curaçao. Niet-geregistreerde leerlingen kunnen echter nog geen diploma krijgen, waarmee voor hen de toegang tot een vervolgstudie zeer moeilijk is.

### **Voertaal thuis en in het onderwijssysteem**

Papiaments is veruit de meest gesproken thuistaal. In 2011, het jaar van de laatste telling, was dit in 79,9 procent van de huishoudens het geval. Nederlands (8,8 procent), Spaans (5,6 procent) en Engels (3,1 procent) volgen daarna als thuistaal.<sup>13</sup> Voor wat betreft de schoolgaanden zijn deze cijfers ongeveer hetzelfde.<sup>14</sup> Volgens artikel 10 van de Landsverordening funderend onderwijs beslist het bevoegd gezag welke instructietaal of -talen op school worden gehanteerd, op voorwaarde dat deze taal Engels, Nederlands of Papiaments is. In de praktijk hebben de schoolbesturen voor de volgende opties gekozen:

1. Nederlandstalige school
2. Papiamentstalige school
3. Tweetalige school met alfabetisering in het Nederlands
4. Tweetalige school met alfabetisering in het Papiaments



schoolbestuur	Aantal fo-scholen	Optie 1	Optie 2	Optie 3	Optie 4
		Ne	Pa	2-Ne	2-Pa
DOS	12			4	8
RKCS	26	1		17	8
VPCO	2	2			
SOZDA	3				3
FSHP	1		1		
SCONS	1		1		
EBG	1	1			
<b>totaal</b>	<b>46</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>21</b>	<b>19</b>

**Tabel 2.** Verdeling keuze instructietalen op fo-scholen naar schoolbestuur.

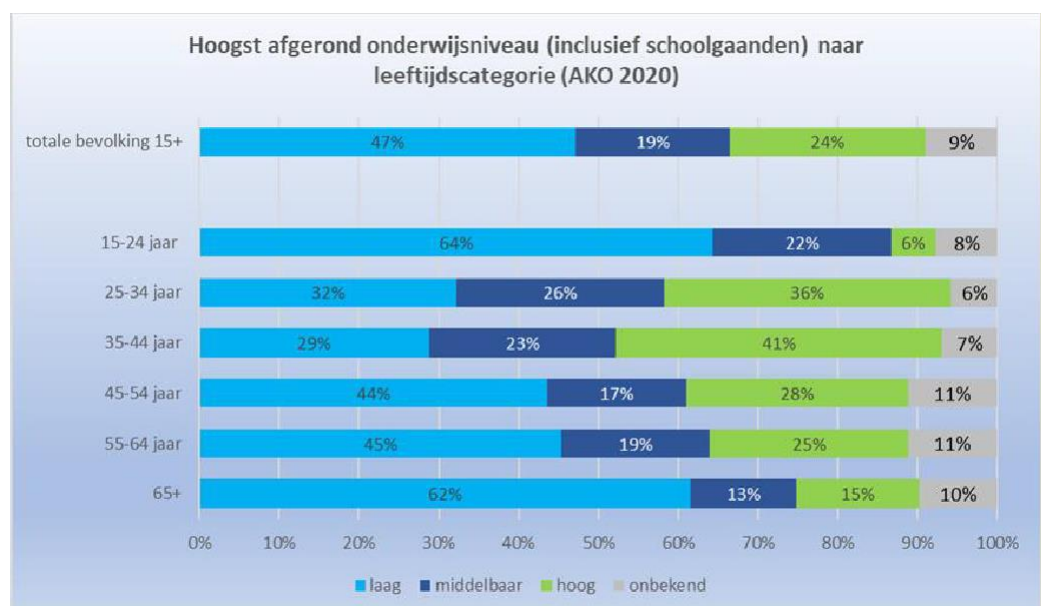
Bron: Inspectie Onderwijs

Van de 46 gesubsidieerde scholen voor funderend onderwijs (2022/2023) behoren 4 (8.7 procent) tot optie 1, 2 (4.3 procent) tot optie 2, 21 (45.7 procent) tot optie 3 en 19 (41.3 procent) tot optie 4, zie bovenstaande tabel. De Stichting R.K. Centraal Schoolbestuur heeft aangegeven per 1 augustus 2022 de volgende verandering aan te brengen in de instructietaal bij enkele van haar scholen:

- Eén school die nu tweetalig is met alfabetisering in het Papiaments wordt Nederlandstalig.
- Drie scholen die tweetalig zijn met alfabetisering in het Nederlands worden Nederlandstalig.
- Eén school die nu tweetalig is met alfabetisering in het Nederlands, begint met één Engelstalige cyclus 1-groep.

### Opleidingsniveau

De meest recente informatie (uit 2020) over het opleidingsniveau wijst uit dat er ruim 125.000 personen zijn die 15 jaar of ouder zijn. Onderstaande figuur 7 laat per leeftijdscategorie het hoogst afgeronde onderwijsniveau zien.<sup>15 16</sup> Dit houdt in dat bijna de helft van de populatie (47 procent) een laag opleidingsniveau bezit. Wel dient te worden opgemerkt dat 66 procent van de jongeren/studenten (15- tot 24-jarigen) nog bezig is met hun opleiding en bijna een vijfde deel van de bevolking bestaat uit ouderen die vroeger minder vaak doorleerden. Tabel 3 illustreert criteria die worden gehanteerd voor de bepaling van het onderwijsniveau.



**Figuur 7.** Bron: <https://www.cbs.cw/labour-tables>



Laag onderwijsniveau	
ISCED code opleidingsniveau	korte omschrijving, naam heden en vroegere/andere benamingen
ISCED 02	geen opleiding of een persoon heeft het funderend onderwijs niet afgeemaakt
ISCED 1	Funderend onderwijs, basisonderwijs, speciaal onderwijs, lagere school, basiseducatie, speciaal basisonderwijs
ISCED 2 (algemeen)	VSBO/VMBO (PBL, PKL, TKL), MAVO, LBO, LTS, AGO, Huishoudschool, lagere agrarische school. Praktijkonderwijs, ambachtschool, MULO, ETA, ETO etc
ISCED 2 (beroeps)	SBO/MBO 1, assistentopleiding
Middelbaar onderwijsniveau	
ISCED 3 (algemeen)	HAVO, VWO, HBS, MMS, Highschool, Gymnasium
ISCED 3 (beroeps)	SBO/MBO 2, 3, 4, MTS onderwijsprogramma's verder gericht tot toelating tot arbeidsmarkt (komen (nog) niet op Curaçao voor) zie korte uitleg op website <a href="https://www.cbs.cw/classifications">https://www.cbs.cw/classifications</a>
ISCED 4 en 5	
Hoog onderwijsniveau	
ISCED 6	HBO/WO bachelor, associate degree, vierjarige HBO opleiding
ISCED 7 & 8	HBO/WO master, PhD, universiteit doctoraal, MS, MA, MBA, postdoctoraal

**Tabel 3.** Bron: <https://www.cbs.cw/de-aanbodkant-van-de-arbeidsmarkt-2020>

Van de 16.680 niet-geïstitutionaliseerde jongeren (15-24 jaar) die Curaçao in 2020 telde, werkte 17 procent, was bijna 13 procent werkzoekend en behoorde bijna 70 procent tot de niet-actieven op de arbeidsmarkt. De beroepsbevolking (werkenden en werkzoekenden) in deze groep betrof 5.021 personen: 2.902 werkenden en 2.119 werkzoekenden, waarmee het werkloosheidspercentage in deze leeftijdscategorie ruim 42 procent is.<sup>a</sup> Ongeveer 2 op de 3 jongeren tussen de 15 en 24 jaar volgt een dagopleiding. Van de werkende jongeren volgde meer dan een derde deel (36 procent) een opleiding, van de werkzoekenden was dit 32 procent en van de niet-actieven was dit 80 procent.

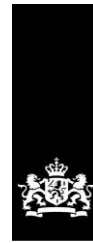
### Geen werk, onderwijs of training

Jongeren tussen de 15 en 25 jaar volgen vaak nog dag-, avond- of onlineonderwijs. Om iets te zeggen over de inactiviteit en kwetsbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt wordt ook gekeken naar de zogenaamde NEET-indicator (Neither in Employment nor in Education or Training). Deze indicator geeft het aandeel jongeren weer dat geen onderwijs of een andere training volgt én geen betaald werk heeft. Met geen betaald werk<sup>b</sup> wordt in dit geval zowel de werkzoekende als de niet-actieve jongeren bedoeld. In oktober 2020 lag dit percentage voor Curaçao tussen

<sup>a</sup> Percentage werkzoekenden: aantal werkzoekenden/de beroepsbevolking. Overigens is men werkzoekend indien men tijdens de onderzoeksperiode geen baan had voor vier uur of meer, noch in de week voorafgaand aan het onderzoek, actief op zoek is geweest naar werk in de maand voorafgaand aan de onderzoeksperiode en binnen twee weken kan starten met werken.

<sup>b</sup> Minimaal 4 uur per week.





de 17 en 23 procent. De marge wordt veroorzaakt doordat niet van alle jongeren bekend is of ze al dan niet onderwijs volgen.<sup>17</sup>

#### *Inkomen*

Het gemiddelde maandelijkse inkomen van werkenden in 2019 bedroeg 2.128 Antilliaanse gulden (Nafl.). In 2017 en 2018 lag het gemiddelde inkomen respectievelijk 60 gulden (2017) en 105 gulden (2018) hoger dan in 2019. Mannen verdienen gemiddeld 500 tot 600 gulden meer dan vrouwen. Het wettelijk minimumloon lag in 2021 op 9,62 Nafl.<sup>18</sup> De gulden is gekoppeld aan de Amerikaanse dollar: 1 Amerikaanse dollar is ongeveer gelijk aan 1,78 Antilliaanse gulden.

In 2019 verdiende 82,5 procent van de beroepsbevolking maandelijks 3.000 Nafl. of minder. Iets meer dan 5 procent verdiende meer dan 5.000 Nafl.<sup>19</sup> Dit inkomen betreft louter individuele personen: gezinnen of families met meerdere inkomens vallen hier niet onder.

#### *Grootste bedrijfstakken*

Curaçao kent een uitgebreid ambtelijk apparaat: de overheid is daarmee een belangrijke werkgever. Onderwijspersoneel van de Dienst Openbare Scholen (DOS) valt ook onder de overheid. In 2021 ging ruim 21 procent van de overheidsbegroting op aan het Ministerie van OWCS.<sup>20</sup> In 2013 werd 4,93 procent van het bruto nationaal product uitgegeven aan onderwijs.<sup>21</sup> Hiermee ligt dit percentage precies op wat OESO-landen aan onderwijs besteden en iets onder dat van Nederland (5,2 procent).<sup>22</sup>

De horeca is de bedrijfstak waar de Curaçaose economie sterk van afhankelijk is. Naast horeca zijn de meeste mensen werkzaam in de bedrijfstakken groot en kleinhandel, reparatie van motorvoertuigen, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, financiële en verzekeringsdiensten, verhuur van roerende goederen en overige zakelijke en aanverwante dienstverlening.<sup>23</sup> De invloed van de coronapandemie heeft geleid tot meer werkloosheid in de horeca. Ook is een deel van de werkenden in die sectoren minder uren, of tegen minder aantrekkelijke primaire of secundaire arbeidsvoorwaarden gaan werken.<sup>24</sup>

Het Venezolaanse staatsbedrijf Petróleos de Venezuela (PDVSA) runde na het vertrek van Shell in 1985 de olieraffinaderij die sindsdien Isla heette. De Isla vormde een belangrijke link tussen Curaçao en Venezuela. Naast aanzienlijke aantallen Venezolaanse immigranten bracht dit Curaçao extra werkgelegenheid en welvaart.<sup>25</sup> Vanwege de grote economische en politieke problemen in Venezuela stopte de Venezolaanse overheid met de raffinage en ging de lokale overheid op zoek naar overnamepartners. Op dit moment hebben drie bedrijven aangegeven de raffinaderij te willen overnemen.

#### *Beroepsbevolking en werkloosheid*

Op Curaçao is het geen uitzondering dat mensen meerdere banen hebben om hun gezin te kunnen onderhouden. Mannen verrichten meer betaald werk dan vrouwen in de Curaçaose economie. Tabel 4 verschaft informatie over de beroepsbevolking, het gaat om zowel het werkzame als het werkloze deel. De data zijn telkens gebaseerd op peilmoment september/oktober van het betreffende jaar. Het aantal mensen dat niet tot de niet-actieven hoort, schommelt de laatste 7 jaar, met een enkele uitzondering, rond de 55.000.<sup>26</sup> Er is een trend waarneembaar waarbij het



percentage werklozen behoorlijk is gegroeid. Dit zal deels te maken hebben met de coronacrisis; al stijgen de werkloosheidscijfers al sinds 2014.

Het CBS stelt dat in 2020 10,7 procent van de potentiële beroepsbevolking werkzoekend is. Hierbij gaat het om alle personen van 15 jaar en ouder. Er wordt daarbij dus geen rekening gehouden met niet actieven bv. scholieren die geen werk zoeken, huisvrouwen/mannen, pensionado's, mensen die niet hoeven te werken. Bij de beroepsbevolking wordt alleen naar de werkenden en degenen die actief op zoek zijn naar werk gekeken.

Deze groep is uiteraard veel kleiner dan de potentiële beroepsbevolking. De groep 25-34-jarigen is in absolute en relatieve zin de grootste groep werkzoekenden.<sup>27</sup> In oktober 2020 was minder dan 40 procent van de totale bevolking werkzaam.

Beroepsbevolking: werkenden en werkzoekenden 2014-2020			
	% werkend	% werkzoekend	beroepsbevolking totaal
2014	87,4%	12,6%	67.850
2015	88,3%	11,7%	70.021
2016	86,7%	13,3%	75.071
2017	85,9%	14,1%	73.147
2018	86,6%	13,4%	70.153
2019	82,6%	17,4%	74.539
2020	80,9%	19,1%	70.459

**Tabel 4.** Bron: <https://www.cbs.cw/labour-tables> Labour force of Curaçao total 2014-2020

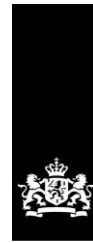
#### *Armoede en ongelijkheid*

Een aanzienlijk deel van de Curaçaose bevolking leeft onder de armoedegrens. De verschillen tussen mensen en woonwijken zijn aanzienlijk.

Het CBS heeft voor verschillende typen huishoudens een armoedegrens bepaald, welke per jaar verschilt. Hierin wordt de inflatie meegenomen. De laatste 4 jaar ligt de inflatie per jaar tussen 1,6 en 2,6 procent. De armoedegrens ligt in 2021 voor een gezin met 2 ouders en 2 kinderen op 2.820 Nafl. en voor een eenpersoonshuishouden op 1.343 Nafl.<sup>28</sup>

Bij de laatste telling, die in 2011 is gehouden, is naar voren gekomen dat 12.920 huishoudens onder de armoedegrens leefden. Dit is 25,1 procent van de populatie. In wijken als Otrobanda, Fortuna, Tera Pretu en Scharloo leefde meer dan 40 procent van de inwoners onder de armoedegrens.<sup>29</sup>

De rapporten van de Algemene Rekenkamer, Unicef en data van het CBS schetsen een beeld waaruit onder meer blijkt dat er zowel in relatieve als in absolute zin veel voortijdige schoolverlaters op Curaçao zijn. Wanneer er echter naar deze cijfers gekeken wordt, is te zien dat er een eenduidige definitie en rekenmethode ontbrak.<sup>c</sup> Tevens werd er in het verleden vaak een drop-out-cijfer over de gehele bevolking gegeven, waarbij werd uitgegaan dat men een drop-out is indien men niet meer op school zit en niet in het bezit is van een middelbareschooldiploma. Dit terwijl de leerplicht pas in 1992 is ingevoerd.



Het beleid rond speciaal onderwijs en zorg kan versterkt worden, evenals het juist indiceren en plaatsen van jongeren. Ook zijn veel jongeren werkloos. Het is voor deze groep extra lastig werk te vinden.

### **De kengetallen binnen het onderwijs<sup>30</sup>**

Hieronder staan enkele kengetallen over de deelname aan verschillende onderwijssectoren. Landelijke, betrouwbare, actuele gegevens over schooluitval zouden een welkome aanvulling zijn, maar deze zijn niet beschikbaar.

#### *Funderend onderwijs*

In het schooljaar 2019/2020 volgden 15.635 leerlingen onderwijs op bekostigde scholen, waarvan 50,8 procent van het mannelijk geslacht en 49,2 procent van het vrouwelijk geslacht, verdeeld over 48 scholen.

#### *(Voortgezet) speciaal onderwijs*

In het schooljaar 2019/2020 volgden 1.198 leerlingen, waarvan 70,6 procent van het mannelijk geslacht en 29,4 procent van het vrouwelijk geslacht, onderwijs aan een school voor speciaal onderwijs, verdeeld over 14 scholen.

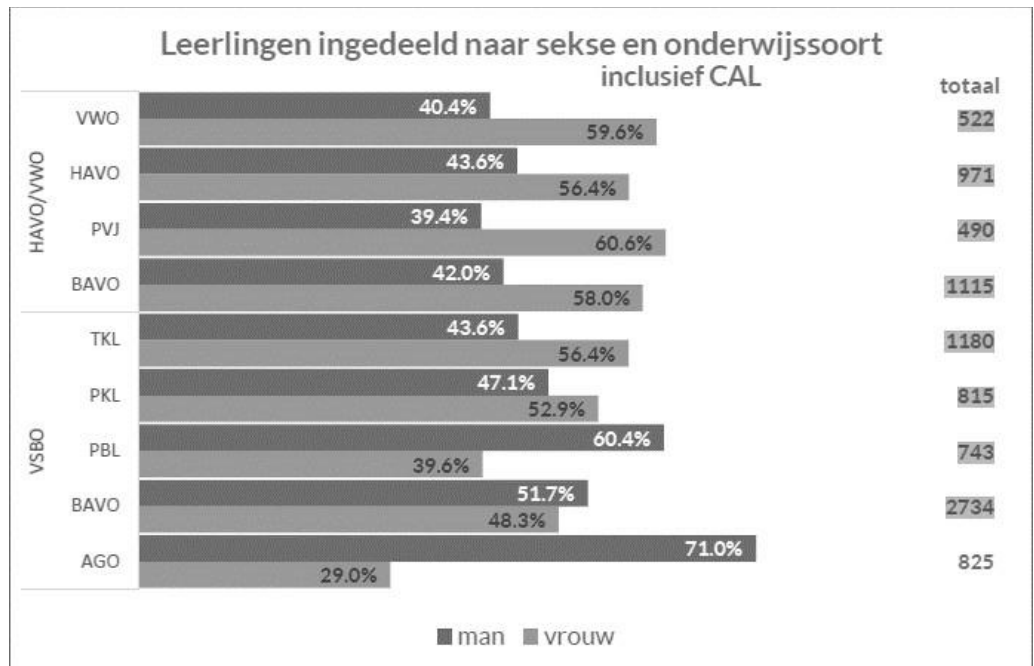
Er zijn lom-scholen (voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden), mlk-scholen (voor moeilijk lerende leerlingen), zmlk-scholen (voor zeer moeilijk lerende leerlingen). Verder is er een mytyl/tyltylschool (aangepaste scholen voor kinderen met een handicap), een school in het ziekenhuis en een school voor leerlingen met gehoor- en/of communicatieproblemen. Ook is er een school voor voortgezet speciaal onderwijs.

#### *Voortgezet onderwijs*

In het schooljaar 2019/2020 volgden 9.395 leerlingen, waarvan 49,4 procent van het mannelijk geslacht en 50,6 procent van het vrouwelijk geslacht, onderwijs aan een school voor voortgezet onderwijs, inclusief de leerlingen aan het Curaçaos Avondlyceum (tweedekansonderwijs voor vsbo-tkl en havo) verdeeld over 26 schoolcomplexen.

---

c Momenteel wordt er door verschillende instanties gesproken over een eenduidige definitie en rekenmethode zoals die internationaal gehanteerd wordt. 'School drop-out/vroegtijdige schoolverlater' (CBS, 2020) wordt als leidraad hiervoor gehanteerd.



**Figuur 8.** Bron: Inspectie Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs Curaçao*.

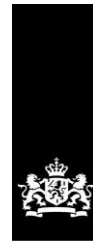
#### *Secundair beroepsonderwijs*

Er zijn elf onderwijsinstellingen waarvan acht bekostigd. De overige niet-bekostigde instellingen zijn wel aangewezen door de minister van OWCS. In het schooljaar 2019/2020 volgden 5.936 studenten, waarvan 40,5 procent van het mannelijk geslacht en 59,5 procent van het vrouwelijk geslacht, onderwijs aan een bekostigde instelling voor secundair beroepsonderwijs.

## **2.2. De structuur van het onderwijsstelsel**

*De ontstaansgeschiedenis van het onderwijs en bijbehorende onderwijswetgeving*<sup>31</sup>  
Tegenwoordig kunnen vrijwel alle jongeren op Curaçao onderwijs volgen. Dit was een aantal eeuwen geleden nog niet het geval.<sup>32</sup> Sinds de kolonisatie van Curaçao in 1634 was de West-Indische Compagnie (WIC) officieel verantwoordelijk voor het onderwijs 'in de kolonie Curaçao'. De bestuurders van de WIC maakten zich hier geen zorgen om. Sterker nog, men bezigde de gedachte dat onderwijs een bemoeienis was van de kerk en de religieuzen. De eerste vorm van religieus onderwijs vond in 1640 plaats, toen de WIC een schoolmeester aanstelde als assistent van een pas aangekomen katholieke pastoor. Deze 'Compagnie-schoolmeester' was een manusje van alles die naast zijn administratieve hoofdtaken voor de WIC onderwijs gaf aan kinderen van het personeel van de WIC. Dit was in de achttiende en negentiende eeuw nog steeds het geval.

In de achttiende en negentiende eeuw was Curaçao een gesegmenteerde samenleving<sup>33</sup>, waarin de begrippen macht, ras en klasse een belangrijke rol speelden. Personen met macht waren meestal witte mensen die handel dreven, actief waren in de scheepvaart en plantages beheerden en ook over de arbeidskracht van gekleurden en zwarten konden beschikken. Niet-blanken (voornamelijk tot slaaf gemaakten) hadden door de raciale stratificatie of gelaagdheid van de samenleving minder kansen op opwaartse sociale mobiliteit. Huidskleur en sociale ongelijkheid hingen samen met het koloniale onderwijsbeleid.



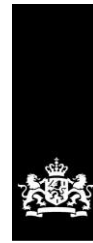
In de achttiende eeuw was het onderwijs vooral een private aangelegenheid, voornamelijk voor kinderen van de diverse geloofsovertuigingen (protestants, joods, katholiek), met ouders die het schoolgeld op de veelal particuliere scholen konden betalen. Er bestond ook een zogeheten landschool waar gepensioneerde militairen les gaven zonder vast omschreven bevoegdheden. Aan het eind van de achttiende eeuw bestonden er vijf instellingen voor lager onderwijs waar alleen jongens les kregen. Verder werd het thuisonderwijs verzorgd in de rijke families waar alleen meisjes les kregen van privé-onderwijzers.

Pas in de loop van de negentiende eeuw konden leerlingen uit de arme gezinnen gratis onderwijs krijgen. Halverwege de negentiende eeuw richtte de katholieke kerk scholen op. Gouverneur-generaal Albert Kikkert wees reeds bij zijn aanstelling in 1816 op de slechte onderwijssituatie in de kolonie. Zijn streven was om de Nederlandse schoolwet van 1806 in te voeren. Maar de doelstellingen waren vaag omschreven en er was nagenoeg niets geregeld voor onderwijs aan armen, laat staan aan kinderen van tot slaaf gemaakten. Een door Kikkert in 1818 benoemde schoolcommissie maakte een grondige analyse van het onderwijs. Slechts twee van de negen scholen in de stadswijken 'De Willemstad' (Punda), Pietermaai en Otrobanda bleken van "behoorlijk niveau". Welke criteria de schoolcommissie hanteerde is niet bekend.

In 1820 werd het Provisioneel Reglement op het Schoolwezen te Curaçao ingevoerd. Artikel 1: "Daar zullen vier landscholen op het eiland zijn, namelijk twee van den eersten rang en twee van den tweeden rang." Reeds in een vroeg stadium (tussen 1833 en 1844) moesten van elke rang scholen gesloten worden, veelal om financiële redenen. Door sluiting werden vooral de kinderen van mindervermogenden benadeeld, terwijl het aantal privéscholen significant toenam. Hierbij valt te bedenken dat de 7.000 tot slaaf gemaakten op de eilanden Aruba, Bonaire en Curaçao waren uitgesloten van onderwijs. Tot 1857 werden kinderen van tot slaaf gemaakten niet toegelaten tot onderwijs. Wel vroeg Martinus Joannes Niewindt in 1848 per brief aan de minister van Koloniën om hem de nodige middelen te verschaffen om religieus onderwijs te verzorgen ter morele heffing van de tot slaaf gemaakten. De nodige fondsen werden beloofd maar nooit opgericht. Pas honderd jaar later, in 1949, werden deze uiteindelijk uitgekeerd.

Het onderwijs werd verzorgd door onder anderen de zusters van Roosendaal (1842) en de fraters van Tilburg (1886). Scholen moesten zich aan de onderwijswetten van de koloniale overheid houden en jaarlijks werd de kwaliteit van het onderwijs gecontroleerd. In de onderwijsregeling van 1897 werden twee typen scholen genoemd: vrij lager onderwijs en voortgezet onderwijs (mulo). Privéscholen werden ook toegestaan, maar wel op eigen kosten. Het gevolg hiervan was dan ook dat het aantal private scholen afnam, al bleef de kwaliteit van het onderwijs laag. Rond 1900 werd wetgeving aangenomen die ervoor heeft gezorgd dat er bijvoorbeeld muloscholen werden opgericht en meer jongeren onderwijs konden volgen. Artikel 21 van de Staatsregeling bepaalde dat onderwijs verplicht werd voor kinderen in de leeftijd van zes tot achttien jaar.<sup>34</sup>

Na de Tweede Wereldoorlog was een wereldwijde trend zichtbaar waarbij koloniën steeds meer zelfstandigheid verkregen ten opzichte van het veelal Europese moederland. Dit gold ook voor de Nederlandse Antillen, waar het eiland Curaçao deel van uitmaakte. In 1954 werd het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden opgesteld. In het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de hoogste wet binnen het Koninkrijk, zijn de Koninkrijksaangelegenheden geregeld.



Onderwijs maakt daar geen onderdeel van uit; het is een eigen aangelegenheid, vastgelegd in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen artikel 140 lid 1, vallende onder het Ministerie van Onderwijs met uitvoerende macht. Toch was het onderwijs nog sterk gericht op dat van Europees Nederland. Onderwijswetgeving uit Nederland werd zonder meer overgenomen, zoals in 1968 de Mammoetwet (mavo-havo-vwo) die de mulo- en hbs-scholen verving. Door de Nederlandse onderwijswetgeving te volgen, werd het voor jongeren met een onderwijdsdiploma en een overheidsbeurs eenvoudiger om in Nederland te studeren.<sup>35</sup>

Het onderwijs was tot 2002 vastgelegd in de Landsverordening kleuter- en basisonderwijs, geldig voor leerlingen van vier tot twaalf jaar en de Landsverordening voortgezet onderwijs voor leerlingen van twaalf tot ongeveer achttien jaar.<sup>36</sup>

Voordat het funderend onderwijs werd ingevoerd was het plan leerlingen van vier tot vijftien jaar één onderwijstype te laten doorlopen. Zo zouden het kleuter- en het basisonderwijs en de eerste twee klassen van het voortgezet onderwijs een geheel vormen. Dit plan is echter niet helemaal gerealiseerd: alleen het kleuter- en lager onderwijs zijn samengevoegd tot het funderend onderwijs. Dit is een ononderbroken leerweg voor vier- tot twaalfjarigen, verdeeld over twee cycli van ieder vier jaar. In het schooljaar 2002/2003 is de implementatie van de eerste cyclus (4- tot 8-jarigen) officieel ingegaan. De havo en het vwo beginnen met een tweejarige periode van basisvorming, gevolgd door een profielvoorbereidend jaar. De structuur van de bovenbouw komt overeen met die van Nederland met zijn vier profielen, waarbij in het gemeenschappelijk deel naast Engels en Nederlands Papiaments een verplicht vak is. De profielenstructuur is ingevoerd in 2002 (met 3 profielen) en gewijzigd naar Nederlands model in 2007. In 2008 is de landsverordening die het secundair beroepsonderwijs regelt ingevoerd.<sup>37</sup>

#### *Herstructurering na 10-10-10*

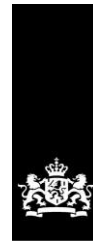
Op 10 oktober 2010 zijn de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden veranderd. Op die dag is Curaçao een autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden geworden en is een Nieuwe Bestuurlijke Organisatie (NBO) ingegaan. De inrichting en operationalisering van het Ministerie van Onderwijs Wetenschap, Cultuur en Sport (OWCS) zijn neergelegd in de Nota Uitwerking van de nieuwe ambtelijk bestuurlijke organisatie van het Land Curaçao van 12 maart 2009.

Volgens de algemene beschouwing van de begroting 2022-2025 is de missie van het Ministerie van OWCS het ontwikkelen van nieuw beleid, het concipiëren van de wetgeving, kwaliteitsborging en toezicht op het gebied van onderwijs, wetenschap, cultuur en sport. Centraal daarbij staat de aanhoudende zorg voor onderwijs en vorming. Op die manier draagt het ministerie bij aan het realiseren van de visie van Curaçao. De visie luidt:

*Elk kind, jongere van Curaçao, dient op gelijke wijze toegang te hebben tot, en gelijkwaardige kansen te hebben om deel te kunnen nemen aan het aanbod van kwalitatief onderwijs, kunst en cultuur, sport en educatievoorzieningen.*

*Het kind dient optimale mogelijkheden aangeboden te krijgen om zijn potentieel ten volle op een integrale wijze te ontwikkelen.*

*Het onderwijs op Curaçao is een model en 'hub' voor de regio. Vanaf voorschoolse educatie tot aan het afstuderen biedt Curaçao een onderwijssysteem met een reeks aan educatieve keuzes, waarbij onderwijzend personeel en curricula bijdragen aan de vorming van wereldburgers en burgers die betrokken zijn bij het proces van*



*natievorming. Het streven is dat studenten het hoogste niveau bereiken van hun studierichting, hetzij beroeps- of academisch onderwijs, om optimale aansluiting op de arbeidsmarkt te vinden. Het onderwijssysteem is zodanig ingericht dat het gesynchroniseerd is met lokale instellingen, de arbeidsmarkt en de nationale cultuur.*

Volgens het businessplan is het Ministerie van OWCS derhalve verantwoordelijk voor ontwikkeling en uitvoering van beleid en voor toezicht op de volgende vier domeinen:

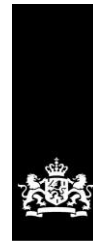
- Onderwijs: binnen dit domein staat centraal het realiseren van beleid waarin alle onderwijssoorten optimaal zijn ingericht en waarin sprake is van een optimale doorstroom van leerlingen.
- Wetenschap: dit domein is gericht op het realiseren van een onderzoeksklimaat dat uitnodigt tot goede wetenschapsbeoefening en tot het maken van verbindingen met internationale wetenschappelijke instellingen.
- Cultuur: dit domein richt zich op het ontwikkelen van cultureel bewustzijn en actieve culturele participatie van alle Curaçaoënaars, zodat zij zich evenwichtig kunnen ontwikkelen. Daarmee geeft het ook een impuls aan natievorming en aan het bij elkaar brengen van de verschillende culturele entiteiten.
- Sport: binnen dit domein ligt de focus op het realiseren van een breed aanbod aan sportvoorziening en het vergroten van het besef van het belang van sporten en bewegen binnen de samenleving.

Sinds 10-10-10 zijn er de volgende initiatieven op het gebied van onderwijs geweest:

In 2011 zijn met hulp van Stichting Leerontwikkelingsplan (SLO), uit Nederland, door het ministerie in samenwerking met het onderwijsveld tien geboden geformuleerd om het funderend onderwijs succesvol in te voeren. Voorbeelden van deze tien geboden zijn: het ontwikkelen van een lesmethode Nederlands als vreemde taal, de leerkracht meer bij het proces betrekken en het vergroten van expertiseontwikkeling van onderwijs in het Papiaments. Ook wilde het onderwijsveld niet te veel onderwijsvernieuwingen: een pas op de plaats vond men beter.<sup>38</sup> In 2015 hebben 193 lidstaten van de Verenigde Naties (VN) een ontwikkelingsagenda vastgelegd voor 2015-2030 met hierin zeventien duurzame ontwikkelingsdoelen. Deze doelen zouden een einde moeten maken aan onder meer armoede en ongelijkheid en hebben vaak direct of indirect met het onderwijs te maken. De overheid van Curaçao heeft in samenwerking met de VN een nationale ontwikkelingsagenda voor Curaçao opgesteld. De visie van de nationale ontwikkelingsagenda is om het onderwijs op Curaçao voor iedereen toegankelijk te maken en om levenslang leren te bevorderen.<sup>39</sup>

Voor het onderwijs zijn vier doelen gesteld die in 2030 gerealiseerd moeten zijn:

1. In 2030 hebben alle jongens en meisjes toegang tot voorschoolse educatie om zo de doorstroom naar het funderend onderwijs te optimaliseren.
2. In 2030 moeten alle mannen en vrouwen toegang hebben tot elke vorm van onderwijs die bij hun mogelijkheden past.
3. In 2030 moeten leerlingen en studenten die het beroepsonderwijs succesvol verlaten in voldoende mate beschikken over de juiste (beroeps)vaardigheden, geschikt voor de arbeidsmarkt.
4. In 2030 moet Curaçao beschikken over meer bevoegde docenten, onder andere door intensievere samenwerking met lerarenopleidingen van andere landen.<sup>40</sup>



Voor de verschillende onderwijssoorten zijn een aantal meer algemene ambities uitgesproken. Om ervoor te zorgen dat meer kinderen voorschoolse educatie volgen, moet er meer geïnvesteerd worden in goede communicatie naar ouders. In het funderend onderwijs zal de nadruk meer op taalontwikkeling en taalonderwijs moeten liggen, moet er aandacht zijn voor zorgleerlingen en er zal meer geïnvesteerd moeten worden in ICT en kunst- en cultuureducatie.<sup>41</sup>

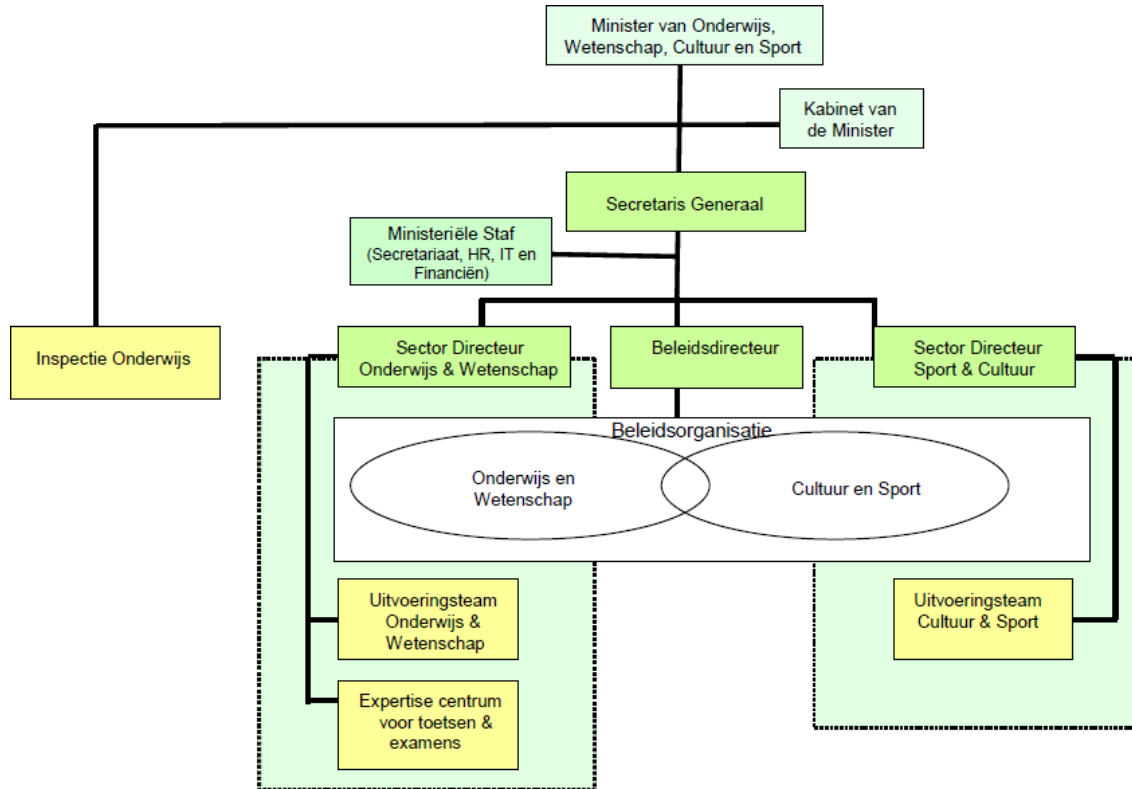
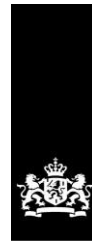
Het curriculum van het arbeidsgericht onderwijs en de leerwegen pbl en pkl binnen het vsbo heeft een te theoretisch kader en sluit niet goed aan op de praktische leerbehoeftes van leerlingen. De ambitie voor praktische leerbehoeftes heeft de overheid nog niet volledig weten te realiseren.<sup>42</sup>

In het voorgezet onderwijs moet worden gestreefd naar meer leerlingen die secundair beroepsonderwijs en havo-vwo volgen. Verder moet voor het beroepsonderwijs een samenwerking worden aangegaan met *Technical and Vocational Education and Training* (TVET) en moet ervoor gezorgd worden dat het beroepsonderwijs aantrekkelijk wordt voor leerlingen. In het hoger onderwijs is het streven om meer studenten die afstuderen te verleiden op Curaçao te blijven wonen en werken.<sup>43</sup>

De Raad van Ministers heeft in augustus 2017 het nationaal taalbeleidsplan 'Op weg naar een multilinguale co-existentie' vastgesteld. Het plan beschrijft hoe de officiële talen Papiaments, Nederlands en Engels een plek krijgen in het land in het algemeen en in het onderwijs in het bijzonder. Per onderwijssector worden voorstellen gedaan. Ook komt de implementatie van het beleid aan bod.<sup>44</sup>

De Onderwijsagenda Curaçao 2020-2022 is tot stand gekomen op initiatief van de Raad van Ministers en biedt een visie met doelstellingen en prioriteringen voor het onderwijs. Het motto van deze agenda is 'Samen sterk', waarmee wordt bedoeld dat onder andere de overheid, schoolbesturen, vakbonden, ouders en docenten moeten samenwerken om het onderwijs te verbeteren. De vergroting van toegang tot onderwijs voor iedere burger, een betere beheersing van onderwijsuitgaven en een betere aansluiting van het curriculum op de arbeidsmarkt zijn voorbeelden van doelstellingen.<sup>45</sup> Om het werk van het ministerie ten uitvoer te brengen, is het ministerie als volgt ingericht in de Nota Uitwerking van de nieuwe ambtelijk bestuurlijke organisatie van het Land Cu Nota Uitwerking van de nieuwe ambtelijk bestuurlijke organisatie van het Land Curaçao van 12 maart 2009:





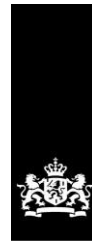
**Figuur 9.** Bron: Nota Uitwerking van de nieuwe ambtelijk bestuurlijke organisatie van het Land Curaçao, 12 maart 2009 (Eindnota NBO).

Curaçao kent een Beleidsorganisatie (BO) waar het onderwijsbeleid wordt ontwikkeld.

Binnen het Ministerie van OWCS draagt de sector Onderwijs en Wetenschap (OW) zorg voor de uitvoering van het onderwijsbeleid, ook onderhoudt de sector relaties met de instellingen en besturen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het ontwikkeld beleid. Daarnaast is de sector OW verantwoordelijk voor de financiële controle en toezicht op de uitvoering van het onderwijs- en wetenschapsbeleid. Onder de sector OW vallen de uitvoeringsorganisaties Onderwijs en Wetenschap (UOW), het Expertisecentrum voor Toetsen en Examens (ETE) en de Dienst Openbare Scholen (DOS).<sup>46</sup>

Het ETE is verantwoordelijk voor de onderwijsexaminering en -toetsing, in nauwe samenwerking met het College voor Toetsen en Examens in Nederland. ETE ontwikkelt onder meer gestandaardiseerde meetinstrumenten in het funderend onderwijs, voortgezet onderwijs en secundair beroepsonderwijs. Ook organiseert ETE lands- en naturalisatie-examens.<sup>47</sup>

Het toezicht op onderwijsinstellingen is door de minister opgedragen aan de Inspectie Onderwijs. De Inspectie Onderwijs draagt zorg voor de waarborging van onderwijskwaliteit, houdt toezicht en ziet toe op handhaving van wet- en regelgeving en rapporteert aan de gemeenschap over de toestand van het onderwijs (De Staat van het Onderwijs). Daarnaast houdt de Inspectie Onderwijs toezicht op het examenbeleid van het voortgezet onderwijs en op de onderwijsafsluiting van het



secundair beroepsonderwijs, voortgezet onderwijs, scholen voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en funderend onderwijs.<sup>48</sup>

Het toezicht op de leerplichtwetgeving valt, echter, onder de UOW en wordt uitgevoerd door leerplichtambtenaren; het toezicht op de voor- en naschoolse educatie valt onder Uitvoeringsorganisatie Cultuur en Sport (UCS).

Alle organisatieonderdelen van het Ministerie van OWCS zijn onderbezet. Volgens de instroomplanning van het ministerie zijn er meer dan 25 openstaande vacatures. Door de vacaturestop blijft het tekort aan mankracht bestaan.

### **2.3. Wet- en regelgeving**

Vóór 10 oktober 2010 bestond de onderwijswet- en regelgeving uit landelijke wet- en regelgeving van de Nederlandse Antillen en wet- en regelgeving van het eilandgebied Curaçao. Na 10 oktober 2010 is de overheid begonnen met het overgieten van de wet- en regelgeving van de Antillen en eilandgebied Curaçao naar wet- en regelgeving voor het land Curaçao. De volgende wetten zijn nu geldig.

#### **Algemene onderwijswet- en regelgeving**

##### *Leerplichtwet- en regelgeving*

De leerplichtwetgeving op Curaçao is tot nu toe geregeld in zowel de Landsverordening leerplicht (toenmalige Nederlandse Antillen: P.B. 1991, no. 85) en de Leerplichtsverordening Curaçao (toenmalig Eilandgebied Curaçao; P.B. 2009, no. 63). Er is een concept Landsverordening leerplicht voor het land Curaçao waarin de beide genoemde wetten zijn samengevoegd.

De leerplicht geldt vanaf 1 augustus van het schooljaar dat volgt na de datum waarop een kind vier jaar is geworden en blijft van kracht tot het einde van het schooljaar waarin de jongere achttien wordt, of tot de leerling een diploma vsbo-pkl, vsbo-tkl, havo of vwo heeft behaald.<sup>49</sup> De wetgeving gaat vrij uitvoerig in op zaken rond vrijstellingen, verlof en ontheffingen.

Leerplichtambtenaren van de UOW zien toe op naleving van de leerplichtwetgeving. Scholen hebben de plicht ongeoorloofd verzuim te melden bij deze ambtenaren. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2017 bleek dat leerplichtambtenaren zich niet voldoende bezighielden met toezicht op ongeoorloofd verzuim.<sup>50</sup>

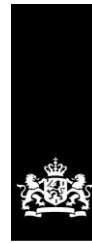
De leerplichtambtenaren zijn bevoegd een vrijstelling voor leerplicht af te geven, mits daar gegronde redenen voor zijn. Ook kan de ambtenaar in uitzonderlijke gevallen een boete of gevangenisstraf opleggen, als de leerplichtwet meermaals niet wordt nageleefd.<sup>51</sup>

##### *Vakantieregeling*

In de Regeling vakantiedagen funderend onderwijs (P.B. 2009, no.4) en de Regeling vakantiedagen voortgezet onderwijs (P.B. 1998, no.250) zijn de vakantiedagen voor die respectievelijke onderwijstypes vastgelegd.

##### *Officiële talen en schrijfwijze Papiaments en Nederlands*

Binnen en buiten het onderwijs op Curaçao worden meerdere talen gesproken en onderwezen. In de Landsverordening officiële talen (P.B. 2007, no. 20) wordt de gelijkwaardige positie van de talen Engels, Nederlands en Papiaments officieel



verleend. De officiële schrijfwijze van het Papiaments en Nederlands zijn vastgelegd in Landsbesluit schrijfwijze Papiamentu en Nederlands (P.B. 2009, no. 4).

#### *Onderwijskundige experimenten*

In de Landsverordening onderwijskundige experimenten (P.B. 1998, no. 6) wordt een regeling getroffen die de wettelijke grondslag creëert voor het geven van onderwijs, door openbaar en uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs, dat valt buiten het kader van een aantal onderwijslandsverordeningen die van kracht zijn. Dit komt de ontwikkeling en vernieuwing in het onderwijs ten goede.

#### *Onderwijsbevoegdheden*

De onderwijsbevoegdheden zijn vastgelegd in:

- Landsbesluit voorschriften onderwijsbevoegdheid niet-Antilliaanse diploma's (P.B. 2000, no. 142).
- Ministeriële beschikking ter uitvoering van voorschriften onderwijsbevoegdheid niet-Antilliaanse diploma's (P.B. 2000, no. 143).
- Landsbesluit bevoegdheidsverklaring leraren (P.B. 2000, no. 144).
- Ministeriële beschikking bevoegdheidsverklaring leraren (P.B. 2000, no. 145).

#### *Onderwijsvergoeding*

De wettelijke grondslag voor de bekostiging van het onderwijs is vastgelegd in de Staatsregeling van Curaçao, artikel 21, lid 7. Deze vergoeding betreft personele en een aantal materiële, oftewel exploitatiekosten.<sup>52</sup>

Ingaande het schooljaar 1999/2000 is er een normbekostigingsstelsel voor personele en exploitatiekosten ingevoerd, het Vergoeding- en Verantwoordingsstelsel (V&V-stelsel).

In 2014 is de regering tot een structurele regeling gekomen waarbij deelname aan het onderwijs kosteloos zal zijn voor leerlingen/studenten van door de overheid bekostigde scholen/instellingen voor openbaar en bijzonder onderwijs.

Onderdeel van de regeling is dat:

1. de overheid lesmateriaal (waaronder studieboeken) in bruikleen ter beschikking stelt;
2. er toegang is tot alle onderwijsvoorzieningen zonder ouderlijke bijdrage;
3. additionele kosten bekostigd worden.

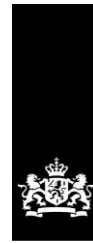
Deze additionele kosten betreffen sommige kosten voortvloeiende uit niet-curriculum gebonden activiteiten. De nadere uitvoeringsregels voor de vergoeding van additionele kosten zijn geregeld in het onderhavige landsbesluit.

In zijn advies over dit landsbesluit stelt de Raad van Advies om de draagkracht van de ouders bij het gratis onderwijs te betrekken en om de mogelijkheid open te houden dat de scholen alsnog een ouderlijke bijdrage kunnen vragen als niet alle kosten door de overheid kunnen worden vergoed.<sup>53</sup>

#### **Onderwijswet- en regelgeving per sector**

##### *Funderend onderwijs*

Het onderwijs aan kinderen van vier tot en met twaalf jaar is veranderd in het funderend onderwijs. Het wettelijk kader is geregeld in de Landsverordening funderend onderwijs (P.B. 2008, no.84).



De kernpunten in wetgeving en overheidsbeleid omtrent het funderend onderwijs zijn: ontwikkelingsgericht onderwijs, leerlingen doorlopen een ononderbroken leerweg en volgen het onderwijs in heterogene groepen. Het funderend onderwijs is bestemd voor vier- tot twaalfjarigen, verdeeld over twee cycli van ieder vier jaar (onder- en bovenbouw). Het is echter ook mogelijk dat leerlingen al op driejarige leeftijd, of als dertienjarige nog naar het funderend onderwijs gaan, dit is onder andere afhankelijk van de peildatum 1 augustus die men op Curaçao hanteert. In het schooljaar 2002/2003 is de implementatie van de eerste cyclus (4- tot 8-jarigen) officieel ingegaan. De instructietaal op scholen voor funderend onderwijs is Papiaments of Nederlands, of een combinatie hiervan.<sup>54</sup>

In artikel 11 van de Landsverordening funderend onderwijs (P.B. 2008, no. 84) staan de acht educatiegebieden waarbinnen gewerkt wordt:

1. Taal, geletterdheid en communicatie
2. Rekenen en wiskunde
3. Mens en maatschappij
4. Mens, natuur en technologie
5. Culturele en artistieke vorming
6. Gezonde levensstijl en bewegingsonderwijs
7. Sociaal-emotionele vorming
8. Algemene mensvorming

Per educatiegebied zijn door het ministerie leerlijnen ontwikkeld. Voorbeelden hiervan zijn leerlijnen rekenen en wiskunde en Nederlands.<sup>55</sup>

De toelatingsprocedure van het funderend naar het voortgezet onderwijs is gebaseerd op het advies van het onderwijskundig rapport en de eindtoets funderend onderwijs (EFO). Het onderwijskundig rapport vindt zijn basis in artikel 21 Landsverordening funderend onderwijs (P.B. 2008, no. 84) en is toegelicht in de Beschikking onderwijskundig rapport funderend onderwijs (P.B. 2009, no. 4). Op basis van het onderwijskundig rapport krijgt een leerling een advies van de school. Dit advies vormt samen met de scores van de EFO-eindtoets een einduitslag die aangeeft wat de meest passende plek in het vervolgonderwijs is. Hierbij heeft het schoolbestuur de bevoegdheid tot toelating, dit stelt hiervoor een toelatingscommissie in (artikel 2 lid 1 jo. artikel 4 lid 2 Landsbesluit scholen v.w.o., h.a.v.o. en v.s.b.o. BES (P.B. 1985, no. 155)).

Sinds 2010 wordt in groep 8 de EFO afgenomen. De EFO is opgesteld door het Expertisecentrum voor Toetsen & Examens (ETE) en richt zich op Nederlands, Papiaments en rekenen-wiskunde. Scholen kunnen ervoor kiezen het onderdeel rekenen-wiskunde in het Papiaments of Nederlands aan te bieden. De meeste scholen kiezen hierbij voor het Nederlands. Het ETE rapporteert per leerling aan de schoolbesturen welke resultaten zijn behaald voor de eindtoets.<sup>56</sup>

#### *Speciaal onderwijs*

Het speciaal onderwijs op Curaçao is in 1979 ingevoerd. Het speciaal funderend onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs zijn bedoeld voor kinderen die vanwege een zintuiglijke, lichamelijke of geestelijke beperking, of vanwege gedragsstoornissen aangewezen zijn op speciale voorzieningen en op een specialistische benadering (bijvoorbeeld een orthopedagogische of orthodidactische).<sup>57</sup>



De wetgeving voor het speciaal funderend onderwijs is in ontwikkeling, definitieve kaders zijn nog niet vastgesteld/geaccordeerd. Er bestaat nog weinig beleid rond het speciaal onderwijs. In sommige gevallen blijkt het hierdoor lastig om leerlingen met ernstige gedrags- of psychische stoornissen in het onderwijs op te vangen. In de Landsverordening basisonderwijs (P.B. 1979, no. 28) is een basisvoorziening getroffen voor leerlingen die het reguliere onderwijs niet kunnen doorlopen.

#### *Voortgezet onderwijs*

Het arbeidsgericht onderwijs (ago), vsbo, havo en vwo zijn geregeld in de Landsverordening voortgezet onderwijs (P.B. 1979, no. 29). Deze verordening vormt samen met de volgende landsbesluiten het wettelijke kader voor het voortgezet onderwijs:

- Landsbesluit adviesprocedure voortgezet onderwijs (P.B. 1983, no. 82).
- Landsbesluit scholen v.w.o., h.a.v.o. en v.s.b.o. BES (P.B. 1985, no. 155).
- Landsbesluit eindexamens v.w.o., h.a.v.o. en v.s.b.o. BES (P.B. 2008, no. 54).

- **Arbeidsgericht onderwijs**

Arbeidsgericht onderwijs is in 2005 ingevoerd en is een vorm van praktijkonderwijs. Het stimuleert de persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijke zelfredzaamheid van leerlingen en het bereidt de leerlingen voor op de lokale arbeidsmarkt. Leerlingen verlaten de school niet met een diploma, maar met een getuigschrift. Ago-scholen vallen formeel onder het vsbo.<sup>58</sup>

- **Vorbereidend secundair beroepsonderwijs**

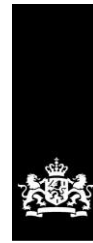
In 2003 is het voorbereidend secundair beroepsonderwijs (vsbo) ingevoerd.<sup>59</sup> De inhoud en inrichting van het vsbo is in grote lijnen vergelijkbaar met dat van het vmbo in Nederland. Het onderwijs bereidt leerlingen voor op het volgen van een vervolgopleiding op het secundair beroepsonderwijs (sbo). Het vsbo begint met een tweejarige basisvorming, de onderbouw. In deze eerste twee jaren krijgen leerlingen een brede basis van algemene kennis en vaardigheden aangereikt. Daarna komt de leerling in de bovenbouw in een leerweg terecht, die in twee jaar leidt tot diplomering. Er bestaat een praktisch basisgerichte leerweg (pbl), een praktisch kadergerichte leerweg (pkl) en een theoretisch kadergerichte leerweg (tkl).

Vervolgens kiest de leerling een sector binnen zijn leerweg. De verschillende sectoren zijn techniek, economie of zorg en welzijn. De eindtermen zijn wettelijk vastgelegd.<sup>60</sup> Met uitzondering van Papiaments, culturele en artistieke vorming (CAV, vergelijkbaar met CKV), mens en maatschappij 1 en 2 (maatschappijvakken die in plaats van aardrijkskunde en geschiedenis worden gegeven) komen de aangeboden vakken overeen met het aanbod in Nederland, alleen sommige benamingen zijn anders.<sup>61</sup>

- **Hoger algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs**

Het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) komen qua curriculum, op enkele vakken na, overeen met dat van Nederland.<sup>62</sup> De eerste twee jaar vormen een algemene basisvorming. Het derde jaar is een profiel voorbereidend jaar. In de bovenbouw kunnen leerlingen kiezen uit vier profielen: cultuur en maatschappij, economie en maatschappij, natuur en gezondheid en natuur en techniek.

De examenprogramma's van het College voor Toetsen en Examens (CvTE) gelden voor de meeste vakken en de centraal schriftelijke eindexamens worden doorgaans in het hele Koninkrijk gelijktijdig gemaakt.<sup>63</sup> De inrichting van de vakken Papiaments, Nederlands, Spaans, algemene sociale wetenschappen (ASW), culturele



artistieke vorming (CAV), geschiedenis, informatica en kunstvak is vastgesteld in lokaal opgestelde examenprogramma's waarin zowel de lokale en regionale als de internationale context is opgenomen. Voor het vak aardrijkskunde daarentegen geldt dat vanaf het examenjaar 2022 een centraal examen wordt afgenomen dat gezamenlijk door Curaçao, Aruba, Bonaire en Nederland is opgesteld: het examenprogramma is dus door de genoemde Koninkrijksdelen opgesteld.<sup>64</sup> Het curriculum in het Curaçaose onderwijs is wettelijk vastgesteld voor de door de Curaçaose overheid gesubsidieerde scholen en een aantal aangewezen privéscholen. De kerndoelen en eindtermen zijn vergelijkbaar met die in Nederland. Dit heeft onder meer te maken met de aansluiting op het vervolgonderwijs in Nederland en ook met het feit dat enkele privéscholen bij de stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland (NOB) zijn aangesloten.

Op een aantal vlakken is wel verschil merkbaar in het vakkenaanbod. Zo maakt Papiaments op scholen in het funderend en voortgezet onderwijs en secundair beroepsonderwijs deel uit van het vakkenaanbod. Dit vak wordt op de funderend onderwijs- en voortgezet onderwijs scholen centraal getoetst. Spaans maakt, vergeleken met in Nederland, een prominenter deel uit van het vakkenaanbod. Duits wordt op slechts twee scholen aangeboden. De klassieke talen Latijn en Grieks worden alleen gegeven op de Miguel Pourier Academy, een privéschool die valt onder de stichting NOB.

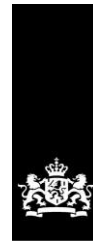
#### *Secundair beroepsonderwijs en educatie*

Het secundair beroepsonderwijs is in het schooljaar 2004/2005 geïntroduceerd. De wettelijke basis ligt in de Landsverordening secundair beroepsonderwijs en educatie (2008, no. 37). Voor wat betreft het secundair beroepsonderwijs geldt dat de inrichting ervan vergelijkbaar is met het mbo in Nederland.<sup>65</sup> Evenals het vsbo kent het secundair beroepsonderwijs sectoren. Leerlingen kunnen, afhankelijk van wat zij vooraf in het vsbo hebben gevolgd, een opleiding op vier verschillende niveaus volgen. Dit zijn niveau 1 (assistentenopleiding), niveau 2 (basisberoepsopleiding), niveau 3 (vakopleiding) en niveau 4 (middenkaderopleiding). De opleidingen kunnen in het traject werkend leren of lerend werken aangeboden worden. In elke beroepsopleiding zijn stages verplicht. De instelling, de student en het leerbedrijf maken een gezamenlijke beroepspraktijkvormingsovereenkomst waarin afspraken over onder andere de stage worden vastgelegd. Het secundair beroepsonderwijs kent een kwalificatiestructuur die bestaat uit een kwalificatiedossier met een beschrijving van de kennis en vaardigheden die nodig zijn om te starten in een bepaald beroep. Voor deze kwalificaties zijn de eindtermen zoals aangegeven wettelijk vastgelegd in de Landsverordening secundair beroepsonderwijs en educatie (2008, no. 37).

Het secundair beroepsonderwijs verzorgt ook opleidingen waarvoor de voorwaarden van toelating drempelloos zijn. Deze opleidingen vormen een voortraject tot toelating tot een secundair beroepsonderwijs-niveau 1-opleiding.<sup>66</sup>

#### *Hoger onderwijs*

Op Curaçao zijn er instellingen die hoger onderwijs verzorgen, al is de Landsverordening hoger onderwijs nog niet aangenomen. De Universiteit van de Nederlandse Antillen (UNA) is in 1979 opgericht volgens het wettelijk kader in de Landsverordening Universiteit Nederlandse Antillen (P.B. 1979, no. 27). Vanwege de nieuwe staatkundige verhoudingen is de universiteit in 2011 van naam veranderd in University of Curaçao. De wettelijke basis is vastgelegd in de Landsverordening wijziging van de Landsverordening Universiteit Nederlandse Antillen (P.B. 2013, no. 96).



Op de University of Curaçao (UoC) kunnen studenten zowel hoger beroepsonderwijs (hbo) als wetenschappelijk onderwijs (wo) volgen. De meeste opleidingen worden in het Nederlands gegeven. Daarnaast zijn er een aantal Engelstalige opleidingen. De UoC heeft opleidingen verdeeld over vijf faculteiten: de algemene, technische, juridische, sociaal en economische, maatschappij en gedragswetenschappelijke faculteit. Tien opleidingen hebben een positieve beoordeling en twee opleidingen zijn in afwachting van een beoordeling van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Een aantal opleidingen zullen het komende collegejaar niet starten.

The University of the Dutch Caribbean (UDC) is vanaf 1997 aangewezen (erkend) door de minister van Onderwijs van de Nederlandse Antillen/ Curaçao, volgens de Landsverordening voortgezet onderwijs artikel 53. Deze aanwijzing is vernieuwd in 2008. UDC leidt hiermee studenten op tot het behalen van erkende bachelor-diploma's. Daarnaast heeft de NVAO in 2012 en in 2018 de UDC gevisiteerd en de opleidingen bachelor of business administration (BBA) met zijn acht afstudeerrichtingen en de opleidingen bachelor of laws (LL.B.), met de afstudeerrichtingen hbo-rechten (HBR) en sociaaljuridische dienstverlening (SJD), getoetst op de kwaliteit.<sup>67</sup>

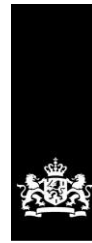
De stichting Instituto pa Formashon den Enfermeria (IFE) verzorgt opleidingen zorg en welzijn in het secundair beroepsonderwijs en op het hbo. Het opleidingsinstituut IFE is sinds 1978 gevestigd op Curaçao met opleidingen op het gebied van zorg en welzijn. De wettelijke basis voor de hbo-opleiding was de Landsverordening voortgezet onderwijs (P.B. 1979, no. 29), bij gebrek aan wetgeving voor hoger onderwijs. IFE verzorgt de basisopleidingen algemeen verpleegkundige, apothekersassistent, doktersassistent, verzorgende individuele gezondheidszorg (IG) en helpende zorg. Tevens verzorgt de IFE de hbo-opleidingen: operatieassistent, maatschappelijke gezondheidszorg, middenmanagement en tweedegraads lerarenopleiding verpleegkunde. Daarnaast verzorgt IFE de verpleegkundige specialisaties, onder andere voor de intensive care, spoedeisende hulp, coronary care unit (ccu), neonatale intensive care unit (nicu), kindergeneeskunde, obstetrie en gynaecologie, oncologie en dialyse. Hiermee is IFE, vanaf 1978, de grote leverancier van professionele zorgverleners voor de zorginstellingen op Curaçao.<sup>68</sup>

De Intercontinental University of the Caribbean (ICUC) is sinds 2009 een onafhankelijk instituut en biedt verschillende managementopleidingen op hbo-niveau aan op het gebied van finance & control, educational, leadership, business en hospitality & tourism management. Ook biedt ICUC een doctoraat business administration.<sup>69</sup>

Vijf opleidingen van ICUC zijn door het Accreditation Council for Business Schools and Programs (ACBSP) geaccrediteerd.

Momenteel zijn er naast de eerder genoemde landsverordeningen die nog in ontwikkeling zijn een aantal andere landsverordeningen in ontwikkeling, zoals:

- De Landsverordening onderwijstoezicht, dit vormt het wettelijke kader waarbinnen de Inspectie Onderwijs operationeel kan zijn.
- De Landsverordening schoolveiligheid; het wettelijke kader voor de veiligheid binnen de verschillende scholen.
- De wettelijke basis voor avond- en dagavondschole in het Landsbesluit avond- en dagavondschole.



## 2.4. **Onderwijspartners**

### *Schoolbesturen*

Op Curaçao zijn er acht schoolbesturen die openbaar of bijzonder onderwijs verzorgen en door de overheid bekostigd worden. Het betreft de Dienst Openbare Scholen (DOS), de Vereniging voor Protestants Christelijk Onderwijs (VPCO), de Stichting Christelijk Onderwijs New Song (SCONS), de Stichting Onderwijs der Zevende Dags Adventisten (SOZDA), de *Fundashon Skol Humanista na Papiamentu* (FSHP), de Stichting Christelijk Onderwijs der Evangelische Broedergemeente (SCOEBG), de Stichting R.K. Centraal Schoolbestuur (RKCS), en de *Instituto pa Formashon den Enfermeria* (IFE). Deze schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het beheer van de scholen en de kwaliteit van het aangeboden onderwijs in de ruimste zin.

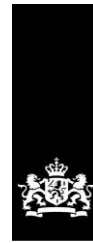
Schoolbesturen hebben op materieel en financieel vlak, maar ook op organisatorisch en onderwijskundig vlak, relatief veel autonomie in vergelijking met het schoolbestuur DOS, de Dienst Openbare Scholen. Dit bestuur valt rechtstreeks onder de minister van OWCS, die daarmee feitelijk het bevoegd gezag is. De drie grootste schoolbesturen van Curaçao (RKCS, DOS en VPCO) erkennen in hun strategische beleidsplannen tekortkomingen waar het onderwijs op Curaçao al jarenlang mee te kampen heeft. In het beleidsplan van 2021-2025<sup>70</sup> geeft het RKCS aan een groot verschil te willen maken voor wat betreft de kwaliteit van het onderwijs en de zorg binnen het onderwijs. De kernthema's voor deze periode zijn: Elke leerling telt, de professionele leerkracht als spil van het onderwijs, samenwerken in een flexibele en sterke organisatie, educatieve-morele en inspirerende leiderschap.

De visie van de Dienst Openbare Scholen is in lijn met het Regeerprogramma Curaçao 2022-2025, en streeft naar verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, dat toegankelijk is voor iedereen, en naar een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. In de missie die DOS geformuleerd heeft zijn kansengelijkheid, veiligheid, de mogelijkheid voor ieder kind om zijn of haar talenten te kunnen ontwikkelen en goed onderwijs dat bijdraagt aan een beter Curaçao, belangrijke doelstellingen.<sup>71</sup>

In 2012 heeft het bestuur van de VPCO besloten om op hoofdlijnen te gaan sturen en meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden neer te leggen bij de algemeen directeur en de schooldirecties. Men heeft beleidskaders opgesteld op basis waarvan wordt gestuurd en gerapporteerd. In de missie en kernwaarden die de VPCO heeft geformuleerd, is kwalitatief goed onderwijs dat toegankelijk is voor ieder kind een belangrijk uitgangspunt. Ten tweede moet het onderwijs veilig en uitdagend zijn en ieder kind moet zich volledig kunnen ontplooiën. Naast cognitieve doelen streeft de VPCO er ook naar om leerlingen te helpen zich te ontwikkelen tot maatschappelijk betrokken burgers. Ook voor de scholen van de VPCO geldt dat er flink geïnvesteerd zal moeten worden in een ICT-infrastructuur.<sup>72</sup>

Wat opvalt is dat kansengelijkheid bij deze drie schoolbesturen en de beleidsplannen van de overheid expliciet worden genoemd. De wens tot brede vorming en de inzet van ICT en digitale leermiddelen komen ook vaker terug. De besturen stellen vast dat er nog veel ruimte voor verbetering is in het onderwijs op Curaçao. Naast beleid op overheids-, bestuurs- en schoolniveau, zullen ook financiële investeringen essentieel zijn om verbeteringen door te voeren.





#### *Onderwijsstichtingen*

Er zijn verschillende stichtingen die het onderwijs ondersteunen:

- De Fundashon Material pa Skol (FMS) heeft als doel het ontwikkelen, produceren, verspreiden en implementeren van lesmateriaal.
- De Fundashon pa Planifikashon di Idioma, (FPI) is op velerlei wijzen actief in het ontwikkelen, voorbereiden, reguleren en ondersteunen van het Antilliaanse taalbeleid, zowel met betrekking tot het Papiamentu, het Nederlands, het Engels als het Spaans, al gaat de meeste aandacht uit naar de eerste taal.
- De Stichting Studiefinanciering Curaçao (SSC) geeft informatie over het studeren in Nederland en is onder andere verantwoordelijk voor het voorlichten en begeleiden van studenten uit Curaçao.
- De Sentro pa Inovashon i Guia Edukashonal (SIGE) biedt professionele begeleiding, coaching en ondersteuning, ter verbetering en innovatie van educatie en onderwijs, zodat ieder mens zich zo goed mogelijk kan ontwikkelen om optimaal deel te nemen aan de maatschappij.
- De Stichting Onderhoud Scholen (SOS) is belast met het (groot) onderhoud aan scholen.
- De Stichting Nascholing Onderwijsgeevenden en Onderwijsondersteunenden Curaçao (SNOOC) zorgt voor een aanbod van nascholingscursussen en trainingen voor het personeel.

Momenteel is de fusie van FMS en FPI in een vergevorderd stadium.

#### *Vakbonden*

Er zijn 3 organisaties die zich presenteren als onderwijsvakbonden: Sindikato di Trahadó den Edukashon na Kòrsou (SITEK), Sindikato di Trahadornan di Skolnan di Kòrsou (STSK) en Sindikato di DOsente i no-dosente pa un Edukashon Nobo (DOEN).

#### *Oudercommissies*

Er is een overkoepelende oudervereniging, Representashon Mayornan Uni (ReMa Uní), maar deze heeft geen leden. Het behartigt momenteel belangen van individuele ouders. De vertegenwoordigers van de ReMa Uní hebben tijdens een gesprek aangegeven hier verandering in te willen brengen, daarom trekken zij de verschillende wijken in om ouders bewust te maken van het belang van oudercommissies. Zij willen ook scholen ondersteunen in het oprichten van oudercommissies, daar niet alle scholen er een hebben.

#### *Leerlingen/studentenraad*

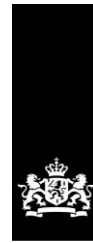
Enkele scholen hebben een leerlingenraad, deze informatie is, indien van toepassing, in de schoolgidsen te vinden. De UoC heeft een studentenraad.<sup>73</sup> Dit zijn geen medezeggenschapsorganen maar gremia die zich met name op buiten curriculaire activiteiten richten.

#### *ROA*

In 2019 is de Raad van Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) geïnstalleerd. De ROA heeft onder andere tot taak de minister van OWCS en door tussenkomst van de minister andere ministers te adviseren met betrekking tot ontwikkelingen op het gebied van het onderwijs en de arbeidsmarkt.

#### *Begin gemaakt met onderwijsraad*

Ter uitvoering van artikel 7 van de Landsverordening Funderend Onderwijs is er een begin gemaakt met het instellen van een Onderwijsraad. Deze Onderwijsraad zal de ministerraad in het algemeen en de minister van OWCS in het bijzonder moeten bijstaan bij en informeren en adviseren over zaken die betrekking hebben op het onderwijs.



## **DEEL II: Probleemanalyse en aanbevelingen**

In het voorgaande deel zijn het doel van de nulmeting en de bijbehorende onderzoeksvragen geformuleerd en is het Curaçaose onderwijssysteem beschreven. Vanuit dit vertrekpunt hebben de inspecties deskresearch verricht, gesprekken gevoerd op locatie en verschillende scholen bezocht. Er werd met de directie, enkele leraren en leerlingen gesproken en enkele lessen werden bezocht. Onze bevindingen en het resultaat van al deze activiteiten zijn hierna in de vorm van onderbouwde aanbevelingen beschreven, thematisch gegroepeerd naar 'Zorg voor doeltreffende informatievoorziening', 'Versterking van het onderwijsaanbod' en 'Versterking van de structuur en het systeem'.



## Zorg voor doeltreffende informatievoorziening

### **Aanbeveling 1: Organiseer een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor kengetallen**

*Doelmatig beleid vereist zicht op de kwaliteit van het onderwijs (i.e., aspecten gerelateerd aan de kernfuncties van het onderwijs: kwalificatie, allocatie, socialisatie, voorwaarden, zie ook par. 1.2 Onderzoeksvragen). Hoe is de instroom, doorstroom en uitstroom van leerlingen voor elk van de onderwijssoorten? Hoe ontwikkelen de eindtoets- en examencijfers zich in de loop der tijd? Is er voldoende gekwalificeerd personeel? Hoe groot zijn de verschillen tussen scholen? En hoe verhoudt het land zich ten opzichte van andere landen? Momenteel is dit zicht niet compleet. Beleidsmakers, schoolbesturen en andere stakeholders zijn daardoor beperkt in doelmatige sturing op kwaliteitsbevordering. Wij bevelen aan om een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor kengetallen te organiseren. We geven daarnaast ook richting aan de invulling van een dataregistratiesysteem dat in opdracht van de Curaçaose minister van OWCS reeds in gang is gezet.*

### **Probleemanalyse**

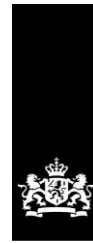
Streven naar betere onderwijskwaliteit start bij het vaststellen van de actuele situatie en het bepalen van de doelsituatie: Hoe ziet de kwaliteit van het onderwijs er nu uit en waar moet straks op uitgekomen worden? Dit behoeft een betrouwbare en continue bron van data op basis waarvan vergelijkingen gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld op basis van tijd of met referentielanden, of scholen onderling. Data – en de informatie die hieruit wordt ontsloten bijvoorbeeld in de vorm van analyses – is een essentieel hulpmiddel voor beleidsmakers, schoolbesturen en andere stakeholders. Deze gegevens helpen niet alleen bij het in kaart brengen van tekortkomingen en het stellen van prioriteiten en doelen, maar ook bij het meten van voortgang en het evalueren van gekozen beleid of interventies. Meetbare en tijdgebonden doelen lenen zich voor sturing en bijsturing wanneer noodzakelijk, en zijn randvoorwaardelijk voor doelmatig beleid. Bovendien stimuleert publiek toegankelijke data kennisdeling en communicatie, bijvoorbeeld tussen schoolbesturen of collega's in het onderwijsveld onderling.

### *Jaarlijkse publicaties: De Staat van het Onderwijs en Opbrengstenkaart*

Volgens de Staatsregeling artikel 21 lid 8 rapporteert de Inspectie Onderwijs jaarlijks over de staat van het onderwijs. De betreffende onderwijsverslagen zijn bestemd voor de Staten (het parlement) en worden openbaar gemaakt voor het brede publiek. De inhoud is gebaseerd op data die bekostigde scholen en onderwijsinstellingen uit het funderend onderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en secundair beroepsonderwijs – bij wet verplicht – verstrekken aan de inspectie of volgen uit de verschillende activiteiten van de inspectie, zoals behandeling van klachten en signalen en het toezicht op de centraal examens en schoolbezoeken. Er worden geen financiële gegevens gerapporteerd, omdat de Inspectie Onderwijs niet verantwoordelijk is voor het financieel toezicht.

### *Knelpunten*

De publicaties van de Inspectie Onderwijs geven houvast aan de verschillende stakeholders in het onderwijsveld. Met name de brede toegankelijkheid tot de rapporten en de presentatie van tijdreeksen faciliteren analyse en het opstellen van beleid. Tegelijkertijd stelt de werkgroep vast dat voor een volwaardige probleemanalyse door de Inspectie Onderwijs zelf, en een in aansluiting daarop effectieve beleidsontwikkeling niet zodanig gestructureerd is dat trends met een druk op de knop te genereren zijn. De data zijn, alhoewel digitaal beschikbaar, fragmentarisch. Onderzoek door de Inspectie Onderwijs neemt hierdoor onnodig



veel tijd in beslag. Bovendien kennen de publicaties een focus op bekostigde scholen, waardoor een deel van de informatie over schoolgaande kinderen ontbreekt. Hierdoor is bijvoorbeeld het zicht op waarom ouders steeds vaker kiezen voor een privéschool beperkt en missen aanknopingspunten om het onderwijs op bekostigde scholen waar nodig te verbeteren.

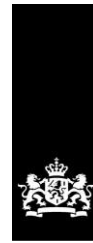
De stakeholders zijn voor data mede afhankelijk van de gepubliceerde rapporten en dus van de door de Inspectie Onderwijs gekozen thema's voor publicatie, terwijl er bij hen behoefte is aan een centraal dataregistratiesysteem waarin een brede set aan kengetallen rond het onderwijs op een valide, betrouwbare en duurzame wijze wordt vastgelegd en gedeeld met het brede publiek. Op schoolniveau ontbreekt het bovendien aan (onderling vergelijkbare en) betrouwbare dataregistratie middels een leerlingvolgsysteem en genormeerde volgtoltsen. Hierdoor lukt het de meeste schoolbesturen niet om het prestatieniveau van leerlingen te monitoren en ontbreekt hierop een landelijk beeld.

Voor wat betreft de inhoud van het dataregistratiesysteem geeft Appendix A een indruk van de soorten data die de werkgroep hiervoor relevant acht. Op dit moment bestaat er geen centrale database die stakeholders toegang geeft tot ruwe data, bijvoorbeeld over een periode van 5 tot/of 10 jaar. Uit de reeds beschikbare data kan de schoolloopbaan van leerlingen en studenten binnen het speciaal onderwijs, funderend onderwijs, voortgezet onderwijs en secundair beroepsonderwijs gegenereerd worden. Dit vereist echter een aantal handelingen en is tijdrovend.

Voor de volledigheid zij vermeld dat voorheen de data aangaande leerlingen en onderwijzend en niet-onderwijzend personeel via de zogeheten modellen meermaals per schooljaar werden aangeleverd. Deze data zijn altijd al gebruikt voor de uitbetaling van het personeel en berekening van de subsidie aan schoolbesturen.

### **Aanbeveling**

De werkgroep adviseert een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor kengetallen te organiseren. Het ligt voor de hand om aan te sluiten op de huidige ontwikkeling van de Centraal Landelijk Onderwijs Applicatie (CLOA), een dataregistratiesysteem dat een deelproject vormt binnen het overheidsprogramma Digitalisering Onderwijs Curaçao. De werkgroep acht een aantal aspecten voorwaardelijk bij de (door)ontwikkeling van dit systeem en zet dit verder uiteen in deel III van dit rapport. Daarin bespreken we bovendien de stand van zaken en geplande activiteiten rond de CLOA. Consultaties in november en december 2022 van verantwoordelijken binnen het Ministerie van OWCS en de uitvoerende partij leverden hiervoor de input.



## Versterking van het onderwijsaanbod

Hieronder volgt een reeks aan aanbevelingen die betrekking hebben op verbetering van het onderwijsaanbod.

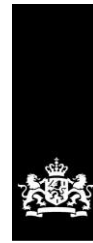
### **Aanbeveling 2: Start met het uitvoeringsplan (Onderwijs) Taalbeleid**

*Schoolbesturen hebben de mogelijkheid om een van de drie officiële talen, Papiaments, Engels en Nederlands, of een combinatie van twee van deze drie talen, als instructietaal te hanteren. In de onderwijspraktijk worden voornamelijk Papiaments en Nederlands als onderwijstaal gehanteerd. Sinds 2018 is het wettelijk mogelijk gemaakt om ook het Engels als onderwijstaal of tweede taal te hanteren op scholen voor het voortgezet onderwijs. Het wisselt per school en onderwijssector welke van de twee voornamelijk gehanteerde talen wordt gebruikt voor instructie, in leermiddelen of als ondersteuning.*

*De beheersingsniveaus van Papiaments en Nederlands zijn allebei van invloed op het eindadvies in het funderend onderwijs. Niet alle scholen slagen er echter in om de kerndoelen van beide talen op de door de overheid aangegeven eindniveaus te bereiken. Er wordt structureel te weinig onderwijstijd gerealiseerd voor beide talen, om dit te bereiken. Scholen streven naar een goede aansluiting van de instructietaal op de moedertaal van de leerlingen. Leerkrachten geven aan dat ze soms te weinig kans krijgen om eigen initiatieven voor innovatie te starten en dat ze onvoldoende worden ondersteund om hun (taal)lessen op niveau te geven. Het is maar in beperkte mate mogelijk om onderwijsassistenten in te zetten. Bovendien is het lesmateriaal in het Nederlands niet aangepast aan het taalniveau of de sociale beleving van de leerling, terwijl het lesmateriaal in het Papiaments niet alle schoolvakken dekt. Alle scholen zijn daarom op de een of andere manier tweetalig. Terwijl toetsen, ondanks de gekozen instructietaal, veelal in het Nederlands worden afgenomen, wat een negatieve invloed kan hebben op de resultaten. Het is een uitdaging om in deze complexe situatie te differentiëren en om daarnaast zowel een moedertaal als een vreemde taal didactisch te hanteren.*

*Het Nationaal Taalbeleid (2015) bevat oplossingsrichtingen en aanbevelingen ter verbetering, en pleit voor meer samenhang tussen het taalbeleid van de overheid en het schooltaalbeleid, tussen het onderwijstaalbeleid en het arbeidsmarktbeleid en tussen initiatieven op school, op de arbeidsmarkt en in overheidsorganisaties en overheidsinstellingen. Deze aanbevelingen zijn verder door het ministerie van OCWS uitgewerkt in een reeds bestaand uitvoeringsplan taalbeleid (2021). Wij adviseren te starten met het uitvoeringsplan, de aanbevelingen daarin te prioriteren en een tijdspad te concretiseren voor de tussentijds te behalen resultaten per onderwijstype.*

*Op de korte termijn adviseert de werkgroep daarnaast om een investering te doen in actuele leermiddelen en onderwijsassistenten, om regelgeving ten aanzien van het curriculum minder gedetailleerd te maken en om vast te houden aan de wettelijk verplichte onderwijstijd. Deze korte termijn aanbevelingen worden onder aanbeveling 12 ondergebracht.*



## **Probleemanalyse**

### *Taalbeleid is gericht op multilinguale co-existentie*

Curaçao heeft drie officiële talen: Papiaments, Nederlands en Engels. Het merendeel van de Curaçaose bevolking spreekt Papiaments, en dit is dan ook de meest gesproken taal in het sociale en werkverkeer en de instructie- en ondersteuningstaal in het onderwijs. Nederlands wordt door een kleine groep thuis gesproken en is daarnaast de taal van de wetgeving. Engels speelt vooral een rol in het zakelijk werkverkeer, en is nu in opkomst als tweede taal en instructietaal in het onderwijs. Er is dus sprake van co-existentie. Essentieel om bij deze meertalige context goed onderwijs te bieden, is aansluiting tussen de verschillende schoolsoorten en een samenhangend nationaal taalbeleid, gefaciliteerd door wetgeving.

### *Wetgeving t.a.v. instructietaal*

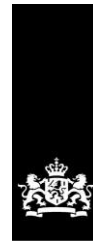
De Landsverordening funderend onderwijs (P.B. 2008, no. 84, art 10), de Landsverordening voortgezet onderwijs (P.B. 1979, no 29, art 12) en de Landsverordening secundair beroepsonderwijs en educatie (P.B. 2008, no. 37, art 13) zijn gebaseerd op een taalsituatie van vóór 2010, toen Curaçao nog deel uitmaakte van de Nederlandse Antillen. Voor het funderend onderwijs geldt dat het bevoegd gezag beslist welke van de drie officiële talen, of tweetalige varianten daarvan, als instructietalen worden gebruikt. Voor het voortgezet onderwijs geldt dat de instructietaal een van de drie officiële talen mag zijn, maar het moet gelden voor de gehele school of voor een of meerdere leerwegen in het door de school aangeboden onderwijs, en het dient toegepast te worden bij alle vakken. Voor het secundair beroepsonderwijs geldt dat onderwijs in het Nederlands of Engels kan worden gegeven, terwijl het bevoegd gezag kan kiezen om Papiaments op niveau 1 en 2 als instructietaal te hanteren.

### *Veel leerlingen bereiken niet het gewenste taalniveau*

In de praktijk betekent deze vrijheid in taalkeuze dat op alle scholen verschillende talen naast elkaar worden gebruikt, met verschillende uitgangspunten en rollen. Dit betekent ook dat leerlingen gedurende hun onderwijsloopbaan met verschillende instructietalen te maken krijgen, terwijl ze deze niet allemaal op een gelijk niveau beheersen. Scholen maken hun taalkeuzes binnen de beperkte mogelijkheden gerelateerd aan de eigen leerlingenpopulatie en de beperkte beschikbare leermiddelen. Dit heeft als gevolg dat leerkrachten schakelen van de ene taal naar de andere, en dat veel leerlingen de officiële talen minder dan gewenst en minder dan ze in potentie zouden kunnen, beheersen aan het eind van hun schoolcarrière.

### *Taalbeheersing onderdeel van schooladvies na het funderend onderwijs*

Het schooladvies na het funderend onderwijs is voor de helft gebaseerd op de beheersing van het Nederlands en het Papiaments. Ze wegen namelijk elk voor 25 procent mee in de eindtoets funderend onderwijs (EFO). Scholen dienen conform de wet zorg te dragen dat de instructietaal van de school aansluit op de moedertaal van de leerling. Aangezien de leerlingen verschillende moedertalen hebben, is het voor veel scholen lastig bij de taalkennis van iedere individuele leerling aan te sluiten; de mogelijkheden tot differentiatie zijn beperkt, en de omstandigheden (beschikbare leermiddelen, te gedetailleerde, niet actuele wetgeving) ertoe niet gunstig. Veel scholen zijn nu niet in staat om ongeacht de moedertaal van de leerling zodanig te differentiëren dat alle leerlingen hun potenties kunnen realiseren. Daar komt nog bij dat de examens in het voortgezet onderwijs doorgaans voornamelijk in het Nederlands worden afgenomen. Dit betekent dat de beheersing van het Nederlands voor leerlingen een belangrijke voorwaarde is voor succes in het vervolgonderwijs.



#### *Leermiddelen voor taalverwerving schieten tekort*

Naast het ontbreken van een passend (school)taalbeleid spelen er nog andere problemen in het Curaçaose schoolsysteem die mede van invloed zijn op taalverwerving en -beheersing: allereerst is het Nederlandse lesmateriaal in het funderend onderwijs veelal verouderd. Daarnaast sluit het Nederlandse lesmateriaal vaak onvoldoende aan bij het taalniveau en de belevingswereld van veel Curaçaose leerlingen. Op Papiamentstalige scholen wordt het lesmateriaal vertaald naar het Papiaments door leerkrachten of maken zij hun lesmateriaal zelf. Dit vraagt veel van individuele leerkrachten, net als de vertaling van examens op vsbo-niveau, en een centrale coördinatie ontbreekt nog op dit moment.

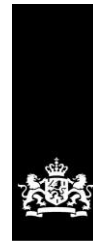
#### *Afstemming onderwijstijd op taalbehoefte*

In het funderend onderwijs wordt structureel een half uur per dag minder lesgegeven dan wettelijk vereist. Op jaarbasis tikt dit behoorlijk aan en dit tekort aan lesuren heeft onder andere een impact op de tijd besteed aan specifiek taalonderwijs, maar ook de tijd die leerlingen doorbrengen in een schoolse omgeving, waar taal door middel van instructie en interactie tussen leerling en leerkracht een belangrijke rol speelt. In het vsbo, havo en vwo stromen leerlingen door met verschillende taalachtergronden en taalniveaus. Voor taalzwakke leerlingen is het wenselijk dat er extra lestijd aan de instructietaal wordt besteed. Scholen hebben hier echter geen middelen voor en het Vergoeding- en Verantwoording-stelsel biedt geen ruimte voor opstroom- (van vsbo naar havo) of instroomprogramma's (van funderend naar voortgezet onderwijs). De voorgeschreven uren tabellen beperken leraren in hun mogelijkheden om aan te sluiten bij de uiteenlopende onderwijsbehoeften van leerlingen. Zij kunnen niet meer tijd besteden aan de leerlingen die het nodig hebben of hun tijd anders verdelen indien dat gewenst is.

#### *Taalbeheersing nieuwe leerkrachten*

In de gesprekken met scholen en schoolbesturen werd het taalniveau van het onderwijzend personeel, met name het personeel dat afkomstig is van de Curaçaose lerarenopleiding (LOFO), als zwak ervaren. Hiervoor worden verschillende oorzaken aangewezen: de instroom in het LOFO is hoofdzakelijk afkomstig uit het secundair beroepsonderwijs en daarvoor uit het vsbo, waar de taalbeheersing een punt van zorg is. Vanwege de meertaligheid van de Curaçaose samenleving en als gevolg daarvan de meertaligheid in het onderwijs, is het noodzakelijk dat leerkrachten in het funderend onderwijs instructies in het Nederlands en het Papiaments kunnen geven. Daarnaast wordt van ze verwacht dat ze ook de lessen Engels en Spaans in groep 7 en 8 verzorgen, dat ze kunnen differentiëren naar het taalniveau van de leerling in alle schoolvakken en hierbij de didactiek van een moedertaal en vreemde taal hanteren. De tijd en aandacht die op het LOFO besteed wordt aan deze talen en de te hanteren differentiatie en taaldidactiek is niet voldoende om aan al deze voorwaarden te voldoen.

Samenvattend constateert de werkgroep tekortkomingen in zowel wetgeving, onderwijstaalbeleid, schooltaalbeleid als voorwaarden voor taalverwerving. Het gevolg daarvan is, zoals uit een analyse in het voorstel Nationaal Taalbeleid (2015) blijkt, dat het taalniveau van alle drie de officiële talen tekortschiet en dat de diversiteit van het taalaanbod in het onderwijs tot aansluitingsproblematiek tussen de sectoren leidt.



### **Aanbevelingen**

Op 21 juli 2021 is het uitvoeringsplan taalbeleid geaccordeerd door de minister. Dit plan is gebaseerd op het voorstel Nationaal Taalbeleid uit 2015 (goedgekeurd in 2017) en is momenteel nog niet in uitvoering. Het voorstel voor een Nationaal Taalbeleid en het uitvoeringsplan kennen een analyse van de huidige problematiek deels in lijn met bovenstaande probleemanalyse en doen verschillende aanbevelingen. Het uitvoeringsplan definieert en concretiseert vervolgens een aantal projecten die op korte termijn kunnen worden opgepakt. Deze houden in: het instellen van vier nieuwe entiteiten met ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden (een regievoerende Raad voor Taalbeleid; een uitvoerend instituut van taalbeleid voor de ontwikkeling van het Papiaments, een commissie voor spelling en standaardisatie van het Papiaments en een samenwerkingsverband tussen de ABC-eilanden (Aruba, Bonaire en Curaçao) voor het gelijktrekken van het Papiaments).

Voor de wat langere termijn wordt aanbevolen het onderwijstaalbeleid en lopende projecten van de afzonderlijke scholen en besturen te evalueren om te komen tot nieuw beleid en herziene wetgeving voor een betere doorstroming in het onderwijssysteem en het opstarten c.q. uitbreiden van het (Engelstalige) systeem van de *Caribbean Examination Council* (CXC). Deze aanbevelingen zijn verder geconcretiseerd in het uitvoeringsplan.

#### *Voor de korte en middellange termijn: concretiseer en start met het uitvoeringsplan*

De werkgroep adviseert om de beschreven activiteiten in het uitvoeringsplan op te pakken. De werkgroep is van mening dat het effectief is aan te sluiten bij bestaande beleidsplannen, ook omdat de probleemanalyse voor het Nationaal Taalbeleid overlapt met die van de werkgroep. De activiteiten in het uitvoeringsplan betreffen de inrichting van (nieuwe) formele entiteiten en het toekennen van bijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden en een evaluatie van het onderwijstaalbeleid. Vervolgens beveelt de werkgroep aan de voorgenomen evaluatie van het onderwijstaalbeleid verder te concretiseren in het uitvoeringsplan. In het uitvoeringsplan is voornamelijk niet uitgewerkt hoe deze evaluatie dient plaats te vinden en op welke wijze zij kan bijdragen aan nieuw taalbeleid en een meer synchroon lopende wetgeving.

#### *Structureer en prioriteer de aanbevelingen van het uitvoeringsplan*

Het Nationaal Taalbeleid (2015) geeft een duidelijke analyse van de stand van zaken over het nationaal (school)taalbeleid van Curaçao. Hierin staan vervolgens beleidsvoorstellen, oplossingsrichtingen en aanbevelingen opgenomen. De aanbevelingen zijn zowel van algemene aard als op het niveau van de verschillende schoolsectoren. Ze variëren in uitvoeringsniveau van direct uit te voeren maatregelen tot inhoudelijke uitwerkingen. Ook is een algemene en een landelijke prioriteitenlijst opgenomen. Prioriteiten op beide lijsten overlappen deels. De werkgroep adviseert de aanbevelingen uit het Nationaal Taalbeleid te verdelen naar direct uitvoerbare maatregelen en maatregelen voor de langere termijn. Ook adviseert de werkgroep de onderlinge afhankelijkheden en logische volgorde van de aanbevelingen in kaart te brengen. Vervolgens kan op basis van deze exercitie een hernieuwde prioritering plaatsvinden die past bij actuele ontwikkelingen. Dit vereist een uitgewerkt tijdspad, met daarin acties die parallel kunnen worden genomen en acties die elkaar logisch opvolgen. De acties worden vervolgens zo veel mogelijk gekoppeld aan de nog op te richten entiteiten – reeds onderdeel van het uitvoeringsplan – of aan andere stakeholders. Mocht de instelling van genoemde entiteiten langer op zich laten wachten dan voorzien, dan verdient het aanbeveling in het uitvoeringsplan ook enkele acties of projecten op te nemen die direct kunnen worden ondernomen.





### **Aanbeveling 3: Investeer in de kwaliteit van het onderwijzend personeel**

*Er bestaan op Curaçao, naast de LOFO, nog enkele opleidingen tot tweedegraads- en eerstegraadsleraar. Er is voor een aantal vakken en vakgebieden geen lokaal aanbod van lerarenopleidingen. Dit zijn vooral praktische vakken in het vsbo en vakken als biologie, wiskunde en geschiedenis. Het vinden van voldoende bekwame en bevoegde leraren is een uitdaging op Curaçao.*

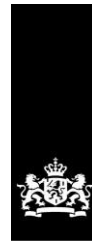
*Veel schoolbesturen geven aan dat leraren niet altijd beschikken over voldoende kennis (van de taal en cultuur, kenmerken van specifieke doelgroepen en vakkennis), niet genoeg pedagogisch-didactische kwaliteiten hebben en dat hun beroepshouding niet altijd naar verwachting is. Een structurele dialoog met de lerarenopleiding is afwezig en betrouwbare data over het functioneren van beginnende leraren ontbreken.*

*De lesbevoegdheden voor het funderend onderwijs, voortgezet onderwijs en secundair beroepsonderwijs zijn wettelijk geregeld. Volgens het in 2016 uitgevoerd bevoegdhedenonderzoek van de Inspectie Onderwijs is de meerderheid van de leraren die als eerstegraads zijn ingezet onbevoegd volgens de huidige bevoegdhedenregeling.<sup>74</sup> Door het lerarentekort zal dit beeld vooralsnog niet substantieel veranderd zijn, maar actuele data voor heel Curaçao ontbreken. In het onderwijsveld komen leraren voor die op verschillende manieren zijn voorbereid op het beroep. Dit heeft consequenties voor de kwaliteit van het aangeboden onderwijs, de zorg en de begeleiding.*

*Gezien de schaarste aan bevoegde leraren zou het personeelsbeleid gericht moeten zijn op optimaal benutten van de kwaliteiten, capaciteiten en talenten van leraren. Om de schaarste te bestrijden zou het beroep van leraar aantrekkelijker gemaakt moeten worden (zoals aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden, aantrekkelijke werkomgeving, waardering, et cetera).*

*Het nascholingsaanbod, de lerarenopleidingen en de cursussen voor een pedagogisch getuigschrift dienen (inhoudelijk) versterkt te worden en het volgen ervan aantrekkelijk gemaakt. De mogelijkheid moet worden gecreëerd dat leraren voor de verschillende vakken verder kunnen studeren om bijvoorbeeld hun eerstegraadsbevoegdheid te halen. Het totaaloverzicht van de aangewezen cursussen voor een pedagogisch getuigschrift dient in kaart te worden gebracht.*

*Herziening van de bekostiging en het functiewaarderingssysteem (FUWA) kunnen voorwaarden scheppen om het leraarsberoep aantrekkelijker te maken. Deze regelingen worden meer uitgebreid besproken bij het deel over de versterkingen van de structuur en het systeem.*



## **Probleemanalyse**

### *Lokale lerarenopleidingen*

Er bestaan op Curaçao enkele opleidingen op de University of Curaçao (UoC) tot tweedegraads- en eerstegraadsleraar. De tweedegraadslerarenopleidingen (*Bachelor of Education*) en eerstegraadslerarenopleidingen (*Master of Education*) zijn er voor het docentschap in de vakken Nederlands, Engels, Papiaments en Spaans. De lerarenopleiding funderend onderwijs (*Bachelor of Education*) bereidt de student voor op beide cycli in het funderend onderwijs. Leraren in het bezit van een diploma van de lerarenopleiding funderend onderwijs worden ook in het speciaal onderwijs in dienst genomen. Verder heeft de *Inter-Continental University of the Caribbean* (ICUC) een hbo-opleiding wiskunde (*Bachelor in Mathematics*) in haar aanbod.

Er is voor een aantal vakken en vakgebieden geen lokaal aanbod van lerarenopleidingen. Denk hierbij vooral aan praktische vakken in het vsbo en de exacte en gammavakken, zoals biologie, wiskunde en geschiedenis. Scholen zijn daarom afhankelijk van het aantrekken van studenten die hun opleiding in Europees Nederland hebben gevolgd. Scholen geven aan dat het vaak lastig is deze docenten aan te trekken en te behouden, omdat de arbeidsvoorwaarden niet als aantrekkelijk worden ervaren.

De University of Curaçao is in het algemeen tevreden over hoe zij studenten voorbereidt op studeren of werken (in het buitenland). Dit beeld baseert zij op enkele tevredenheidsonderzoeken en incidentele contacten met studenten na het verlaten van de universiteit en halfjaarlijkse gesprekken met de beroepenveld-commissie. Volgens de University of Curaçao zijn afgestudeerden van de lerarenopleidingen innovatief en kunnen ze goed met nieuwe werkvormen overweg. Dit beeld komt niet overeen met verschillende signalen die de werkgroep van scholen ontving.

### *Uitdagingen voor de werkgevers*

Het vinden van voldoende bekwame en bevoegde leraren is een uitdaging op Curaçao. Om deze reden gaan werkgevers ook in andere delen van het Koninkrijk werven. De werving van leraren vindt onder meer in Nederland plaats. De reisbeperkingen vanwege de coronapandemie heeft de werving en instroom van leraren uit Nederland en andere landen bemoeilijkt. Ook is er geen uitzendregeling voor leerkrachten voor het funderend onderwijs.

De intentie van de werving in het buitenland is om op de eerste plaats leraren die op Curaçao zijn geboren en opgegroeid, de mogelijkheid te bieden om terug te keren en hiermee *human capital* in het onderwijs op te bouwen. Het is lastig om specialistische kennis en vakmanschap uit bijvoorbeeld Europees Nederland te halen. Dit heeft enerzijds te maken met de kosten voor het levensonderhoud en anderzijds met het inkomen van leraren op Curaçao. Voor leraren uit andere landen is het in sommige gevallen minder aantrekkelijk om te gaan werken op Curaçao.

De werkgevers geven aan dat leraren uit het buitenland niet altijd voldoende kennis van taal en cultuur en van specifieke doelgroepen hebben. Ook leraren die op Curaçao zijn opgeleid, ontbreekt het volgens de werkgevers regelmatig aan voldoende taalvaardigheid en vakkennis en aan de juiste pedagogisch-didactische kwaliteiten of beroepshouding.

Door het tekort aan leraren komt het soms voor dat werkgevers ongeacht de vooropleiding, dispensatie aanvragen om studenten in de afstudeerfase, afgestudeerden en zij-instromers als leraar in dienst te nemen en op een afdeling te plaatsen binnen een onderwijstype. Leraren worden dan niet altijd ingezet voor vakken die verwant zijn aan hun studierichting.



Dispensatie wordt aangevraagd voor de leraar die:

- niet voldoende pedagogisch-didactische vooropleiding heeft gehad of;
- niet de vereiste diploma's heeft voor het geven van een vak of;
- niet de juiste diploma's heeft om op een bepaalde afdeling ingezet te worden.

Scholen kiezen soms noodgedwongen voor suboptimale oplossingen om uitval van lessen te voorkomen.

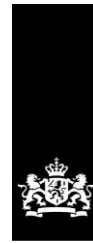
#### *Bevoegdheden onderwijsgevend personeel*

De bevoegdheidseis van de leraren is wettelijk geregeld voor het funderend, het voortgezet en het secundair beroepsonderwijs. Formeel gezien zijn er geen verschillen in de bevoegdheidseisen voor het speciaal onderwijs en het funderend onderwijs aan de ene kant en arbeidsgericht onderwijs en voortgezet onderwijs aan de andere kant. Dit zou wel moeten, want in het speciaal onderwijs en arbeidsgericht onderwijs zijn andere specialisten en vakmanschap nodig. De huidige bevoegdheidsregeling voor leraren beperkt een flexibele inzet van (ondersteunend) personeel; er zijn geen mogelijkheden voor het toekennen van bevoegdheden aan personeel dat niet altijd gekwalificeerd is als leraar, maar dat op basis van capaciteiten, talenten en persoonlijkheid wel een belangrijke bijdrage aan het onderwijsproces kan geven. Het gaat dan bijvoorbeeld om mensen die veel kennis hebben van en affiniteit hebben met het omgaan met leerlingen met speciale zorgbehoeften en mensen die praktische kennis en ervaring hebben en ingezet kunnen worden voor praktijklessen en praktijkbegeleiding. Verder is het volgens de huidige regelingen zeer moeilijk dan wel onmogelijk om voor bepaalde opleidingen bevoegd personeel aan te trekken.

Uit het bevoegdhedenonderzoek in 2016 van de Inspectie Onderwijs Curaçao blijkt dat leraren met verschillende diploma's voor de klas staan binnen de havo en het vwo. Binnen de havo en het vwo heeft 39,9 procent van de leraren een lerarenopleiding gevolgd. Ook blijkt dat een minderheid van de eerstegraadsleraren (9 procent) alleen in de onderbouw wordt ingezet, terwijl een eerstegraadsleraar in principe in de bovenbouw dient te worden ingezet. Ook blijkt uit dit onderzoek dat alle havo- en vwo-scholen tweedegraadsleraren in zowel de onderbouw als bovenbouw inzetten. Verhoudingsgewijs is het aantal eerstegraadsleraren te laag, omdat de bovenbouw van de havo- en vwo-scholen een plek is waar eerstegraadsleraren les horen te geven. Schoolbesturen hebben aangegeven dat het aanbod eerstegraads lerarenopleidingen op Curaçao te kort schiet voor de behoefte en dat het lastig is om eerstegraads leraren aan te trekken van buiten Curaçao. Volgens de huidige bevoegdhedenregeling was in 2016 de meerderheid van de leraren die als eerstegraadsleraar zijn ingezet daarvoor onbevoegd. Zie onderstaande tabel.

	Aantal	Percentage
<b>Aantal leraren als eerstegraads ingezet</b>	<b>144</b>	
Bevoegd	60	41,7%
Onbevoegd	84	58,3%
<b>Aantal leraren als tweedegraads ingezet</b>	<b>135</b>	
Bevoegd	101	74,8%
Onbevoegd	34	25,2%
<b>Totaal aantal leraren ingezet</b>	<b>279</b>	
Totaal bevoegd	161	57,7%
Totaal onbevoegd	118	42,3%

**Tabel 5.** Aantal en percentage bevoegde en onbevoegde leraren, eerste en tweedegraads.  
Bron: Inspectie Onderwijs, 2016



In 2016 bleek dat binnen het secundair beroepsonderwijs van de 346 leraren 31,2 procent een lerarenopleiding had afgerond, 4,4 procent had een diploma in het wetenschappelijk onderwijs (wo) zonder pedagogisch getuigschrift en 20,8 procent had een hbo-diploma zonder pedagogisch getuigschrift. Een minderheid (7,9 procent) had een hbo- of wo-diploma met pedagogisch getuigschrift. De populatie bestond voor 1,9 procent uit leraren met een mavo-, mbo- of havodiploma. Men kan ervan uitgaan dat dit beeld door het lerarentekort en door de ontwikkelingen bij lerarenopleidingen en in het onderwijs voorsnog niet substantieel is veranderd. In het onderwijsveld werken leraren die op verschillende manieren zijn voorbereid op het beroep. Dit heeft consequenties voor de kwaliteit van het aangeboden onderwijs en de zorg voor en begeleiding van leerlingen. De voorbereiding van leerlingen op het hoger onderwijs, en daarmee het niveau van deze leerlingen, kan hierdoor per onderwijstype, per school en/of per land verschillend zijn.

#### *Professionalisering*

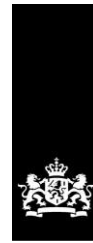
De nascholing voor leraren wordt structureel georganiseerd door Stichting Nascholing Onderwijsgevenden en Onderwijsondersteunenden Curaçao (SNOOC). In het bestuur van dit bureau zijn de bekostigde schoolbesturen vertegenwoordigd. De nascholing wordt door de overheid gesubsidieerd. Voor de professionalisering van leraren worden lokale experts en experts uit het buitenland ingezet. Er is nog geen onafhankelijk tevredenheidsonderzoek gedaan onder de leraren over het aanbod, het proces en de resultaten van de nascholing.

Leraren kunnen op projectbasis of incidenteel werken aan hun professionalisering. Bijvoorbeeld bij het MediaLab Curaçao. Het aanbod van nascholing voor leraren is beperkt en er zijn daardoor weinig mogelijkheden om aan te sluiten bij de individuele behoefte van een leraar. Voor leraren van bijvoorbeeld de kunstvakken, bètavakken en beroepsgerichte vakken zijn de mogelijkheden tot vakinhoudelijke professionalisering zeer beperkt. Leraren geven in sommige gevallen aan dat het aanbod niet altijd voldoet aan hun behoefte en dat het niet vernieuwend is, maar ook dat de beschikbare tijd voor nascholing beperkt is. Er zijn groepen leraren die op eigen initiatief hun professionalisering organiseren. Ze doen dit op eigen kosten door bijvoorbeeld met een fundraising naar het buitenland te gaan voor deskundigheidsbevordering of door te participeren aan cursussen die gratis worden aangeboden door de stichting *Kalidat Profeshonal Edukashonal Kòrsou* (KPEK). KPEK bestaat meer dan tien jaar en werkt op eigen initiatief en onafhankelijk aan de professionalisering van leraren en managers binnen het onderwijs.

Zij-instromers halen bij verschillende instellingen hun pedagogisch getuigschrift. Er is een verscheidenheid in de inhoud en de duur van de cursussen. De cursussen om een pedagogisch getuigschrift te behalen, worden aangeboden door onder meer de *University of Curaçao* en de *Inter-Continental University of the Caribbean*. Een totaaloverzicht van de aanwezige cursussen is er niet en er zijn geen kwaliteitseisen vastgesteld, waardoor evaluatie niet mogelijk is.

#### *Rechtspositie, functies en taken binnen het onderwijs*

Zowel het onderwijsgevende personeel als het onderwijsondersteunende personeel krijgt in de praktijk taken die formeel niet bij hun functie horen. Dit betekent dat zij hier in principe niet voor in dienst zijn en niet voor worden uitbetaald. Dit zorgt voor spanning binnen de schoolorganisatie en tussen werknemers en werkgevers. Er wordt van personeelsleden verwacht dat zij taken uitvoeren met betrekking tot veiligheid, zorg, begeleiding en stages, terwijl dit formeel niet geregeld is tussen de werknemer en de werkgever.



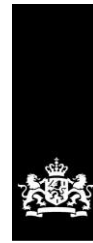
In de functiebeschrijvingen van het onderwijs wordt onder andere onderscheid gemaakt tussen: docent A, docent B, docent C, directeur 1, directeur 2, adjunct-directeur 1 en adjunct-directeur 2. Er zijn leraren in functie A die soms taken uitvoeren van docent B, zonder dat dit formeel geregeld wordt en zonder dat zij hiervoor betaald krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om extra taken horend bij het mentorschap, decanaat, examenbureau, stagebureau en zorgteam. De primaire arbeidsvoorwaarden tussen de onderwijstypen zijn verschillend. Leraren op een havo-vwo-school hebben een voltijdsbaan als zij 27 lessen van 45 minuten verzorgen. Op een vsbo-school dienen leraren 32 lesuren van 45 minuten te verzorgen bij een voltijdse baan. Dit maakt het werken in het vsbo ten opzichte van havo en vwo minder aantrekkelijk en zorgt voor meer werkdruk.

De werkgroep zag dat directies en schoolbesturen verschillende keuzes maken om de taken te verdelen tussen de managementlagen, docenten en overig personeel. Directies van scholen delegeren soms taken aan het middenmanagement. Ook komt voor dat het schoolbestuur een deel van zijn taken en verantwoordelijkheden doorschuift naar de directie van de school. Directies voelen zich soms zwaar belast met de bestuurstaken en de administratieve taken die zij moeten uitvoeren. Dat gaat bijvoorbeeld over het schrijven van een beleidsplan, een schoolontwikkelingsplan, een kwaliteitsverslag en het verzamelen van gegevens van het personeel. Het onderwijsondersteunende personeel wordt soms ingezet voor taken ten aanzien van de veiligheid op school, het onderwijsleerproces, surveilleren tijdens examens, schoonmaak van praktijklokalen (met chemische afvalstoffen), een verhuizing enzovoort. Onderwijsassistenten nemen het nakijken van toetsen over of ze nemen de groep over als een leraar afwezig is. Deze extra taken horen formeel niet bij de functieomschrijving, maar worden wel uitgevoerd als leraren overbelast of afwezig zijn.

De werkgevers geven als argument dat de huidige bekostiging (V&V-stelsel) en de geldende functiebeschrijvingen volgens het functiewaarderingssysteem (FUWA) voor het onderwijs en het beschikbare budget in sommige gevallen geen andere mogelijkheden bieden. De overheid heeft deze regelgeving vastgelegd en de werkgevers hebben weinig financiële ruimte en bevoegdheden om bij hun onderwijsinstelling passende oplossingen te vinden. Daarbij komt dat de werkgevers door gebrek aan bevoegde leraren ook te maken hebben met een deel van het personeel voor wie dispensatie van de bevoegdheidseisen is aangevraagd. Stelselmatig overheidstoezicht en controle op bevoegdheden door werkgevers en het correct inschalen van personeel binnen het onderwijs vinden niet plaats.

Het geheel vormt een negatieve context: een krappe bekostiging, gedetailleerd functiewaarderingssysteem, weinig ruimte voor werkgevers om maatwerk te verrichten, een tekort aan bevoegde leraren en mager systeem van verantwoording en overheidstoezicht. Dit is een reden voor ontevredenheid onder het personeel. Daarnaast is het personeel niet altijd tevreden met de waardering die het krijgt en de omstandigheden waaronder officiële en extra taken moeten worden uitgevoerd.

Na een lang proces van onderhandelingen heeft de overheid met de onderwijsvakbond SITEK op 1 mei 2016 de Onderwijsconvenant Arbeidsomstandigheden getekend. De afspraken die gemaakt zijn in dit convenant betreffen bezoldiging, onderwijsmateriaal, nascholing, arbeidstijden en arbeidsregelingen, schoolveiligheid, maatregelen om het werken in de onderwijssector aantrekkelijk te maken, het actief betrekken van het onderwijspersoneel bij het inrichten van de eigen werksituatie en bij de beleidsvorming binnen de onderwijsinstelling.<sup>75</sup> Van deze afspraken is de schoolveiligheid geadresseerd. De conceptwet moet nog een aantal stappen doorlopen voordat het wordt bekrachtigd.



Op dit moment wordt er, behalve aan de bezoldiging van docent A naar B en van docent B naar C ook gewerkt aan de arbeidsregelingen (aantal uren volledige betrekking) en arbeidstijden met name voor het niet-onderwijzend personeel. De uitvoering van gemaakte afspraken met de overheid wordt veelal belemmerd door de inkrimpingen in de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport.

### **Aanbevelingen**

De ontwikkelingen vragen om extra investeringen in de kwaliteit van het personeel. Dat vraagt zowel inspanningen van de overheid op systeemniveau (aanpassing van het bekostigings- en functiewaarderingssysteem, aanpassen van verschil in lesuren tussen havo-vwo en vsbo) als inspanningen van werkgevers. Er zou geïnvesteerd moeten worden – binnen nieuwe kaders van de overheid – in personeelsbeleid en humanresourcesmanagement.

Gezien de schaarste van bevoegde leraren zou het personeelsbeleid gericht moeten zijn op het optimaal benutten van de kwaliteiten, capaciteiten en talenten van leraren. Hiervoor dient de huidige bevoegdheidsregeling verruimd te worden ten behoeve van flexibilisering. Dit moet bijvoorbeeld mogelijk maken dat meer leraren bevoegd zijn voor het geven van onder andere praktische vakken in het vsbo.

Gezamenlijke inspanningen van overheid en werkgevers zijn nodig om het leraarsberoep aantrekkelijker te maken en de tekorten terug te dringen. Om meer academici aan te trekken voor het leraarschap of om tweedegraadsleraren te motiveren een eerstegraadsbevoegdheid te halen, is het aan te bevelen om een aanpassing van de arbeidsvoorwaarden te overwegen. Hiertoe kunnen verschillende opties worden verkend.

- Het salaris overeen laten komen met de zwaarte van de uitgeoefende functie.
- Het salaris vergelijkbaar maken met wat vakmensen buiten het onderwijs verdienen.
- Het salaris van een eerstegraadsleraar dusdanig verhogen dat het verschil met het salaris van een tweedegraadsleraar noemenswaardig is.
- De mogelijkheid schapen voor tweedegraadsleraren om een eerstegraadsbevoegdheid te halen.
- Verkennen of de eerstegraads hbo masteropleidingen aan een herwaardering toe zijn.

Wanneer hier meer duidelijkheid over is, is het aan te raden een campagne te starten om jongeren te motiveren om leerkracht te worden.

Het nascholingsaanbod, de lerarenopleidingen en de cursussen voor een pedagogisch getuigschrift dienen inhoudelijk versterkt te worden. De mogelijkheid moet worden gecreëerd dat leraren voor de verschillende vakken verder kunnen studeren om bijvoorbeeld hun eerstegraadsbevoegdheid te halen. Aangezien de schoolbesturen vertegenwoordigd zijn in het bestuur van de Stichting Nascholing Onderwijsgevenden en Onderwijsondersteunenden Curaçao (SNOOC) is het een aanbeveling dat zij in het professionaliseringstraject van de leraren pleiten voor vakinhoud en vakdidactiek die aansluiten op de persoonlijke behoefte van leraren. Het totaaloverzicht van de bestaande cursussen voor een pedagogisch getuigschrift dient in kaart te worden gebracht en eventueel te worden aangepast.



#### **Aanbeveling 4: Optimaliseer de voorbereiding van leerlingen en studenten op het tertiair onderwijs**

*Het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs op Curaçao wordt aangeboden door vier instellingen. Het aanbod bestaat uit een beperkt aantal opleidingen binnen de sector economie, gezondheidszorg, gedrag en maatschappij, onderwijs, taal en cultuur, recht en techniek. Mede door het beperkte aanbod aan opleidingen vervolgen studenten hun studieloopbaan in het buitenland, vaak gaan zij naar Europees Nederland.*

*Schoolbesturen geven aan dat er in het voortgezet onderwijs weinig uren worden besteed aan decanaat, studiekeuze en studievoorbereiding. Op beleidsniveau wordt weinig aandacht besteed aan beroepsoriëntatie. Door de huidige inhoudelijke aansturing en het gebrek aan beleid gaan scholen hier op verschillende manieren mee om. Zowel in het funderend onderwijs als in het voortgezet onderwijs blijkt dat het aanbod van oriëntatie op beroepen, onderwijstypen, vervolgopleidingen en de arbeidsmarkt niet planmatig noch structureel is.*

*De aansluiting met het hoger onderwijs is vaak problematisch door het gebrek aan studievaardigheden en 21e-eeuwse vaardigheden. Dit is een terugkerende klacht van het hoger onderwijs, zowel binnen als buiten Curaçao. Wij bevelen aan een doorlopende leerlijn op het gebied van persoonlijke ontwikkeling, 21e-eeuwse vaardigheden, oriëntatie en voorbereiding op het hoger onderwijs en de arbeidsmarkt te integreren in het onderwijsaanbod.*

*Als laatste wordt aanbevolen de samenwerking en afstemming met de relevante ministeries en het werkveld op Curaçao te verbeteren. Met een integrale aanpak zou een reëel beeld van elk beroep, van de werkgelegenheid en van de behoeften op de arbeidsmarkt gecreëerd moeten worden. Dit draagt ook bij aan een overwogen studiekeuze van de Curaçaose jongeren.*

#### **Probleemanalyse**

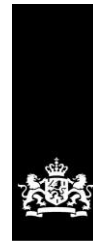
*Het aanbod aan studiemogelijkheden op Curaçao*

Het hoger en wetenschappelijk onderwijs op Curaçao wordt aangeboden door de *University of Curaçao (UoC)*, *University of the Dutch Caribbean, (UDC)*, *Inter-Continental University of the Caribbean (ICUC)* en *Instituto pa Formashon den Enfermeria (IFE)* voor hbo-verpleegkunde. Het aanbod bestaat uit een beperkt aantal opleidingen in de sector economie, gezondheidszorg, gedrag en maatschappij, onderwijs, taal en cultuur, recht en techniek. Op Curaçao worden geen sectoroverstijgende opleidingen of opleidingen in de sectoren landbouw en natuur aangeboden.

Mede door het beperkte aanbod aan opleidingen op Curaçao vervolgt een groep studenten hun studieloopbaan buiten Curaçao, vaak gaan zij naar Europees Nederland. De groep studenten die daar gaat studeren, bestaat uit studenten die:

- na het behalen van hun diploma voortgezet onderwijs of secundair beroepsonderwijs doorstromen;
- na het behalen van hun bul een vervolgopleiding gaan doen, of;
- op Curaçao zijn vastgelopen en voor een tweede kans gaan.

Verder blijft een groep studenten op Curaçao studeren en een andere groep gaat in de regio van de Verenigde Staten, Latijns-Amerika of Cuba studeren. De groep studenten die op Curaçao of in de regio gaat studeren, bestaat uit studenten die:



- na het behalen van hun diploma voortgezet onderwijs of secundair beroepsonderwijs doorstromen, of;
- na het behalen van hun diploma een vervolgopleiding gaan doen.

#### *Studiekeuze en loopbaanoriëntatie*

Door scholen en instellingen wordt onvoldoende tijd aan studievoordigheden, persoonlijke ontwikkeling en studie- en beroepsoriëntatie besteed. Door het gebrek aan inhoudelijke aansturing en beleid gaan scholen hier op verschillende manieren mee om.

De afstemming tussen de ministeries voor wat betreft het in kaart brengen van de behoeften op de arbeidsmarkt en opleidingen is niet optimaal. Hierdoor is het binnen het onderwijs ook niet duidelijk in welke richting leerlingen en studenten geadviseerd moeten worden. De beperkte beschikbaarheid van bruikbare en relevante kengetallen is hierbij een factor.

Het bovenstaande heeft invloed op het aanbod en kwaliteit van studiekeuze en loopbaanoriëntatie, wat vervolgens kan resulteren in verkeerde sector-, profiel- en studiekeuze. De opleiding die leerlingen kiezen sluiten onvoldoende aan bij talenten, interesses, capaciteiten en persoonlijkheid, waardoor sommige studenten, zowel op Curaçao als in Nederland en de regio, hun opleiding niet afronden, lang over hun opleiding doen of van opleiding veranderen.

#### *Aansluitingsproblematiek*

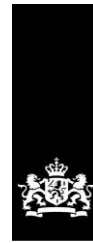
De aansluiting met het hoger onderwijs is vaak moeilijk door het gebrek aan studievoordigheden en 21e-eeuwse vaardigheden, deze komen volgens de schoolbesturen onvoldoende aan bod in het funderend en voortgezet onderwijs. Dit is een terugkerende klacht van het hoger onderwijs, zowel binnen als buiten Curaçao.

In april 2021 bracht ResearchNed het rapport 'Studiesucces en ervaringen van studenten uit de Caribische delen van het Koninkrijk' uit.<sup>76</sup> In dit rapport wordt onder andere het volgende geconcludeerd:

- De algemene voorbereiding in de Cariben op de overstap naar vervolgonderwijs schiet tekort: leerlingen worden te weinig gevormd in zelfstandigheid, studievoordigheden en vaardigheid in het Nederlands.
- De specifieke voorbereiding (studiekeuze, praktische voorbereiding op de overstap) is vaak ook onvoldoende: leerlingen hebben veel moeite om een realistisch beeld van de opleiding in Nederland te krijgen.
- In het vervolgonderwijs is er vaak een uitgestelde studiekeuze: Caribische studenten gaan vaak pas in het vervolgonderwijs echt nadenken over wat ze eigenlijk kunnen en willen.
- Er is in het vervolgonderwijs in Europees Nederland weinig (proactieve) hulp bij de studiedruk en emotionele problemen die veel Caribische studenten ervaren in het vervolgonderwijs.

Caribisch-Nederlandse studenten vallen uit in Nederlandstalige opleidingen, maar blijken uit te blinken in Engelstalige opleidingen en bij het volgen van een deel van hun studie in het buitenland. In deze opleidingen lijken uitsluitingsmechanismen een kleinere rol te spelen en lijken ze hun meertaligheid en sterktes gerelateerd aan hun multiculturele opvoeding beter in te kunnen zetten. Toch zagen we dat hun meertaligheid en multiculturele opvoeding nauwelijks ingezet werden bij de ontworpen interventies door de deelnemers aan dit onderzoek. Hier zou in de toekomst verandering in gebracht kunnen worden, door hier in het onderwijs meer aandacht aan te besteden.<sup>77</sup>





De *University of Curaçao* bevestigt deze aansluitingsproblemen en wijt dit mede aan de gebrekkige kennis waarmee studenten instromen. De universiteit spant zich op allerlei manieren in om de hiaten in beeld te brengen en studenten het beoogde niveau te laten halen. De *University of Curaçao* investeert tijd in studieloopbaanbegeleiding en is gestart met een optioneel pre-academisch (half)jaar. Alle studenten die toelaatbaar zijn, worden getoetst en krijgen op basis van hun score een gericht aanbod, bijvoorbeeld op het gebied van taal en academische vaardigheden. Dit aanbod in het pre-academische (half)jaar is vrijwillig, omdat de studenten volgens de wet toelaatbaar zijn. Niet alle studenten kiezen voor dit pre-academische traject, bijvoorbeeld in verband met de kosten of omdat zij snel hun diploma willen halen.

#### *Wetgeving en beleid voor het hoger onderwijs*

Het beleid voor hoger onderwijs is vastgesteld. De wetgeving voor hoger onderwijs bevindt zich momenteel in de fase van toetsing en vaststelling. Aangezien de wetgeving nog niet is bekrachtigd, is er ruimte voor eigen interpretatie. Hierdoor verschilt het instroomniveau van de leerlingen afhankelijk van welke school en welk onderwijstype ze komen. Desondanks blijkt uit de verschillende gesprekken dat het ontwikkelen van sociale en academische vaardigheden van belang wordt gevonden.

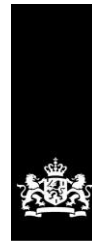
#### **Aanbevelingen**

De concretisering van de aanbeveling 'Optimaliseren van de voorbereiding van leerlingen en studenten op het tertiair onderwijs' vraagt nadere verkenning van de beschikbare voorzieningen in samenspraak met alle betrokken partijen.

Ten eerste bevelen we aan om bij deze verkenning na te gaan wat de mogelijkheden zijn om bijvoorbeeld voorgestelde oplossingen uit het onderzoek naar 'Het studiesucces van Studenten uit de ABC-eilanden - van uitdagingen naar oplossingen' te implementeren.<sup>78</sup> Uit de voorgestelde oplossingen blijkt dat uitgebreidere, systematische en holistische programma's nodig zijn. Samenwerking blijkt het sleutelwoord te zijn. Samenwerking tussen de verschillende onderwijsinstellingen in Nederland, samenwerking tussen hoger- onderwijsinstellingen in Nederland en middelbare scholen op de eilanden, samenwerking tussen officiële instanties op de eilanden en instanties in Nederland, samenwerking tussen de eilanden, samenwerking tussen scholen en ouders en, ten slotte, samenwerking tussen alle instanties die zich inzetten voor Caribisch-Nederlandse studenten. De belangrijkste conclusie is dat men verder moet gaan dan het plegen van conventionele interventies en conventionele manieren van helpen en interveniëren. Het probleem moet breder aangepakt worden.<sup>79</sup>

Een tweede aanbeveling is het ontwikkelen en integreren van een doorlopende leerlijn in het totale onderwijsaanbod op het gebied van persoonlijke ontwikkeling, 21e-eeuwse vaardigheden en oriëntatie en voorbereiding op het hoger onderwijs en de arbeidsmarkt.

Als laatste wordt aanbevolen op beleidsniveau de samenwerking en afstemming met de relevante ministeries en het werkveld te verbeteren. Met een integrale aanpak zou een reëel beeld van elk beroep, van de werkgelegenheid en van de behoeften op de arbeidsmarkt gecreëerd moeten worden. Het aanbod aan opleidingen moet hier vervolgens op afgestemd worden.



## **Aanbeveling 5: Verbeter de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt**

*Een totaaloverzicht van de arbeidsmarktbehoefte in kwantitatieve en kwalitatieve zin is vooralsnog niet beschikbaar en wordt niet structureel in kaart gebracht. Dit heeft verschillende redenen: binnen de maatschappij en de overheid is men momenteel niet gericht op optimale en reële beeldvorming van behoeften op de arbeidsmarkt en waardering van beroepen op verschillende niveaus. De afstemming tussen ministeries voor wat betreft het in kaart brengen van de behoeften op de arbeidsmarkt en aan opleidingen is niet optimaal en werkgevers en beroepsgroepen zijn niet binnen alle sectoren georganiseerd. Er is daardoor onder meer sprake van een kwantitatieve mismatch in studiekeuze en arbeidsmarktbehoefte. Ook is er in het beroepsonderwijs sprake van verouderde eindtermen, rigide uren tabellen, een versnipperde overlegstructuur en het ontbreken van een compleet en geactualiseerd centraal register. Ten slotte is er een gebrek aan goede plaatsen in de beroepspraktijkvorming (BPV), kwalitatief goede leermiddelen en apparatuur, en aan fysieke inrichting en digitale voorzieningen in het beroepsonderwijs. In het algemeen constateert de werkgroep dat het noodzakelijk is om gericht te investeren in mensen met een gespecialiseerde opleiding en in vakmanschap waar vraag naar is.*

### **Probleemanalyse**

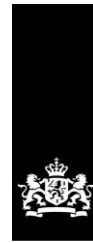
Uit gesprekken met stakeholders kwam naar voren dat het noodzakelijk is dat er meer mensen voor de sectoren toerisme en bouw worden opgeleid. Momenteel is er al een tekort aan personeel in deze sectoren en de vraag naar gekwalificeerd personeel wordt naar verwachting alleen maar groter. Ook binnen het onderwijs is het vinden van gekwalificeerd personeel lastig. Binnen de zorg is vooral meer medisch personeel nodig. Er bestaat enerzijds een personeelstekort in deze sectoren en anderzijds zijn er mensen werkloos.

De afstemming tussen de ministeries voor wat betreft het in kaart brengen van de behoeften op de arbeidsmarkt en de daarvoor benodigde opleidingen is niet optimaal. De beperkte beschikbaarheid van bruikbare en relevante kengetallen is daarbij een belangrijke factor. Omdat een volledig beeld ontbreekt van arbeidsmarktbehoefte en aansluitende opleidingsmogelijkheden is het niet duidelijk op welk aanbod het onderwijs zich het best kan richten. Hieronder wordt dit verder toegelicht vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt en vanuit het perspectief van het onderwijs.

#### *Perspectief arbeidsmarkt*

In gesprekken met stakeholders op de arbeidsmarkt werd naar voren gebracht dat het beroepsonderwijs op Curaçao in sommige opzichten niet goed aansluit op de arbeidsmarkt.

Ten eerste is er sprake van een kwantitatieve mismatch in studiekeuze en arbeidsmarktbehoefte. Te weinig jongeren kiezen bijvoorbeeld voor de sector hospitality, terwijl er in de nabije toekomst een flink tekort aan personeel in deze sector wordt voorzien. Ten tweede leidt het personeelstekort tot onderlinge concurrentie om personeel. Zo gaf een zorginstelling aan dat ze een tekort heeft aan algemeen verpleegkundigen en dat veel verpleegkundigen na een interne training werden 'weggekocht' door een andere zorginstelling. Ook is het beroepsbeeld in bepaalde arbeidsmarktsectoren, zoals die van toerisme en onderwijs, niet erg positief.



Ten tweede is er niet alleen een kwantitatief tekort aan personeel, ook kwalitatief zijn er tekortkomingen volgens de stakeholders die gehoord zijn. Zo werd genoemd dat het regelmatig schort aan een juiste beroepshouding en kennis van sociale omgangsvormen bij stagiaires of jonge werknemers. Hierbij is niet alleen het onderwijs van invloed, maar ook de wijze van opvoeding en cultuur. Het betrof dan zowel zaken als assertiviteit en een actieve houding als op de hoogte zijn van kledingvoorschriften of een professioneel gesprek kunnen voeren. Naast sociale vaardigheden kwam ook het niveau van taalbeheersing aan de orde. De noodzaak hiertoe verschilt sterk per sector, maar is in het onderwijs en voor een beroep in het toerisme van groot belang.

Ten derde werd verschillende keren door werkgevers opgemerkt dat het huidige onderwijscurriculum onvoldoende aansluit op behoeften van de arbeidsmarkt. In het Curaçaose beroepsonderwijs bestaan tachtig opleidingen met veertigduizend eindtermen. Deze eindtermen zijn grotendeels uit 2003. De Raad van Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) is actief bezig met de herziening van de eindtermen. Hierin zijn werkgevers, werknemers, het bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs vertegenwoordigd. Deze nieuwe eindtermen moeten nog bekrachtigd worden. De ROA is niet bij alle belanghebbenden bekend en niet iedereen voelt zich voldoende betrokken bij de werkzaamheden die de ROA verricht, waaronder het herzien van de eindtermen valt, maar ook het erkennen van opleidingen.

Ten vierde is op te merken dat niet binnen alle sectoren werkgevers en beroepsgroepen georganiseerd zijn. Binnen de sectoren wordt verschillend omgegaan met de communicatie met de achterban, draagvlak creëren en het uitdragen van een gezamenlijke gedeelde visie. De actieve rol van werkgevers voor wat betreft onderwijsaangelegenheden, zoals de revisie van eindtermen, het aanbieden van stageplaatsen en stagebegeleiding, dient verder te worden gestimuleerd.

#### *Perspectief onderwijs*

De instellingen voor beroepsonderwijs zien verschillende problemen met de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

Ten eerste kaartten de instellingen voor het sbo (secundair beroepsonderwijs) die de werkgroep gesproken heeft de verouderde eindtermen en de urentabellen aan. Deze dateren uit 2003 en sluiten niet meer aan op de huidige vraag van de arbeidsmarkt en de ontwikkelingen binnen de beroepssector. Met name in de technische beroepssector wordt dit als een groot probleem ervaren, aangezien technische ontwikkelingen elkaar in rap tempo opvolgen. Het voornemen was dat alle eindtermen per 1 april 2022 gereviseerd zijn. Dit is, echter, niet helemaal gelukt. Minder gedetailleerde urentabellen bieden meer mogelijkheid tot maatwerk; daarvoor dient de wetgeving aangepast te worden. Verder zou het Centraal Register voor SBO Opleiding en Scholen Curaçao (Cresscur) geactualiseerd moeten worden zodat het aanbod binnen het secundair beroepsonderwijs op Curaçao voor iedereen inzichtelijk wordt.

Per augustus 2022 zijn de sbo-instellingen met 37 opleidingen gestart waarvan de eindtermen gereviseerd zijn en twee nieuwe opleidingen. Deze twee nieuwe opleidingen worden aangeboden als gevolg van arbeidsmarktonderzoek door de ROA. Vier sectoronderdelen zijn geprioriteerd en zijn in aanmaak. Ze waren begin 2022 voor 50 procent gereed. De afronding inclusief vastlegging was gepland voor het vierde kwartaal in 2022. Verder zijn er nog acht sectoronderdelen in aanmaak die voor 25 procent gereed zijn. De afronding hiervan is gepland voor het eerste kwartaal van 2023.



Ten tweede zijn er sbo-instellingen die dezelfde opleiding aanbieden en daardoor met elkaar concurreren. Tegelijkertijd hebben de instellingen door de coronapandemie, migratie naar Nederland en Bonaire en de veranderende maatschappelijke situatie te maken met minder instroom, meer uitval en meer tussentijdse uitschrijvingen. Het aanbod van eenzelfde opleiding door verschillende instellingen in een situatie waarbij de studentenpopulatie krimpt en er een tekort is aan personeel met een gespecialiseerde opleiding en vakmanschap brengt als risico met zich mee dat personeel inefficiënt wordt gebruikt, evenals de beschikbare faciliteiten en voorzieningen. Het risico bestaat dat het onderwijsleerproces niet optimaal wordt aangeboden door onder andere roostertechnische problemen en gebrek aan personeel en/of infrastructuur, waardoor studenten niet efficiënt gebruik kunnen maken van de onderwijstijd. Er zijn 11 kwalificaties die op 2 of meer instellingen worden aangeboden, OSBOD (tweedekansonderwijs) uitgezonderd. Van deze 11 kwalificaties zijn er enkele waarbij de groepsgrootte beneden het splitsingsgetal is. In onderstaande tabel wordt de verdeling van 2 kwalificaties met een lage groepsgrootte ter illustratie weergegeven.

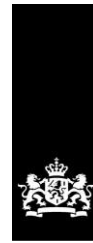
	Naam kwalificatie	Instelling 1	Instelling 2	Totaal
1	Brood- en banketbakker niveau 2 - leerjaar 1	8	9	17
2	Brood- en banketbakker niveau 2 - leerjaar 2	9	9	18
3	Middenkaderfunctionaris toeristische informatie en reizen niveau 4 - leerjaar 1	16	0	16
4	Middenkaderfunctionaris toeristische informatie en reizen niveau 4 - leerjaar 2	11	3	14
5	Middenkaderfunctionaris toeristische informatie en reizen niveau 4 - leerjaar 3	7	10	17
6	Middenkaderfunctionaris toeristische informatie en reizen niveau 4 - leerjaar 4	9	0	9

**Tabel 6.** Illustratie van kwalificaties op meerdere instellingen met een groepsgrootte beneden het splitsingsgetal. Bron: Inspectie Onderwijs

Ten derde hebben instellingen te maken met het feit dat zij relatief steeds meer studenten moeten plaatsen op opleidingen op niveau 1 of 2. Er zijn instellingen die hun aanbod hebben uitgebreid met cursussen en nieuwe opleidingen vooral op niveau 1 en 2. Een groter aanbod van (drempelloze) opleidingen op niveau 1 beperkt de groep studenten die niet meer kunnen of willen deelnemen aan onderwijs (drop-outs). De keerzijde is dat enkele instellingen te maken hebben met een tekort aan leraren en met personeel dat verschillend is voorbereid op aanbieden van beroepsonderwijs. Het personeel bestaat onder andere uit zij-instromers en leraren die een lerarenopleiding gevolgd hebben.

Ten vierde zijn er leraren in dienst van verschillende instellingen. Een reden is dat zij niet fulltime ingezet kunnen worden, door richtlijnen in de formatie en/of omdat het vak of de module slechts een klein deel is van het onderwijsprogramma. Dit kan invloed hebben op de ontwikkeling van een team en de samenwerking binnen een instelling. De bevordering van een krachtige leeromgeving en continuïteit in omgangsvormen worden belemmerd omdat een deel van het personeel verbonden is aan meerdere instellingen of locaties. De gesubsidieerde instellingen geven aan dat zij beperkte middelen als gevolg van de ontoereikende bekostiging hebben om het onderwijs naar wens te kunnen aanbieden.

Ten vijfde is er een versnipperde overlegstructuur. In deze overlegstructuur heeft de beleidsorganisatie van het Ministerie van OWCS veel meer contact met de instellingen vergeleken met het Uitvoeringsteam Onderwijs & Wetenschap (UOW).



Dit betekent dat er minder op uitvoeringsniveau en operationeel niveau overleg wordt in vergelijking tot beleidsniveau. Ook overleg met externe partijen is beperkt. Zo zijn de instellingen voor het secundair beroepsonderwijs onvoldoende bekend met de activiteiten van de Raad van Onderwijs en Arbeidsmarkt. Informatie over bijvoorbeeld arbeidsmarktbehoeften halen instellingen uit contact met het werkveld en alumni. De instellingen nemen zelf incidenteel contact op met het werkgevers op de arbeidsmarkt.

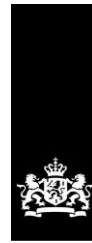
Ten zesde is er een gebrek aan voldoende kwalitatief goede beroepspraktijkvormingsplaatsen (BPV-plaatsen). In het landsbesluit houdende algemene maatregelen ontbreken voorschriften ten behoeve van een toereikende kwaliteit van de plaatsen waar de beroepspraktijkvorming wordt verzorgd. Dit betekent dat er voor zowel de instellingen als de werkgevers in het werkveld geen eenduidige criteria zijn op basis waarvan de kwaliteit van een stageplaats vastgesteld kan worden. Studenten hebben niet altijd een beroepspraktijkbegeleider, en de beroepspraktijkbegeleiders zijn niet altijd juist opgeleid en gecertificeerd. Dit biedt onvoldoende waarborg voor het leereffect tijdens de stage, evenals voor de beoordeling van de stage. Daar komt nog bij dat er door de coronapandemie minder BPV-plaatsen beschikbaar waren, waardoor instellingen voorzieningen en vervangende opdrachten hebben gecreëerd voor de continuering van de beroepspraktijkvorming. Deze noodoplossing is volgens de instellingen niet gelijkwaardig aan stages in het werkveld, en deze stages hadden niet hetzelfde effect ter voorbereiding op het beroep.

Ten zevende is de kwaliteit van middelen en apparatuur, fysieke inrichting en digitale voorzieningen een belangrijk knelpunt. De instellingen beschikken niet altijd over de meest moderne apparatuur die ook in het werkveld worden gebruikt. De inrichting van praktijklokalen en digitale voorzieningen sluiten ook niet altijd aan bij de werkelijkheid in de praktijk in het werkveld. Hierdoor is de voorbereiding op het beroep niet altijd optimaal.

Ten slotte heeft de Lerarenopleiding Funderend Onderwijs (LOFO) op Curaçao aandacht in dit rapport. Een belangrijk deel van het onderwijsgevend personeel wordt immers aan de LOFO opgeleid. Scholen geven aan dat het moeilijk is om aan onderwijspersoneel te komen, maar dat het personeel dat van de LOFO afkomstig is in hun ogen onvoldoende gekwalificeerd is. De belangrijkste kritiek die scholen uitten op nieuwe leerkrachten en docenten van de LOFO is een gebrek aan beheersing van de Nederlandse taal, een gebrek aan rekervaardigheden en een gebrek aan een grondhouding (of intrinsieke motivatie) waarbij het enthousiasme voor en belang van kennisoverdracht centraal staat. Tegelijkertijd heeft de NVAO positief geoordeeld over de LOFO, wat in contrast staat met de signalen die de werkgroep van de scholen heeft ontvangen.

### **Aanbevelingen**

Er wordt aanbevolen een **integraal beleid** te voeren om waardevolle kennis, vaardigheden en ervaringen bij werknemers te stimuleren. Dit betekent dat er ingespeeld moet worden op de nodige opleidingen, kennis en vakmanschap in de samenleving, zodat er efficiënter geïnvesteerd wordt in het onderwijs, de kwaliteit van de arbeid en de waarde van het individu voor de maatschappij. Daarbij doen we de volgende aanbevelingen:



*Organiseer voor elke branche een structureel overleg tussen vertegenwoordigers uit het beroepenveld en de instellingen voor beroepsonderwijs*

Om kwaliteit in onderwijs, examinering en beroepspraktijkvorming te realiseren die recht doet aan de wensen van het beroepenveld, is een structureel inhoudelijk overleg tussen het bedrijfsleven en het beroepsonderwijs nodig. Dit overleg werd in het verleden gevoerd, bijvoorbeeld binnen het National Dialogue Platform, en wordt tegenwoordig ad hoc en op individuele basis gevoerd. In het beoogde structureel overleg tussen onderwijs en arbeidsmarkt wordt besproken in hoeverre de competenties en houdingen van studenten uit het beroepsonderwijs aansluiten bij de beroepspraktijk. Onderwijsprogramma's zouden periodiek aangepast moeten worden aan de hand van deze evaluaties. Ook leidt een dergelijk overleg en de daaruit voortvloeiende kennis tot een betere studiekeuzebegeleiding en bedrijfspresentaties of een beroepenmarkt op scholen.

*Zorg voor een betere samenwerking tussen de ministeries van onderwijs, economische ontwikkeling, sociale ontwikkeling, arbeid en welzijn*

Een betere samenwerking leidt ertoe dat het beleid op elkaar afgestemd wordt en dat de nodige wettelijke kaders veranderd en verbeterd worden.

*Bied opleidingen centraal aan*

Het centraal aanbieden van opleidingen heeft één instelling of meerdere gespecialiseerde instellingen voor beroepsonderwijs als resultaat. Dat leidt ook tot het verminderen van het personeelstekort en de bevordering van specialisatie van het opleidingsaanbod in de beroepssectoren, waardoor het menselijk kapitaal beter wordt benut. De verwachting is dat het subsidiëren van een instelling of meerdere gespecialiseerde instellingen de volgende voordelen biedt:

- gelijke kansen in een beroepsgericht leerklimaat;
- een krachtige praktijkgerichte omgeving;
- een verbetering van de oriëntatie en voorbereiding op beroepen en de arbeidsmarkt;
- een versterking van het team en de verbetering van het onderwijsleerproces;
- structureel minder uitgaven en verbetering van de efficiëntie; en
- efficiëntere en effectievere afstemming binnen de opleidingen en de arbeidsmarkt.

*Stem aanbod beroepsopleidingen af met de arbeidsmarkt*

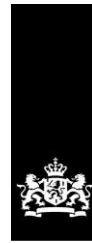
Voor het succes van deze integrale aanpak dient stelselmatig onderzoek gedaan te worden naar de huidige en toekomstige arbeidsmarktbehoefte. Er is een dringende behoefte aan marktonderzoek en aan een overzicht van het huidige aanbod van beroepsopleidingen in het beroepsonderwijs. Deze opleidingen weten nu onvoldoende wat de arbeidsmarkt nodig heeft. De ROA en de Kamer van Koophandel (KvK) kunnen een belangrijke rol in spelen in dergelijk onderzoek en het CBS heeft recente cijfers over arbeidsmarktontwikkelingen.

*Bekrachtig de inmiddels gereviseerde beroepstermen van de ROA*

Het is zaak dat de gereviseerde beroepstermen zo snel mogelijk worden bekrachtigd en dat tegelijkertijd ook zo snel mogelijk de eindtermen van alle overige beroepsopleidingen worden herzien en bekrachtigd. De ROA moet zijn eigen rol en positie nog beter voor het voetlicht brengen bij de verschillende instellingen van het beroepsonderwijs.

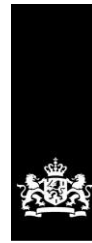
*Stel een systematiek vast waarin bedrijven worden erkend als leerbedrijf en waarbij beroepspraktijkbegeleiders worden opgeleid en gecertificeerd*

Een betere voorbereiding op de beroepspraktijk kan worden bereikt door het beter benutten van stages. Zowel het aantal stageplaatsen (met name in de technische sector) als de kwaliteit van de stageplaatsen verdient verbetering.



*Bevorder de dialoog tussen de LOFO en het onderwijsveld*

Het is zaak het lerarenberoep aantrekkelijker te maken en meer gekwalificeerde leraren klaar te stomen voor het onderwijs op Curaçao. Omdat de werkgroep verschillende signalen krijgt over de aansluiting tussen LOFO en het onderwijsveld, zowel van de LOFO zelf als vanuit het onderwijsveld en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, adviseert zij dat de LOFO en het Curaçaose onderwijsveld het gesprek met elkaar intensiveren over elkaars wensen en mogelijkheden. Tegelijkertijd adviseert de werkgroep dat bij een volgende externe kwaliteitsbeoordeling de signalen uit het onderwijsveld mee worden genomen in het kwaliteitsonderzoek.



## **Aanbeveling 6: Verbeter de kwaliteit binnen de voorschoolse educatie**

*De voorschoolse educatie, die binnen kindercentra wordt aangeboden, is al geruime tijd in ontwikkeling. Er is meer bewustzijn ontstaan over de rol die voorschoolse educatie kan vervullen in de voorbereiding van kinderen voor het funderend onderwijs; de zogenoemde doorlopende leerlijn. De Inspectie Toezicht Handhaving en Controle (ITHC) is bezig met kwaliteitsverbetering voor alle kindercentra door middel van een verbetertraject. Het Landsbesluit kinderopvang Curaçao 2017 staat hierbij centraal. ITHC streeft naar een definitief geformaliseerd toezicht-, handavings- en afwegingsmodel.*

*Aanbevelingen ter verbetering van de voorschoolse educatie betreffen stelselmatig onderzoek ten behoeve van structurele beleidsontwikkeling. Daarbij kan aandacht gegeven worden aan de systematiek van de gesubsidieerde plaatsen en de mogelijkheden om schaalwinst te behalen. Verdere implementatie en waarborging van methodieken en professionalisering van het personeel is nodig, ten behoeve van kwaliteitsverbetering, zodat de doorlopende leerlijn naar het funderend onderwijs ook verbeterd en versterkt wordt. Het is de bedoeling om een 2-meting te realiseren om de actuele situatie binnen kindercentra in kaart te brengen. Een andere aanbeveling betreft het versterken van het toezicht, door de invoering van een systeem van kwaliteitsbewaking, waarbij een duidelijke definitie gegeven wordt van de rol, de taken en de werkwijze van de toezichthouders. Hierbij is uitbreiding van het personeel nodig; meer toezichthouders en administratieve ondersteuning. Daarnaast is uitbreiding van de faciliteiten binnen ITHC en digitalisering, ten behoeve van dataverzameling en -verwerking, nodig. Verdere samenwerking, dan wel integratie, van de ITHC en de Inspectie Onderwijs kunnen daarbij de samenhang en efficiency in het toezicht vergroten. Verder wordt aanbevolen om de afstemming tussen het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (OWCS), het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) en het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) te versterken; op beleidsmatig niveau en om de nodige wettelijke kaders te veranderen en te verbeteren.*

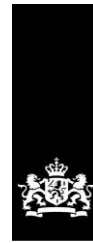
### **Probleemanalyse**

#### *Voorschoolse educatie*

Met de term voorschoolse educatie op Curaçao wordt verwezen naar educatieve programma's en strategieën, gericht op kinderen in de voorschoolse periode. Het betreft een holistische ontwikkeling, met het accent op de gezondheid, voeding, geborgenheid en veiligheid, opvoeding, begeleiden en het bieden van ontwikkelingskansen aan kinderen.<sup>80</sup> Onder de huidige wetgeving en omstandigheden betreft het de leeftijdscategorie van vier weken tot vier jaar.<sup>81</sup>

De voorschoolse educatie wordt aangeboden op kinderdagverblijven waar de kinderen worden opgevangen. Eind 2022 zijn er 115 actieve kindercentra geteld. Hiervan beschikken 38 kindercentra over een vergunning. Een vergunning wordt verleend op basis van kwaliteitseisen zoals neergelegd in het landsbesluit van de 27ste september 2017, no. 17/2651, houdende vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Eilandsverordening kinderopvang Curaçao (P.B. no. 86 (GT)): opleiding personeel, curriculum, meubilair en materiaal en informatie aan ouders en verzorgers. Daarnaast bestaan er een onbekend aantal niet geregistreerde kindercentra. Uit een gesprek met de inspectie voor voorschoolse educatie blijkt dat ten minste 1874 kinderen een instelling voor voorschoolse educatie bezoeken. Het precieze aantal is niet bekend omdat niet alle voorschoolse centra deze data hebben ingeleverd. Op Curaçao wordt er een verdeling gemaakt tussen gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde kindplaatsen binnen de kindercentra. Gesubsidieerde kindplaatsen betreffen plaatsen die gedeeltelijk bekostigd worden door de overheid.





Niet-gesubsidieerde kindplaatsen betreffen plaatsen die niet bekostigd worden door de overheid. Van de 115 geregistreerde kindercentra zijn er 8 met gesubsidieerde kindplaatsen. Op Curaçao zijn 10 kindercentra direct verbonden aan een basisschool.

#### *Ondersteuningsdienst*

*Sentro di Informashon i Formashon na bienestar di Mucha (SIFMA)* is een stichting die op 3 oktober 1992 opgericht is en de verantwoordelijkheid draagt voor het verstrekken van subsidies aan kindplaatsen binnen kindercentra. Ouders melden zich aan bij SIFMA, vullen een intakeformulier in en krijgen een intakegesprek. Daarna vindt er een evaluatie plaats om te kijken of er een gesubsidieerde kindplaats verstrekt kan worden. De subsidie is voor iedere gesubsidieerde kindplaats identiek. Afhankelijk van het woonadres wordt het kind bij de dichtstbijzijnde kinderopvang geplaatst. Vanwege de hoeveelheid aanmeldingen bestaat er een wachtlijst, die ook door SIFMA wordt beheerd.

#### *Methodiek binnen kinderdagopvang*

Binnen de voorschoolse educatie wordt gebruikgemaakt van diverse methodieken zoals: Pyramide, Startblok, Puk en Ko, Montessori en Kaleidoscoop.<sup>82</sup> Laatstgenoemde is een methodiek die vanaf 2009 op Curaçao geïmplementeerd is en op ongeveer 80 procent van de kindercentra wordt gebruikt. Curaçao beschikt sinds 2017 over een sub-licentie van Kaleidoscoop uit Nederland, die geldig is tot 2023 vanwege de afronding van het contract tussen Nederland en de Verenigde Staten. Curaçao heeft rechtstreeks contact met de Verenigde Staten om de verdere implementatie, kwaliteitswaarborging en continuïteit te kunnen garanderen.<sup>83</sup>

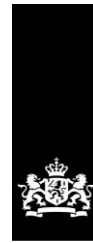
De afgelopen jaren hebben er veel veranderingen plaatsgevonden binnen de voorschoolse educatie op Curaçao. Er is onder andere meer bewustzijn ontstaan voor wat betreft de rol die voorschoolse educatie kan vervullen in de voorbereiding van kinderen op het funderend onderwijs; de zogenoemde doorlopende leerlijn.<sup>84</sup> Binnen de kindercentra tracht men om, middels de gebruikte methodieken, zoveel mogelijk een doorlopende lijn met het funderend onderwijs te bewerkstelligen. Bij twee bezochte kindercentra, een wel en een met een aantal gesubsidieerde plekken, waren er verschillen tussen de mate waarin kindercentra daarin slagen.

#### *Toezicht op voorschoolse educatie*

Het toezicht met betrekking tot voorschoolse educatie valt onder de Inspectie, Toezicht, Handhaving en Controle, een onderdeel van Uitvoeringsorgaan Cultuur en Sport (UCS), sector Cultuur en Sport. De doelstelling van ITHC betreft: het bewaken van de naleving van de wetgeving en het controleren of men voldoet aan de kwaliteitseisen. Daarnaast fungeert ITHC als een centraal meldpunt voor vragen en klachtafhandeling.<sup>85</sup> Het Landsbesluit kinderopvang 2017 staat hierbij centraal.<sup>86</sup>

Al geruime tijd is de ontwikkeling om de kwaliteit van kindercentra te verbeteren in gang gezet. Er is een verbeteringstraject opgezet om de kwaliteit van de voorzieningen over een periode van enkele jaren te kunnen verbeteren, met als doel dat alle voorzieningen aan het landsbesluit kunnen voldoen.<sup>87</sup> Soms is de (gedateerde) bekostiging op dit moment ontoereikend om met professionele medewerkers een doorlopende leerlijn aan te kunnen bieden.

Er is onder andere een zogeheten IRLA-traject opgezet, waarbij geleidelijk alle vereiste stappen doorlopen worden. De afkorting staat voor: inventariseren, registreren, licentie en accreditatie. De ITHC is begonnen met het voeren van campagne om niet-geregistreerde kinderopvangcentra te stimuleren om de officiële weg te bewandelen; onder andere door zich aan te melden en de resterende



vereiste stappen te doorlopen. Er bestaat al een samenwerking tussen de Kamer van Koophandel en UCS. De KvK stuurt een kindercentra na inschrijving automatisch naar UCS voor de afhandeling van het verdere traject, betreffende de aanmelding etcetera. ITHC werkt met een keurmerksysteem, waarbij kindercentra via een stroomschema gevolgd worden en waarbij wordt gekeken of zij in aanmerking komen voor een vergunning. Men is binnen ITHC opbouwend begonnen met het kaderen van de 146 kindercentra die momenteel in beeld zijn, en het analyseren en versterken van de actuele situatie om te komen tot een structureel stimulerend toezicht.<sup>88</sup>

Een aantal eisen waaraan kindercentra zich allemaal dienen te houden, betreffen brand- en andere veiligheidseisen, hygiënevoorschriften, opleiding van de houders (deze dient op hbo-niveau te zijn) en personeel, inrichting en groepsgrootte, en de pedagogische checklist. De pedagogische checklist is opgesteld in samenwerking met SIFMA.<sup>89</sup>

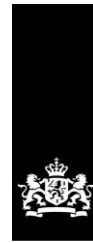
ITHC heeft aangegeven dat hun toezichts- en handhavingstraject en afwegingsmodel en boetebeleid verder uitgestippeld en definitief geformaliseerd dient te worden. Op dit moment heeft ITHC een deel van de kindercentra in beeld. Ze streven naar een structurele basis voor het houden van toezicht en het uitoefenen van controle, ter waarborging van de kwaliteitseisen.<sup>90</sup>

#### *Metingen*

In 2006 vond er een 0-meting plaats en in 2009 een vervolgonderzoek (een 1-meting) over de kwaliteit en kwantiteit van kindercentra op Curaçao. Hieruit is geconcludeerd dat er duidelijk sprake is van positieve ontwikkelingen met betrekking tot kindercentra.

Uit de 1-meting werd ook geconcludeerd dat de (brand)veiligheid verbeterd is binnen de kindercentra, er meer invulling wordt gegeven aan een pedagogisch beleidsplan en dat de beschikbaarheid van educatief materiaal is verbeterd. Verder is men bewuster geworden van het belang van deskundigheidsbevordering. Er is behoefte aan 'training on the job', trainingen op het gebied van communicatie, pedagogische begeleiding, handvaardigheid, EHBO en andere relevante educatie- en ontwikkelingsprogramma's.

Verder is benadrukt dat de kwaliteitseisen in het verlengde zijn van wat internationaal als voorwaarden voor kwalitatief goede opvang wordt gezien. Wat extra aandacht verdient, is de specifieke aandacht voor de interactie tussen de groepsleidsters en de kinderen. Tot slot is nadruk gelegd op het belang van de noodzaak voor garanties en randvoorwaarden vanuit de overheid om kwaliteitsverbetering te kunnen realiseren. Het betreft professionalisering, voldoende financiële mogelijkheden, een helder en transparant accreditatieproces, waarmee de kwaliteit en de prijs/kwaliteitsverhouding van kindercentra inzichtelijk gemaakt worden.<sup>91</sup> Een instelling voor gesubsidieerde kinderopvang wees op de wenselijkheid van (gefaciliteerde) bestuurlijke schaalvergroting ten behoeve van een meer efficiënte en professionele bedrijfsvoering. Nader bezien moet worden of de huidige financieringssystematiek als ongewenst neveneffect heeft dat kinderen van meer welgestelde ouders wegblijven van de gesubsidieerde kindercentra en dat de financiële mogelijkheden voor het aantrekken van gekwalificeerd personeel gestaag afneemt. Merk dat bovenstaande bevindingen inmiddels gedateerd zijn. Het is de bedoeling om binnenkort te starten met een 2-meting, om de huidige situatie in beeld te brengen.<sup>92</sup>



### **Aanbevelingen**

Ter verbetering van de kwaliteit van de voorschoolse educatie wordt aanbevolen:

- Verricht stelselmatig onderzoek naar de huidige en toekomstige situatie in deze sector, ten behoeve van structurele beleidsontwikkeling. Daarbij kan aandacht gegeven worden aan de systematiek van de gesubsidieerde plaatsen en de mogelijkheden om schaalwinst te behalen.
- Implementeer en waarborg methodieken en professionalisering van personeel nader ten behoeve van kwaliteitsverbetering binnen de voorschoolse educatie. Dit draagt ook bij aan de verbetering en versterking van de doorlopende leerlijn van voorschoolse educatie naar het funderend onderwijs.
- Versterk het toezicht door het invoeren van een systeem voor kwaliteitsbewaking, waarbij de rol, de taken en de werkwijze van de toezichthouders duidelijk gedefinieerd zijn. Dit houdt uitbreiding van het personeel (meer toezichthouders en administratieve ondersteuning) in.
- Breid faciliteiten binnen ITHC en digitalisering uit ten behoeve van dataverzameling en -verwerking.
- Stem af tussen het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (OWCS), het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) en het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) op beleidsmatig niveau, om zo de nodige wettelijke kaders te veranderen en te verbeteren. En een verdergaande samenwerking, dan wel integratie, van de inspecties voor kinderopvang en onderwijs.



## **Aanbeveling 7: Versterk het mechanisme voor de selectie en allocatie binnen het onderwijs**

*De plaatsing van leerlingen binnen het voortgezet onderwijs en het secundair beroepsonderwijs gebeurt aan de hand van de door het schoolbestuur gehanteerde criteria en normen. In beide gevallen heeft de toelatings- of examencommissie van de ontvangende school of instelling inspraak. Deze mogelijkheden zijn wettelijk verankerd in de landsverordeningen voor funderend onderwijs, voortgezet onderwijs en secundair beroepsonderwijs. De plaatsing van leerlingen vanuit het funderend onderwijs op het voortgezet (beroeps)onderwijs verdient aandacht. In de praktijk komt doublure veel voor onder leerlingen in de eerste twee leerjaren van de havo en het vsbo, en stromen er veel leerlingen van de havo af naar het vsbo. Dit kan duiden op gebrekkige onderwijskwaliteit van het voortgezet onderwijs, maar evengoed op een inefficiënte plaatsing van leerlingen vanuit het funderend onderwijs.*

*Doorverwijzing naar en plaatsing in het speciaal onderwijs wordt gedaan op basis van een psychologisch rapport en is afhankelijk van het signaleringsvermogen van de school voor funderend onderwijs en het besluit van de ouders/verzorgers om het kind te laten testen en aan te melden voor het speciaal onderwijs. Er zijn lange wachtlijsten bij scholen voor speciaal onderwijs. Reguliere scholen voor funderend onderwijs zijn daarom genoodzaakt om leerlingen langer vast te houden. Recent is er een plaatsingscommissie ingesteld, die verantwoordelijk is voor de plaatsing van leerlingen uit het funderend onderwijs in het speciaal onderwijs en arbeidsgericht onderwijs.*

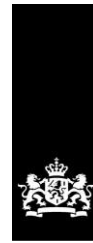
*Ter versterking van het selectie- en allocatiemechanisme wordt ten eerste aanbevolen om richtlijnen vast te stellen voor het profiel en de gewenste (norm)prestaties van leerlingen op havo-scholen en van leerlingen op vsbo-scholen door de Beleidsorganisatie (BO) (cf. het advies van Inspectie Onderwijs in de Opbrengstenkaart 2018/2019). In de verschillende profielen dienen ook sociale competenties opgenomen te worden. Aanvullend adviseert de werkgroep een warme overdracht naar het voortgezet onderwijs te verzorgen voor iedere leerling, de bekostigingssystematiek aan te passen, de initiatieven van de verwijzingscommissie speciaal funderend onderwijs te ondersteunen en de platformoverleggen per sector op te pakken.*

### **Probleemanalyse**

#### *Doorstroom- en plaatsingsmechanisme*

In groep 8 en het laatste leerjaar van een lomschool volgt op basis van de EFO en het onderwijskundig rapport een schooladvies voor vervolgonderwijs. Leerlingen kunnen vervolgens naar het voorbereidend secundair beroepsonderwijs of de havo. Het beroepsgerichte onderwijs bestaat uit het voorbereidend-, secundair en hoger beroepsonderwijs (resp. vsbo, sbo en hbo). Het vsbo kent drie leerwegen: beroepsgerichte, kader- en theoretische leerweg (pbl, pkl en tkl). Het sbo kent vier niveaus. Leerlingen uit het speciaal onderwijs kunnen naar het voortgezet speciaal onderwijs of het arbeidsgericht onderwijs doorstromen, terwijl leerlingen van een lom-school (voor kinderen met leer- en/of opvoedingsmoeilijkheden) naar het vsbo of havo doorstromen.

Voor toegang tot een sbo-opleiding op niveau 2, 3 en 4 is tenminste een vsbo-diploma vereist. Niveau 1 van het sbo is drempelloos. Dit wil zeggen dat er geen diploma vereist is voor de instroom. Binnen het hoger onderwijs worden opleidingen op hbo- en wo-niveau aangeboden. Hbo-opleidingen zijn toegankelijk met een sbo-niveau 4, havo- of vwo-diploma. Wo-opleidingen zijn toegankelijk met een vwo-diploma.



### *Toelating voortgezet onderwijs*

De wetgeving schrijft voor dat de toelating en plaatsing van een leerling in het voortgezet onderwijs volgens het bevoegd gezag van de vo-school gaat. Voor de toelating van leerlingen uit het funderend onderwijs tot het voortgezet onderwijs baseren schoolleiders zich enerzijds op de prestaties van de leerling op de EFO en anderzijds op het advies van de school van het funderend onderwijs in het onderwijskundig rapport. Zowel de prestaties als het advies van de fo-school worden in de drie categorieën ago, vsbo en havo ingedeeld.

Deze indeling naar categorieën wordt gehanteerd door de EFO-commissie, die bestaat uit vertegenwoordigers van de schoolbesturen. Na afname van de EFO en analyse van de resultaten bepaalt de EFO-commissie de landelijke norm voor doorverwijzing naar ago, vsbo en havo. Ouders kunnen bij de EFO-commissie in beroep gaan tegen een uitslag van de EFO.

De opbrengstenkaart funderend onderwijs 2019 van de Inspectie Onderwijs Curaçao laat zien dat het percentages zittenblijvers en het percentage afstroom van havo naar vsbo hoog is. In het schooljaar 2018-2019 bleef rond de 10% van de havoleerlingen zitten in leerjaar 1 of leerjaar 2. In de vsbo was dit zelfs 17%. De afstroom van havo 1 of 2 naar het vsbo was in datzelfde studiejaar rond de 10%. Dit kan duiden op een gebrekkige onderwijskwaliteit van het voortgezet onderwijs, maar evengoed op een inefficiënte plaatsing van leerlingen vanuit het funderend onderwijs.

De werkgroep acht het zinvol om de toelatingsprocedure tegen het licht te houden. Hierbij dienen EFO-resultaten niet alleen op landelijk niveau te worden geanalyseerd, maar ook afgezet te worden tegen benchmarks gerelateerd aan competentieniveaus. Het wenselijke doelscenario is een transparant doorverwijzingssysteem met richtlijnen over welk leerlingprofiel en welke (norm)prestaties voorwaardelijk zijn voor welk type vervolgonderwijs. Een betere toelatingsprocedure zou doublures en afstroom in het vo die samenhangen met inefficiënte plaatsing moeten reduceren.

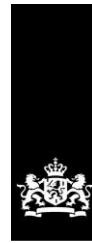
### *De doorstroom binnen het voortgezet onderwijs*

Als het curriculum dat wordt aangeboden onvoldoende aansluit bij het ontvangend onderwijs of vice versa, of als er sprake is van een inadequaat plaatsingsadvies heeft dit gevolgen voor de doorstroom in het onderwijs. Een inefficiënte doorstroom belemmert de onderwijsloopbaan die past bij de capaciteiten en talenten van leerlingen en studenten en beïnvloedt hun prestaties, studiehouding en motivatie.

Zoals geconstateerd stroomt een groot percentage leerlingen van de havo af naar het vsbo en is ook het aantal doublures groot. Ondanks het beredeneerde schooladvies en de daaruit volgende plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs, is het percentage leerlingen dat niet op het juiste niveau begint hoog. Het percentage doorstroom in de havo is onder de norm die de inspectie heeft gesteld.<sup>93</sup> Er blijft een te grote groep leerlingen zitten in de leerjaren in zowel de onderbouw als de bovenbouw. Dit betekent dat deze leerlingen vertraging oplopen in hun schoolloopbaan. Ook in het vsbo loopt een grote groep pbl- en pkl-leerlingen vertraging op.

### *Doorverwijzing naar het speciaal onderwijs en arbeidsgericht onderwijs*

In de gesprekken met verschillende stakeholders heeft de werkgroep meerdere knelpunten geconstateerd in de zorg voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Ten eerste is er te weinig onderwijsondersteunend personeel. De inzet van mentoruren, interne begeleiders, remedial teachers en schoolmaatschappelijk werkers is ontoereikend gezien het aantal leerlingen dat kampt met leer-, gedrags- of sociale problematiek. Dit zou terug te voeren zijn op het ontbreken van een instantie die controleert in welke mate scholen (kunnen)



voldoen aan de voorwaarden die nodig zijn voor het bieden van goede zorg. Daarom blijft sociaal-emotionele problematiek onnodig sluimeren of neemt deze onnodig toe. Dit is onwenselijk voor de betreffende leerlingen, maar het kan ook een negatieve impact hebben op klasgenoten en op de veiligheid binnen de school. Onvoldoende remediering van problematiek binnen het funderend onderwijs is bovendien een van de redenen waarom veel kinderen, in zekere zin dus onnodig, worden doorverwezen naar het speciaal onderwijs. Gezien het feit dat het toekomstperspectief op vervolgonderwijs en keuze in werk voor kinderen in het speciaal onderwijs minder gunstig is in vergelijking met het regulier funderend onderwijs, en dat scholen voor speciaal onderwijs in de regel al overvol zitten, constateren we een hoogst onwenselijke situatie. Kortom, leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften vereisen scholen met extra ondersteuningsmogelijkheden. Die extra ondersteuning in het regulier funderend onderwijs wordt nu niet geboden.

Een tweede knelpunt in de zorg voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is dat het doorverwijzingstraject veel tijd in beslag neemt. Er zijn lange wachtlijsten bij scholen voor speciaal onderwijs. Reguliere scholen voor funderend onderwijs zien zich soms genoodzaakt om kleuters langer vast te houden in groep 2.

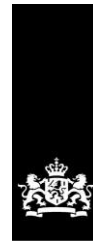
Ook de recent ingestelde verwijzingscommissie speciaal funderend onderwijs stelt vast dat de huidige plaatsingsprocedure tekortschiet en deelt bovenstaande probleemanalyse. Het louter afnemen van diagnostische testen, in een systeem zonder borging van extra ondersteuning, is niet afdoende. Scholen voor funderend onderwijs behoeven actieve ondersteuning in het remediëren van leer-, gedrags- of sociale problematiek. De verwijzingscommissie heeft hiertoe een plan in uitvoering. De eerste stap in dit plan betreft implementatie van *Conscious Discipline*, een methode gericht op leerkracht-leerling-interactie en het verbeteren van sociale en emotionele gedragsvaardigheden.<sup>94</sup> Voorgenomen vervolgstappen van de verwijzingscommissie speciaal funderend onderwijs zijn onder meer: het instellen van overheidsgefinancierde zorgunits in scholen, met sociaalpedagogische hulpverleners die aansturen waar dit nodig is; en het toewerken naar een volwaardig systeem van leerlingenzorg, waarbinnen bekostigde zorgunits in het kader van kwaliteitsborging monitoren of verwijzing naar het speciaal onderwijs al dan niet nuttig is, en waarin de juiste clusters met daarop toegerust personeel in het speciaal onderwijs in werking komen.

#### *Perceptie schoolloopbaan, scholen, onderwijstypen en waarden van diploma's*

De acceptatie van een geadviseerde doorverwijzing naar het speciaal onderwijs, arbeidsgericht onderwijs of naar onderwijs van een lager niveau gedurende de schoolloopbaan van het kind is niet bij alle ouders vanzelfsprekend. Ouders blijven soms in ontkenning en kunnen dan druk uitoefenen op het kind of de school. Het imago dat scholen voor speciaal onderwijs, ago en vsbo hebben, is over het algemeen negatiever dan van andere scholen. Het komt voor dat ouders en leerlingen het mechanisme voor selectie en allocatie proberen te manipuleren, saboteren en/of te negeren.

#### *Beperkt bewustzijn van het belang van een gedegen aansluiting tussen alle onderwijstypen*

Niet alleen scholen, instellingen en besturen, maar ook de overheid heeft een verantwoordelijkheid in de ontwikkeling en borging van een gedegen aansluiting tussen de onderwijssectoren. De vorige minister van Onderwijs initieerde een nationale dialoog tussen het funderend, voortgezet en hoger onderwijs, maar plannen zijn nog niet zijn vertaald naar een aanpak. Ook de dialoog ligt op het moment van schrijven stil. De platformoverleggen voor elk van de onderwijssectoren, waar ontwikkelingen in het veld met zekere regelmaat werden besproken, zijn enkele jaren geleden gestaakt. Het structurele platformoverleg tussen schoolbesturen en het



ministerie verloopt niet naar tevredenheid van alle schoolbesturen: als deze overleggen al doorgaan, dan voelen (met name bijzondere) schoolbesturen zich niet gehoord in hun voorstellen, adviezen of zelfs noodkreten. Ook laten de huidige, verouderde eindtermen en kerndoelen maar weinig ruimte voor het ontwikkelen van aanvullende vaardigheden en kennis, om aansluitproblemen het hoofd te bieden. Het feit dat er sinds 10-10-2010 veel ministers van Onderwijs waren, heeft niet bijgedragen aan een volwaardige en actuele probleemanalyse en de ontwikkeling van visie en beleid, laat staan aan kwaliteitsborging na implementatie van beleid.

Verschillende stakeholders uitten hun zorgen over de huidige gebrekkige communicatie en afstemming tussen verschillende onderwijssectoren. Het curriculum en de eindtermen van het aanleverend onderwijs sluiten niet goed aan op het curriculum en de begintermen van het ontvangend onderwijs. Ook is er geen sprake van een warme overdracht waarbij specifieke ondersteuningsbehoeften van leerlingen vroegtijdig in beeld zijn bij het ontvangend onderwijs. Het vervolgsucces van leerlingen staat daardoor onder druk. Scholen in het voortgezet onderwijs worstelen met onvoldoende voorbereide leerlingen uit het funderend onderwijs, waarbij een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal en ontoereikende rekenvaardigheden exemplarische voorbeelden vormen. Instellingen in het hoger onderwijs zijn op hun beurt ontevreden over de gemiddelde instroom. Het ontbreekt studenten doorgaans aan zelfstandigheid, studievaardigheden en opnieuw aan een adequate beheersing van het Nederlands (zie ook aanbeveling 2 en 4). Instellingen geven aan dat het veel begeleiding vergt om studenten op een acceptabel niveau te krijgen.

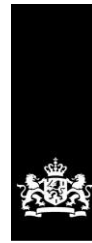
Er zijn bemoedigende voorbeelden van scholen en instellingen die op eigen initiatief het gesprek aangaan met het ontvangend onderwijs om de aansluiting te bevorderen, en van een schoolbestuur dat projecten initieert gericht op het uitwisselen van informatie en ervaringen tussen haar scholen uit het funderend en het voortgezet onderwijs. Echter, het beeld op stelselniveau is dat scholen (en besturen) elkaar nog steeds te veel als concurrent zien, in plaats van een constructief gesprek te voeren.

### **Aanbevelingen**

Ter versterking van het selectie- en allocatiemechanisme wordt ten eerste aanbevolen dat de Beleidsorganisatie (BO) richtlijnen vaststelt voor het profiel en de gewenste (norm)prestaties van leerlingen voor havo-scholen. Deze richtlijnen moeten er ook zijn voor het profiel en de gewenste (norm)prestaties van leerlingen voor vsbo-scholen. Het gaat om een duidelijk onderscheid tussen de pbl-, pkl- en tkk-kandidaat. In de verschillende profielen dienen sociale competenties opgenomen te worden. Deze profielen dienen in de communicatie naar ouders en scholen duidelijk gemaakt te worden zodat ouders, leerlingen en leraren een betere perceptie krijgen van een havoleerling en van een pbl-, pkl- en tkk-leerling.

De werkgroep adviseert vervolgens het bevoegd gezag van de scholen om leerlingen op basis van deze richtlijnen te selecteren en te plaatsen op de school. De toelatings- en selectienormen kunnen verder worden aangescherpt en worden geijkt naar beheersingsstandaarden, die landelijk gelijkgesteld moeten worden. Het profiel van de leerling zou hierbij leidend moeten zijn. Voor overgangsnormen zou uniformiteit tussen scholen gestimuleerd moeten worden, vooral bij scholen met hetzelfde onderwijstype en van hetzelfde schoolbestuur. Aanvullend adviseren we:

- een warme overdracht te verzorgen naar het voortgezet onderwijs voor iedere leerling;
- de initiatieven van de verwijzingscommissie speciaal funderend onderwijs te ondersteunen;
- de platformoverleggen per sector weer op te pakken.



## Versterking van de structuur en het systeem

De eerdergenoemde aanbevelingen hebben vooral betrekking op het (beter) functioneren van de scholen op Curaçao op de drie voor het onderwijs relevante invalshoeken (kwalificatie, allocatie en socialisatie). Daarnaast is het echter van groot belang dat de context waarbinnen het onderwijs plaatsvindt en de voorwaarden waaronder het onderwijs het beste kan gedijen op orde zijn. Het gaat daarbij zowel om de wettelijke context als om zaken die van doen hebben met het besturingsproces in ruime zin, daaronder vallen ook intern en extern toezicht, verantwoording en medezeggenschap binnen het onderwijssysteem en de financiële en begrotingstechnische aspecten daarvan. Is het duidelijk aan welke eisen de scholen moeten voldoen en heeft de overheid goede spelregels vastgesteld waarbinnen het onderwijs functioneert?

### **Aanbeveling 8: Stimuleer good governance**

*Goed onderwijs vraagt om goede onderwijsorganisaties waar leraren, schoolleiders en bestuurders met elkaar samenwerken. Goed onderwijsbestuur is het besturingsproces in ruime zin, daaronder valt dan ook intern en extern toezicht, verantwoording en medezeggenschap. Het is van belang dat schoolbesturen van de politiek de ruimte krijgen om aan te tonen dat ze hun zaken goed op orde hebben. Schoolbesturen geven het goede voorbeeld wanneer zij op een proactieve manier verantwoording afleggen. Momenteel zijn er enkele tekortkomingen in het onderwijssysteem op Curaçao met betrekking tot governance. Openbare scholen hebben bijvoorbeeld geen zelfstandig schoolbestuur dat als onafhankelijke counterpart voor de overheid fungeert, sommige schoolbesturen missen een onafhankelijke en gevestigde intern toezichthouder en medezeggenschap is in de praktijk niet geformaliseerd. We bevelen daarom aan om good governance te stimuleren en een volwassen bestuursstructuur te ontwikkelen waarin schoolbesturen voldoende controle hebben, waarbij een intern toezichthouder het schoolbestuur ondersteunt, en waarbij medezeggenschap een volwaardige positie heeft.*

### **Probleemanalyse**

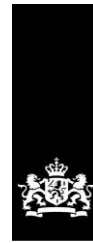
Het onderwijssysteem op Curaçao omvat bekostigde scholen, waaronder openbare scholen, bijzondere scholen en particuliere scholen. Alle gesubsidieerde scholen hebben een wettelijk erkende bevoegde autoriteit: het bevoegd gezag.

Een bijzondere school wordt in stand gehouden door een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die zich volgens de statuten of reglementen het geven van onderwijs ten doel stelt zonder daarbij het maken van winst te beogen (Landsverordening funderend onderwijs artikel 40).<sup>95</sup>

Het bevoegd gezag van een bijzondere school is het schoolbestuur. De organisatie van deze scholen bestaat in het algemeen uit directie en toezichthouders en kent daarom een of meerdere (directeur)-bestuurder(s) en een vorm van intern toezicht. De wettelijke eisen die aan dit toezicht worden gesteld zijn zeer beperkt.

De Dienst Openbare Scholen (DOS) is een schoolbestuur dat valt onder het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport. DOS is daardoor een Landsdienst die namens het Bevoegd Gezag, het Land Curaçao, als schoolbestuur optreedt voor alle openbare scholen op Curaçao. De DOS bestaat sinds 1999 en is als dienst belast met de zorg voor de ontwikkeling van het openbaar onderwijs. De DOS functioneert relatief zelfstandig, binnen de bestuurlijke constellatie, maar valt onder de Uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van OWCS. De bevoegde autoriteit met betrekking tot openbaar onderwijs is derhalve de minister van





Onderwijs. De taak van de intern toezichthouder is daarom formeel voorbehouden aan het parlement. Enkele jaren geleden besloot de regering te starten met het opstellen van een actieplan om de organisatie van het openbaar onderwijs te verzelfstandigen. Dit plan is echter niet verder uitgevoerd en afgerond.

#### *Kleinschalige context*

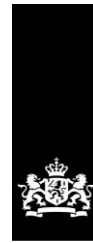
Inherent aan de kleinschaligheid van het eiland is de waarschijnlijkheid dat naast een formele en professionele samenwerking, burgers elkaar ook informeel en uit niet-werkgerelateerde contexten kennen en daar tegenkomen. Deze informele banden kunnen – bedoeld of onbedoeld – leiden tot verwevenheid van persoonlijke en professionele belangen. De voordelen van een kleinschalige context – men zou elkaar makkelijk weten te vinden – kunnen daarmee ook een nadeel zijn: onafhankelijkheid of belangeloosheid is geen vanzelfsprekendheid. Tegelijk hebben beslissingen mogelijk al snel gevolgen voor personen in iemands (in)formele netwerk, waardoor bewust of onbewust besluiten beïnvloed kunnen worden, besluiten uitgesteld kunnen worden of al snel de indruk ontstaat van partijdigheid omdat andere belangen worden meegewogen.

#### *Openbaar onderwijs*

Zoals hierboven aangegeven is de Dienst Openbare Scholen een schoolbestuur dat valt onder het Ministerie van OWCS. De minister van Onderwijs is daarom het bevoegd gezag voor de openbare scholen. Daardoor vervult de minister momenteel een dubbele rol: als schoolbestuur voor openbaar onderwijs en als verantwoordelijke voor (het toezicht op) de kwaliteit en bekostiging van het onderwijs. Hierdoor kan de schijn worden gewekt dat beleidswijzigingen worden doorgevoerd ten gunste van het openbaar onderwijs, maar ten nadele van het bijzonder onderwijs. Dit verstoort de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Dit risico wordt vergroot door het feit dat er weinig beperkingen worden gesteld aan de discretionaire bevoegdheid van de minister. Het is dan ook ongewenst dat politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid in dezelfde hand liggen.

Een ander risico is dat openbare scholen geen zelfstandig schoolbestuur hebben dat in staat is om als onafhankelijke tegenhanger voor de overheid te fungeren. Dat kan het schoolbestuur beperken in de samenwerking met andere schoolbesturen en in zijn mogelijkheden om de continuïteit en de vitale functie van het openbare onderwijs op Curaçao te borgen en versterken. Daarnaast kan het leiden tot trage besluitvorming over kleine uitgaven. Er moet soms een heel tijdrovend en bureaucratisch traject gevolgd worden als er bijvoorbeeld een sanitaire voorziening moet worden vervangen op een openbare school, terwijl een bijzondere school dit direct kan uitvoeren. Doordat DOS een overheidsdienst is, kent deze dienst ook geen separate jaarlijkse (financiële) verantwoording van de besteding van middelen ten behoeve van het onderwijs. Daarnaast wordt er gewerkt met een kalenderjaar in plaats van een schooljaar.

Er zijn al enkele jaren intenties om DOS te verzelfstandigen en reorganiseren, en er zijn ook al verschillende pogingen daartoe gedaan. Tussentijds zijn er kleine aanpassingen doorgevoerd, zoals het hebben van een kleine kas per school voor directe uitgaven. Maar dit is nog zeer beperkt. Vanuit de docenten en vakbonden lijkt er geen sprake te zijn van weerstand tegen de verzelfstandiging, ook wanneer er gekeken wordt naar de rechtspositie van het personeel. De positie van het personeel van het openbaar en het bijzonder onderwijs verschilt weinig (ze hebben hetzelfde salaris en dezelfde ontslagbescherming). Momenteel is het echter nog niet gekomen tot een daadwerkelijke uitvoering van de verzelfstandiging.



### *Verantwoordelijkheid/zeggenschap bij besturen en bij schoolleiders*

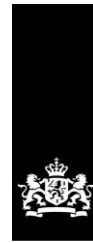
Het is belangrijk dat scholen en schoolbesturen de vrijheid hebben om zelf te bepalen hoe zij uitvoering geven aan wat de overheid van hen verwacht. Zolang het schoolbestuur van de openbare scholen de vorm aanneemt van een openbare dienst, die rechtstreeks onder het gezag van de minister valt, kunnen de schoolleiding en het schoolbestuur slechts beperkte verantwoordelijkheid en controle uitoefenen. Zoals al eerder aangegeven leidt dit er soms toe dat openbare scholen lang moeten wachten voordat ze eenvoudige problemen en kleine uitgaven kunnen aanpakken. Het personeelsbeleid wordt er ook door bemoeilijkt: de directie van een school heeft wel invloed op de aanwerving van nieuwe leraren, maar het proces gaat traag doordat het invullen van de vacatures moet worden voorgelegd aan de overheid. Uiteindelijk kan dit leiden tot een minder efficiënte planning van de uitgaven, en er kan vanuit het schoolbestuur niet echt een langetermijnstrategie worden bepaald.

Binnen het bijzonder onderwijs is het ook van belang dat scholen en schoolbesturen voldoende eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap krijgen. Schoolbesturen kunnen hiervoor onder andere betrokken worden bij beleidsevaluatie en beleidsontwikkeling. Het is daarnaast belangrijk dat schoolbesturen vastleggen wie welke bevoegdheden heeft bij de besteding van het overheidsgeld, bijvoorbeeld over welke geldzaken het bestuur of de schooldirecteur zelf mag beslissen. Dit kan worden opgenomen in een managementstatuut. Alhoewel er al aanpassingen zijn gedaan, waardoor scholen meer inzicht in de eigen kosten krijgen en ook meer bestedingsvrijheid krijgen, heeft de werkgroep geconstateerd dat er ook sprake is van schoolleiders die weinig zeggenschap krijgen (sprake van inmenging vanuit het schoolbestuur). Bijvoorbeeld met betrekking tot de nascholing van onderwijspersoneel. Schoolleiders kunnen de belangstelling inventariseren bij hun personeel, maar zijn vervolgens volledig afhankelijk van het schoolbestuur.

### *Onafhankelijk intern toezicht*

Intern toezicht is wettelijk niet geregeld. Er is landelijk geen specifieke wet- en regelgeving opgesteld omtrent de inrichting van het intern toezicht bij schoolbesturen. In de Landsverordening voortgezet onderwijs is opgenomen dat het schoolbestuur zorgdraagt voor een deskundig beheer (Landsverordening funderend onderwijs artikel 47). Hoe dit beheer eruit dient te zien en aan welke (rand)voorwaarden voldaan moet zijn, is echter niet geregeld. Dat betekent dat er besturen zijn waarbij er een functionerende raad van toezicht is, maar dat er ook besturen zijn zonder een vorm van intern toezicht of een vorm van toezicht die onvoldoende effectief is, of waarvan de onafhankelijkheid onvoldoende gewaarborgd is. Het probleem hierbij is dan dat de bestuurder of bestuurders de mogelijkheid hebben om zonder vorm van toezicht of tegenspraak beslissingen te nemen.

Naast intern toezicht zijn er in de praktijk veelal geen geformaliseerde medezeggenschapsraden (van ouders, leerlingen en personeel) aanwezig bij onderwijsinstellingen. Voor het secundair beroepsonderwijs is er in de Landsverordening (Landsverordening secundair beroepsonderwijs en educatie artikel 59) opgenomen dat er sprake moet zijn van medezeggenschap: "Het bevoegd gezag van de instelling stelt een representatief te achten vertegenwoordiging van ouders, leerlingen en personeel ten minste tweemaal per jaar in de gelegenheid de algemene gang van zaken in de instelling met hem te bespreken. Voorts komen het bevoegd gezag en de vertegenwoordigers van ouders, leerlingen en personeel bijeen indien daarom onder opgave van redenen door een van hen wordt verzocht." Bij de UOC is er in de landsverordening opgenomen dat er drie medezeggenschapsorganen aan de universiteit zijn verbonden: de personeelsraad, de studentenraad en de faculteitsraden. Binnen het funderend en voortgezet onderwijs is er geen wetgeving die bepaalt dat leraren, ouders en leerlingen inspraak moeten hebben bij het



bepalen van het schoolbeleid. Sommige scholen hebben wel een leerlingenraad, maar die is vaak meer gericht op sociale en culturele activiteiten en minder op beleids- en onderwijszaken. Leraren zijn over het algemeen alleen georganiseerd in vakbonden, maar die richten zich op de arbeidsvoorwaarden.

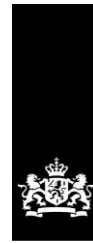
Artikel 17 van de Landsverordening funderend onderwijs en artikelen 44 en 48 van de Landsverordening voortgezet onderwijs stellen dat aan elke school een oudercommissie moet zijn verbonden. Een oudercommissie is dus verplicht, maar in de praktijk heeft niet elke school een oudercommissie. De redenen hiervoor zijn uiteenlopend: continuïteit, beschikbaarheid en populatie van de ouders spelen hierbij onder andere een rol. Ouderbetrokkenheid is wel aanwezig (met name als het gaat om zaken die het eigen kind van de ouders direct raken, zoals cijfers en geschillen), maar dus niet altijd met betrekking tot schoolbeleid.

Met betrekking tot klachten moet het bevoegd gezag een regeling treffen voor de behandeling van klachten, zoals beschreven in de Landsverordening funderend onderwijs artikel 18. De grootste schoolbesturen hebben allemaal een klachtenprocedure. Deze regeling vermeldt in ieder geval de instelling van een klachtencommissie die klachten afhandelt en de wijze waarop de klachtencommissie haar werkzaamheden verricht.

Boven beschreven governance schept de randvoorwaarde voor een gelijktijdige herziening van de regelgeving ten aanzien van bijvoorbeeld de huidige bekostiging (het V&V-stelsel) en minder gedetailleerde onderwijswetgeving.

### **Aanbevelingen**

- Koppel de bestuurlijke verantwoordelijkheden van de minister los van de politieke verantwoordelijkheden.
- Creëer een duidelijk wettelijk kader voor een eventueel specifiek ingrijpen van de minister, door middel van een helder geformuleerde discretionaire bevoegdheid.
- Verzelfstandig het openbaar onderwijs en breng dit onder in een openbaar lichaam dat als onafhankelijk tegenwicht van de overheid kan fungeren en dat een onafhankelijke raad van toezicht heeft. Hierdoor zal het schoolbestuur zich meer op onderwijsprocessen kunnen richten en minder op overheidsprocessen. Belangrijke kanttekening hierbij is dat de verzelfstandiging in de praktijk wel uitvoerbaar moet zijn. Er moet sprake zijn van voldoende mankracht binnen het openbare schoolbestuur.
- Richt een systeem in waarbij kritisch, onafhankelijk en deskundig toezicht vanuit zowel een interne als externe toezichthouder op het dagelijks bestuur van de scholen wettelijk wordt geregeld en gewaarborgd.
- Formaliseer de competenties van zowel de onafhankelijke (intern) toezichthouder als het bestuur ten behoeve van het afdwingen van principes van behoorlijk bestuur en toezicht. Stel hiervoor het hebben en hanteren van een Code Goed Bestuur voor het onderwijs verplicht – waarin is opgenomen wat verwacht mag worden van een goed (functionerend) bestuur – en biedt daarbij in eerste instantie ruimte aan het werkveld om gezamenlijk tot een breed gedragen standaard voor deze code te komen.
- Formaliseer (wettelijke verankering) en faciliteer de inrichting van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en zorg voor deskundigheidsbevordering.
- Faciliteer de inrichting van klachtencommissies bij scholen. Herformuleer de rol van de inspectie met betrekking tot klachten: geen behandeling van individuele cases, wel toezicht op de correcte inrichting van klachtenprocedures door scholen.



### **Aanbeveling 9: Zorg voor geactualiseerde en adequate wetgeving**

*Het is belangrijk om adequate wet- en regelgeving op het gebied van onderwijs te hebben omdat deze de kaders en richtlijnen geven voor het onderwijssysteem. Bepaalde aspecten van de wetgeving voor het onderwijs op Curaçao zijn op dit moment verouderd of te gedetailleerd. Dit komt innovaties en ontwikkelingen in het onderwijs niet ten goede en vraagt daarom om aanpassingen. Daarnaast is er wetgeving nodig om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen, dit geldt met name voor het hoger en het speciaal onderwijs, maar heeft ook betrekking op de wettelijke positie van de Inspectie Onderwijs en de veiligheid op scholen. Voor deze onderwerpen zijn al wetsvoorstellen ingediend, maar de behandeling ervan neemt veel tijd in beslag. We bevelen daarom aan om te zorgen voor geactualiseerde en adequate wetgeving en daarbij de definitieve ontwikkeling en implementatie van wetgeving zo snel mogelijk af te ronden. Belangrijk is dat de huidige onderwijswetgeving wordt geëvalueerd en wordt aangepast aan de eisen van deze tijd. Daarbij is het van belang om de wet- en regelgeving meer op hoofdlijnen te formuleren. Dat bevordert ook het eigenaarschap van onderwijsinstellingen en geeft meer ruimte voor maatwerk.*

#### **Probleemanalyse**

De basis voor het onderwijs op Curaçao is verankerd in diverse onderwijswetten en -regelingen. Een wet wordt op Curaçao een landsverordening genoemd, deze bevat bindende voorschriften. Naast landsverordeningen zijn er landsbesluiten (houdende algemene maatregelen) en ministeriële regelingen en beschikkingen. Wetgeving omtrent het onderwijs is momenteel vastgelegd in onderstaande landsverordeningen met bijbehorende landsbesluiten:

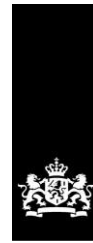
- Landsverordening funderend onderwijs
- Landsverordening voortgezet onderwijs
- Landsverordening secundair beroepsonderwijs en educatie
- Landsbesluit bekostiging onderwijs
- Leerplichtlandsverordening
- Eilandsverordening kinderopvang Curaçao

Sommige aspecten van bovenstaande wetgeving zijn verouderd en vragen om aanpassingen. De meeste van deze wetten waren al van kracht vóór de wettelijke hervormingen van 2010 en zijn sindsdien nauwelijks gewijzigd. Wetgeving moet de veranderende behoeften van studenten en de samenleving in de loop der tijd weerspiegelen. Daarbij komt dat de bestaande wet- en regelgeving vaak zaken op een behoorlijk gedetailleerd niveau vastlegt. Die gedetailleerde wetgeving belemmert (snelle) innovaties in het onderwijs. Dat is bijvoorbeeld het geval als er naast de kerndoelen ook urentabellen worden voorgeschreven.

Een voorbeeld van wetgeving die moet worden bijgewerkt betreft de wetgeving omtrent de bekostiging van het onderwijs. Op dit moment zijn niet alle aspecten van de wetgeving uitvoerbaar. Hiervoor verwijzen we verder naar de aanbeveling 'Organiseer een efficiënt, doelmatig en transparant financieringssysteem'.

Naast het probleem van verouderde wetgeving is er ook sprake van wetgeving die nodig is om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen, maar die (nog) niet is ingevoerd. Vier belangrijke wetten die momenteel ontbreken zijn:

- Wet voor het hoger onderwijs (Landsverordening ho)
- Wet voor het speciaal onderwijs
- Wet op het schooltoezicht (Landsverordening onderwijstoezicht Curaçao)
- Wet op schoolveiligheid



Het eerste punt heeft betrekking op de wetgeving van het hoger onderwijs. Momenteel is er enkel een wet voor de University of Curaçao (UoC, de enige universiteit op Curaçao). Er is geen sprake van wetgeving voor het hoger onderwijs in het algemeen, waardoor de praktijk gefragmenteerd is.

Het opleidingsinstituut *Instituto pa Formashon den Enfermeria* (IFE) verzorgt onder andere sbo-opleidingen op het gebied van zorg en welzijn, maar valt onder de Landsverordening secundair beroepsonderwijs en educatie. Bovendien verzorgt de IFE ook een hbo-opleiding. Echter, bij gebrek aan wetgeving voor hoger onderwijs is de wettelijke basis hiervoor geregeld in de Landsverordening voortgezet onderwijs artikel 53. Een ontwerp-landsverordening voor het hoger onderwijs is in voorbereiding, maar moet nog worden afgerond en geïmplementeerd.

Het tweede punt heeft betrekking op wetgeving voor het speciaal onderwijs. Momenteel moet de wetgeving voor speciaal onderwijs nog worden bekrachtigd. Bij afwezigheid van wetgeving voor speciaal onderwijs wordt het onderwijs op speciale scholen ingericht volgens de Landsverordening funderend onderwijs. Al enkele jaren geleden heeft het departement van onderwijs een aparte wet voor het speciaal onderwijs opgesteld. Die moet ertoe leiden dat het speciaal onderwijs (mlk en zmlk) niet meer het aanbod van het funderend onderwijs biedt, maar meer kan doen aan de zelfredzaamheid en educatie op een lager, bij de kinderen passend niveau kan aanbieden. Ook regelt de wet dat leraren in het speciaal onderwijs een extra bevoegdheid moeten hebben; nu kan nog iedere LOFO-afgestudeerde ook in het speciaal onderwijs lesgeven.

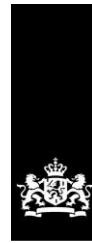
Het derde punt heeft betrekking op de wettelijke positie van de Inspectie Onderwijs. Er is momenteel geen sprake van een definitieve Landsverordening onderwijstoezicht waarnaar gehandeld kan worden. Een wetgeving omtrent het onderwijstoezicht is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van de controlerende taak van de inspectie, met een wettelijke basis en de waarborgen die daarbij horen. De Landsverordening onderwijstoezicht zou de wettelijke basis moeten bieden voor de werkzaamheden van de inspectie.

Het vierde punt betreft de schoolveiligheid. Er is de afgelopen jaren al enig beleid en wetgeving op het gebied van schoolveiligheid ontwikkeld op Curaçao, maar een wet op schoolveiligheid die regelt dat scholen en schoolbesturen zich inspannen om de sociale veiligheid op scholen te verbeteren is nog steeds in de ontwikkelfase. Niet alle scholen hebben dan ook een veiligheidsbeleid ingericht dat ze uitvoeren. De wet op schoolveiligheid kan eraan bijdragen veiligere schoolomgevingen te realiseren.

Voor alle vier de onderwerpen is er al een wetsvoorstel ingediend, maar deze wetsvoorstellen wachten al een lange tijd op een check van de afdeling Algemene en Juridische Zaken (AJZ). Ieder wetsvoorstel moet langs de afdeling AJZ, maar wegens personeelstekort blijven sommige wetsvoorstellen daar jaren liggen. Er is nog niet aan de parlementaire behandeling ervan begonnen.

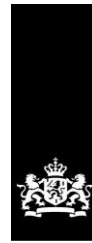
### **Aanbevelingen**

Een belangrijke eerste aanbeveling is om de huidige onderwijswetgeving te evalueren en aan te passen aan de eisen van deze tijd. Daarbij is in ieder geval aandacht nodig voor voldoende waarborgen en onafhankelijkheid voor alle betrokken partijen (denk daarbij zowel aan besturen en interne toezichthouders als aan externe toezichthouders en de minister). Belangrijk is de wet- en regelgeving meer op hoofdlijnen te formuleren, rekening houdend met de beperkt beschikbare capaciteit om regelgeving constant actueel te houden. Regelgeving op hoofdlijnen is duurzamer, bevordert het eigenaarschap van onderwijsinstellingen en biedt meer



ruimte voor maatwerk. Complementair aan het formuleren van voorschriften op hoofdlijnen is een vergroting van de verantwoording en de transparantie. Daarnaast is versterking van het wettelijk kader voor het hoger onderwijs, het speciaal onderwijs en de schoolveiligheid belangrijk. Aangezien er al wetsvoorstellen zijn ingediend, bevelen wij aan om de definitieve ontwikkeling en implementatie van de wetgeving zo snel mogelijk af te ronden.

Ten slotte is het van belang dat de inspectie een helder geformuleerd mandaat krijgt in de vorm van een toezichtkader en een wettelijk verankerde positie. Onderdeel daarvan vormen enerzijds heldere wettelijke normen en voorwaarden op basis waarvan toezicht gehouden – en waar nodig gesanctioneerd – kan worden en anderzijds procedures voor het functioneren van de inspectie. Bij dat laatste valt te denken aan procedures rond openbaarheid met hoor- en wederhoor en vastgelegde termijnen, een klachtencommissie en procedures voor overleg over de te hanteren kaders. Het is daarom belangrijk dat de Landsverordening onderwijstoezicht Curaçao zo snel mogelijk wordt geformaliseerd zodat deze in werking kan treden.



## **Aanbeveling 10: Organiseer een efficiënt en transparant financieringssysteem**

*Een efficiënt, doelmatig en transparant financieringssysteem voor onderwijs is belangrijk om de continuïteit van goed onderwijs te waarborgen. Sinds het schooljaar 1999/2000 zijn de vergoedingen van personele en materiële exploitatiekosten voor het onderwijs op Curaçao geregeld via het Vergoeding- en Verantwoording-stelsel. Een analyse van deze bekostigingsmethodiek en diverse gesprekken met betrokkenen maken duidelijk dat er verschillende knelpunten zijn. Momenteel is men bezig een door middel van een Ministeriele Beschikking een werkgroep in te richten die een herziening van het V&V-stelsel analyseert. In de tussentijd is er een concept Plan van Aanpak naar het Kabinet van de Minister en de betrokken Mt-leden gestuurd voor bespreking en commentaar. Wij bevelen aan om bij de herziening in ieder geval geconstateerde knelpunten te verhelpen en daarbij rekening te houden met al lopende trajecten. Daarnaast is het van belang dat er in het vervolg jaarlijks een evaluatie plaatsvindt waarin de bekostigingsaspecten worden getoetst op relevantie en worden geïndexeerd. Ook het jaarlijks evalueren en het opstellen van meerjarenbegrotingen moet het voor schoolbesturen mogelijk maken om tijdig te kunnen ingrijpen.*

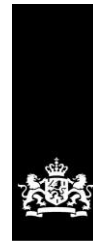
### **Probleemanalyse**

Met ingang van het schooljaar 1999/2000 is op Curaçao het Vergoeding- en Verantwoording-stelsel ingevoerd. Het V&V-stelsel is een instrument voor het vergoeden van de personele en materiële exploitatiekosten en voor het verantwoorden van de besteding van de ontvangen vergoeding. Investeringskosten, zoals kosten voor onderwijsvernieuwingstrajecten of voor de eerste inrichting van scholen, vallen buiten het V&V-stelsel. Als uitgangspunt bij de ontwikkeling van het V&V-stelsel is het principe van gelijkwaardige behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs genomen, zoals vastgelegd in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen, artikel 140, lid 7.<sup>96</sup>

Het V&V-stelsel regelt de wijze waarop de vergoedingen bij voorschot aan de schoolbesturen worden verstrekt en de wijze van verantwoording van de besteding van deze voorschotten. Een belangrijk onderdeel van het V&V-stelsel zijn de gelineariseerde bekostigingsformules. Met deze formules worden de voorschotten voor de reguliere kosten van het onderwijs berekend. Onder de reguliere kosten van het onderwijs worden de steeds terugkerende kosten van personeel en materiaal verstaan (V&V in vogelvlucht, Dienst Onderwijszaken Curaçao, 2000).

Het Landsbesluit bekostiging onderwijs geeft nadere voorschriften met betrekking tot:

- De wijze waarop de vergoedingen worden berekend.
- De voorwaarden waaronder een vergoeding voor onderwijs voorbereidende en ondersteunende activiteiten kan worden toegekend.
- De wijze waarop de vergoedingen beschikbaar worden gesteld aan de bevoegde gezagsorganen.
- De verantwoording van de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de aanwending van de vergoedingen.



Het Landsbesluit bekostiging onderwijs is van toepassing op zowel het van overheidswege gesubsidieerde bijzonder onderwijs als op het openbaar onderwijs. Indien een school of opleiding van overheidswege voor bekostiging in aanmerking is gekomen, wordt jaarlijks een vergoeding toegekend voor de personele kosten en de exploitatiekosten (Landsbesluit bekostiging onderwijs artikel 2). De personele kosten betreffen de kosten van:

- Personeel
- Nascholing
- Leerlingenzorg

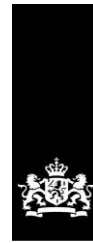
De exploitatiekosten betreffen de kosten van:

- Huisvesting, waaronder onderhoud, energie en water, schoonmaak en huur
- Inrichtings- en aanverwante kosten
- Administratie, beheer en bestuur
- Additionele kosten

In 2020 heeft Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB, interne auditor van de regering) een analyse uitgevoerd van de bekostigingsmethodiek van het onderwijs op Curaçao.<sup>97</sup> Naar aanleiding van diverse gesprekken met scholen en schoolbesturen hebben we ook verschillende knelpunten in het bestaande bekostigingsstelsel geïdentificeerd. Enkele belangrijke aandachtspunten en risico's van het huidige V&V-stelsel zijn:

- Er is sprake van vergoedingen die buiten het V&V-stelsel vallen. Buiten het V&V-stelsel vinden er nog enkele vergoedingen plaats die betrekking hebben op het onderwijs. Dit betreffen grotendeels kosten die niet onder de reguliere personele kosten en de exploitatiekosten vallen, en worden derhalve apart gedeclareerd. Voorbeelden hiervan zijn: reis- en verblijfkosten en gratificaties.
- Bekostiging van nascholing en achterstallig onderhoud loopt via stichtingen. Zoals uit het Landsbesluit bekostiging blijkt, zijn zowel nascholing als onderhoud kosten waar schoolbesturen jaarlijks een vergoeding voor toegekend krijgen. Deze kosten worden echter niet rechtstreeks aan de schoolbesturen vergoed, de vergoeding loopt via stichtingen. Nascholing gaat via de Stichting Nascholing Onderwijsgevend en Onderwijsondersteunenden Curaçao (SNOOC, oftewel Bureau Nascholing) en onderhoud van schoolgebouwen via Stichting Onderhoud Schoolgebouwen (SOS) en *Reda Sosial*.
- De normen zoals vastgelegd in het V&V-stelsel zijn niet meer actueel. De meesten tarieven zijn sinds de invoering van het V&V-stelsel niet meer gewijzigd of onvoldoende geïndexeerd. Hierdoor is de bekostiging niet toereikend voor basiszaken zoals: leermiddelen en lesmethodes (inclusief vertalen), water en elektra, schoonmaak, ICT (vervangen apparatuur, licenties) en groot onderhoud.
- De algemene inrichting van het V&V-stelsel is duidelijk met betrekking tot de berekeningen voor personele lasten en de normen van de exploitatiekosten. Er is echter sprake van veel en complexe formules binnen het V&V-stelsel, wat het een lastig systeem maakt om te begrijpen. Dit kan leiden tot verschillen tussen de uitgegeven bekostiging en de afrekeningen die op basis van de jaarrekeningen worden getoetst. Ook zorgt de huidige complexiteit voor beperkte bestedingsvrijheid. Hierdoor is het lastig voor schoolbesturen om tegenvallers te compenseren en zelf als schoolbestuur prioriteiten te stellen.
- De huidige bekostigingssystematiek zorgt voor enkele ongewenste effecten. In de berekening van de bekostiging wordt gebruikgemaakt van bekostigingsformules met vaste vergoedingen. Door deze vaste vergoedingen kunnen er ongewenste effecten ontstaan. Een voorbeeld hiervan heeft betrekking op het aantal scholen dat valt onder een schoolbestuur. Sommige kosten gaan per school en niet per leerlingaantal. Hierdoor zorgt het hebben van meerdere kleine scholen voor een hogere vergoeding, dan het hebben van minder scholen (maar meer leerlingen). Landelijk gezien zorgt het bestaan van





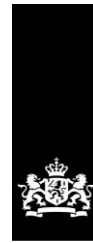
- veel relatief kleine scholen voor hogere kosten.
- Geen of onvoldoende dekking met betrekking tot de kosten voor digitalisering. Het huidige bekostigingsstelsel voorziet onvoldoende in de exploitatiekosten van moderne ontwikkelingen zoals digitalisering. De exploitatiekosten van scholen zijn gestegen door onder andere directe investeringen in ICT, maar ook door indirecte kosten van ICT, waaronder energiekosten, internetkosten, beveiligingskosten en vervangingskosten.
  - Het V&V-stelsel voorziet niet in alle benodigde ondersteunende functies zoals een remedial teacher, financieel manager of facilitair medewerker. Het V&V-stelsel volgt de wet. Ook is de norm van de klassengrootte binnen het secundair beroepsonderwijs soms onwerkbaar: in de praktijklessen worden er kleinere klassen gehanteerd en zijn er meer docenten benodigd.
  - Het maken van een begroting gebeurt niet vaak op maat. Er ligt veelal geen visie ten grondslag aan een ingediende begroting. Zowel de overheid als bijzondere besturen en de scholen hebben vaak geen meerjarige planning of beleid dat terugkomt in de begroting. Hier gelden momenteel geen duidelijke regels en eisen voor.

### **Aanbevelingen**

Het huidige bekostigingssysteem leidt tot inefficiëntie in processen en besluitvorming. De wijze van detaillering en de procedures rondom het V&V-stelsel veroorzaken een hoge administratieve lastendruk en kosten derhalve veel tijd wat mensen en middelen betreft. Momenteel wordt er een werkgroep ingericht die een herziening van het V&V-stelsel analyseert (versimpelen of overgaan naar een nieuwe bekostigingsmethodiek). Dit kan betekenen dat sommige knelpunten in verband met het huidige begrotingssysteem al worden aangepakt. Van belang zijn in ieder geval de volgende aanbevelingen:

- Voer een evaluatie en actualisering van de huidige bekostigingssystematiek uit waarin de genoemde knelpunten worden verholpen. Pas hiervoor het V&V-stelsel direct aan en overweeg de overgang naar een andere of aangepaste bekostigingsmethodiek (die minder gedetailleerd is en meer bestedingsvrijheid geeft). Dit ziet ook toe op de taken van onderwijsstichtingen en subsidies die daarbij worden verstrekt. Van belang is daarbij rekening te houden met verschillende lopende trajecten, waaronder de digitalisering van scholen en de aanpassingen aan schoolgebouwen.
- Voer een jaarlijkse evaluatie in waarin de bekostigingsaspecten worden getoetst op relevantie en worden geïndexeerd (ook in combinatie met wijzigingen in beleid en wetgeving).
- Stel meerjarenbegrotingen op, en actualiseer deze jaarlijks bij de vaststelling van de begroting. Dit geldt zowel op het niveau van scholen en schoolbesturen als op het niveau van de overheid. Hierdoor wordt het veel beter mogelijk voor schoolbesturen om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen, en kan tijdig worden ingegrepen als meerjarige beelden afwijken van het begrotingsniveau van het lopende jaar.

Van belang bij deze aanbevelingen is dat de eerder beschreven aanbeveling omtrent governance de juiste randvoorwaarden moet scheppen voor een gelijktijdige herziening van het V&V-stelsel.



### **Aanbeveling 11: Versterk (het toezicht op) de financiële verantwoording**

*Het is belangrijk dat er toezicht is op de besteding van overheidsgeld en dat er wordt ingegrepen als dat nodig is. Hiervoor is het van belang dat er tijdig en volledig verantwoording wordt afgelegd door schoolbesturen over onderwijs- en financieel beleid en dat er door overheid tijdig en zorgvuldig op wordt toegezien. Ten tijde van ons onderzoek bleek dat de vereiste verantwoordingen, waaronder de accountantsverklaring, in het verleden soms niet of te laat werden ingediend en dat de controle en handhavingsopties in de praktijk niet consequent werden uitgevoerd. Wij bevelen daarom aan om het toezicht op de financiële verantwoordingsplicht te versterken.*

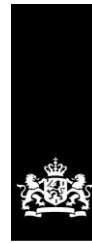
#### **Probleemanalyse**

Het Landsbesluit bekostiging bevat algemene maatregelen ter uitvoering van artikelen opgenomen in de Landsverordening funderend onderwijs, de Landsverordening voortgezet onderwijs en de Landsverordening secundair beroepsonderwijs en educatie. Volgens het Landsbesluit bekostiging onderwijs (artikel 15) moet het bevoegd gezag uiterlijk 1 februari na afloop van het schooljaar een financiële verslaggeving indienen bij de minister. De financiële verslaggeving heeft betrekking op alle scholen en opleidingen onder beheer van het bevoegd gezag, die voor bekostiging door overheidswege in aanmerking zijn gebracht. Het bevoegd gezag is verplicht de financiële verslaggeving te laten controleren door een externe deskundige. Deze externe deskundige verricht de controle en voorziet de financiële verslaggeving van een accountantsverklaring. Bij ministeriële regeling met algemene werking worden voorschriften vastgesteld ten aanzien van de inrichting van de financiële verslaggeving en van de controle.

Voor de universiteit (UoC) moet jaarlijks een jaarrekening en een jaarverslag over het afgelopen dienstjaar worden vastgesteld en binnen zes maanden na afloop van het jaar waarop deze betrekking heeft, na goedkeuring, door de raad van toezicht bij de minister ter goedkeuring worden ingediend. De jaarrekening moet worden voorzien van een verklaring omtrent de getrouwheid, afgegeven door een registeraccountant. De jaarrekening moet tevens worden gecertificeerd door de Stichting Overheidsaccountantsbureau (Landsverordening UoC-artikel 45a). De minister is bevoegd controle uit te oefenen op de rechtmatige en doelmatige besteding van de aan het bevoegd gezag bij voorschot verstrekte gelden, alsmede op de financiële verslaggeving (Landsbesluit bekostiging onderwijs artikel 16). De minister kan de SOAB verzoeken een nader onderzoek te verrichten, zoals het instellen van een zogenaamde dossierreview bij de controlerende accountant van het desbetreffende bevoegd gezag of het verrichten van aanvullend onderzoek bij het bevoegd gezag, de school of de instelling.

In opzet zijn de toezicht- en handhavingsmogelijkheden geregeld. Maar deze (beperkte) mogelijkheden blijken in de praktijk niet altijd te worden toegepast. Dit kan onder andere worden toegeschreven aan beperkt beschikbare capaciteit, maar ook aan wisselende functionele relaties binnen een kleinschalige gemeenschap. Dit alles ondermijnt de effectiviteit van het toezicht. Belangrijke gesignaleerde knelpunten en problemen zijn:

- De toezichthoudende functie, zoals geformuleerd in het landsbesluit, wordt in de praktijk onvoldoende ingevuld. Er is niet altijd voldoende capaciteit en kennis aanwezig binnen het ministerie om de toezichthoudende functie uit te voeren.
- Controle op de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de verkrijging en besteding van middelen, zowel door de overheid, interne toezichthouder als door



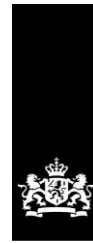
een bestuur, is de afgelopen jaren niet systematisch uitgevoerd. Doordat er onvoldoende toezicht is op verkrijging en besteding van middelen en ingediende jaarverslagen niet altijd zijn gecertificeerd, kan er sprake zijn van onrechtmatige en ondoelmatige inzet van middelen.

- De in de wet vereiste schriftelijke verantwoordingen zijn soms niet of te laat door de schoolbesturen ingediend. Ook was er niet altijd sprake van een accountantsverklaring bij de ingediende verantwoordingen.

### **Aanbevelingen**

De volgende aanbevelingen zijn van toepassing op de hierboven genoemde knelpunten:

- Handhaaf op hetgeen in de landsverordening is geregeld met betrekking tot het verantwoorden. Dat betekent toezien op het tijdig en volledig indienen van de schriftelijke verantwoording, het uitoefenen van de controle op de rechtmatige en doelmatige besteding, en het toepassen van mogelijke sancties wanneer niet aan de vereisten wordt voldaan.
- Zorg ervoor dat er sprake is van voldoende controle- en toezichtscapaciteit, ook voor de lange termijn. Houd er daarbij rekening mee dat er een goede invulling aan de positie kan worden gegeven.
- Stel inrichtingseisen voor het jaarverslag vast, zorg voor een uniforme manier van verantwoording. Kom tot een accountantsprotocol in overeenstemming met schoolbesturen en externe accountants.
- Werk aan een cultuur van vertrouwen, waardoor handhaving een volwassen onderdeel wordt van het wettelijke proces van toezicht.



## **Aanbeveling 12: Borg de basisvoorwaarden voor goed onderwijs**

*De continuïteit van goed onderwijs vereist een basisniveau van voorwaarden, waaronder goede onderwijshuisvesting, up-to-date leermiddelen en ICT-faciliteiten en voldoende gekwalificeerd personeel. We hebben geconstateerd dat het onderwijs op Curaçao te maken heeft met tekortkomingen in deze basisvoorwaarden. Zo is de huisvesting van scholen op sommige plekken niet optimaal, en wordt er op diverse scholen gewerkt met verouderd lesmateriaal en is er een gebrek aan ICT-faciliteiten. Daarnaast is er een tekort aan gekwalificeerd onderwijspersoneel. Dergelijke tekortkomingen kunnen invloed hebben op de onderwijskwaliteit en de sturing hierop, en betekenen dat de talenten van studenten niet volledig kunnen worden benut. Wij raden daarom aan om de basisvoorwaarden voor goed onderwijs te realiseren en te behouden.*

### **Probleemanalyse**

Op diverse plekken in het rapport heeft de werkgroep aandachtspunten voor het voorzieningenniveau opgemerkt. De werkgroep merkte tijdens gesprekken met stakeholders en tijdens bezoeken aan scholen dat er verschillende zorgen en knelpunten rond de ondersteuning van het onderwijs naar voren kwamen. Samenvattend betreft het knelpunten in de hieronder opgenomen basisvoorwaarden.

#### *Huisvesting en noodzakelijk onderhoud aan schoolgebouwen*

Met betrekking tot de huisvesting van scholen lijkt er sprake te zijn van omstandigheden waarin het onderwijs niet optimaal kan worden gegeven. Zo is er sprake van achterstallig onderhoud (bijvoorbeeld kapotte daken of ramen) en is er sprake van verouderd meubilair. Daarnaast is er bij meerdere scholen een gebrek aan goede sportfaciliteiten in de buurt zoals een gymzaal, is er geen goede klimaatbeheersing, en is de apparatuur van praktijk lokalen (zoals elektrotechniek) veelal verouderd.

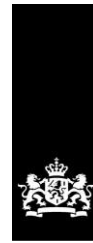
#### *Leermiddelen en ICT-faciliteiten*

Er is bij sommige scholen sprake van verouderd lesmateriaal en lesboeken die bestaan uit kopieën. De veroudering is niet alleen materieel, maar betreft ook de inhoud, waardoor aansluiting op de actualiteit ontbreekt (bijvoorbeeld als het gaat om 21e-eeuwse vaardigheden).

Niet alle scholen op Curaçao zijn voldoende toegerust met digitale faciliteiten. Bij veel scholen is er nog geen sprake van voldoende digitale middelen ter ondersteuning van het onderwijs, zoals digiborden of tablets, en ook de internetvoorziening is onvoldoende. Bij het vervolgonderwijs speelt het gebrek aan digitalisering ook een rol bij een goede aansluiting. Bij studies in het hoger onderwijs, in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Nederland, wordt het onderwijs voor een groot gedeelte online gegeven.

#### *Personeel*

Zoals eerder in het rapport genoemd, is er sprake van een tekort aan gekwalificeerd onderwijspersoneel. Dit betreft zowel onderwijsgevend als onderwijsondersteunend personeel. Het is lastig voor schoolbesturen om personeel te vinden, de perceptie is veelal dat het beroep niet aantrekkelijk is. Dit komt onder andere door de hierboven beschreven tekortkomingen in de basisvoorwaarden.



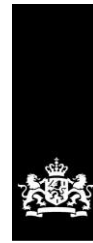
Ook ontbreken er voldoende middelen om de werknemers de voor het onderwijs zo noodzakelijke nascholing te geven. Het investeren in de ontwikkeling van onderwijzend personeel moet daarom tezamen gaan met het verbeteren van de beschikbare middelen en faciliteiten en arbeidsomstandigheden. Het is belangrijk om talenten van personeel te benutten en te waarderen/belonen.

### **Aanbevelingen**

Het gebrek aan realisering van basisvoorwaarden op alle bovengenoemde domeinen heeft invloed op de onderwijskwaliteit en de sturing hierop. Wij raden daarom aan om de basisvoorwaarden voor goed onderwijs te realiseren en te behouden.

Enkele verbeteringen die op korte termijn te realiseren zijn en onze aanbeveling verdienen, zijn:

- Investeer in actuele leermiddelen, zorg voor een toereikend budget voor werkboeken.
- Investeer in de benodigde voorzieningen voor het onderwijzend personeel, zoals onderwijsassistenten, *remedial teachers*, flexibilisering van het curriculum.
- Houd vast aan de wettelijk verplichte onderwijstijd, waardoor gemiddeld een half uur per dag extra tijd beschikbaar komt.



### **Aanbeveling 13: Analyseer inefficiënties in het onderwijssysteem**

*Het is belangrijk dat publieke middelen voor de onderwijssector effectief en efficiënt worden ingezet. Het is momenteel onduidelijk waar de tekorten in het onderwijs precies zitten en waar het gaat om inefficiënties. Het is daarom van belang een systeem in te richten waarbij tekorten, risico's, en de staat van de voorzieningen zichtbaar zijn waardoor benodigde vergoedingen sneller en zorgvuldiger kunnen worden vastgesteld. Wij bevelen aan om een heldere analyse te maken van de kosten en de inefficiënties in het onderwijssysteem en eventuele resulterende besparingen ten goede te laten komen aan noodzakelijke verbeteringen in het onderwijs.*

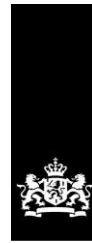
#### **Probleemanalyse**

Door verouderde jaarrekeningen en informatie over resultaten en doordat er bij DOS geen sprake is van een separate jaarlijkse (financiële) verantwoording, is er geen actueel inzicht over waar de tekorten precies zitten en waar het gaat om inefficiënties. Een mogelijk gevolg van ontstane tekorten is dat schoolbesturen afhankelijk worden van derde geldstromen (waaronder ouderbijdragen). Er is geen goed zicht op derde geldstromen bij de schoolbesturen en het is ook niet bekend in hoeverre scholen afhankelijk zijn van deze geldstroom. Een sterke afhankelijkheid van de derde geldstroom kan als gevolg hebben dat ouderbijdragen (indirect) verplicht worden gesteld voor het kunnen verkrijgen van onderwijs, hoewel dit wettelijk niet is toegestaan. In de landsverordeningen is namelijk opgenomen dat de toelating, schorsing en definitieve verwijdering van leerlingen niet afhankelijk gesteld mag worden van een geldelijke bijdrage van de ouders.

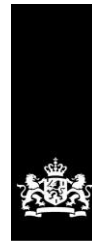
Momenteel is er ook nog geen volledig inzicht in de relatie tussen demografische gegevens (de langetermijnprognoses van leerlingenaantallen) en het voorzieningenniveau (waaronder het aantal scholen). Als de schoolgaande bevolking van een land naar verwachting aanzienlijk zal groeien of afnemen, zal dit invloed hebben op de vereiste uitgaven van de overheid en de inrichting van het onderwijs. Ten tijde van dit rapport (2021/2022) is Policy Productions betrokken bij het opzetten van het strategisch huisvestingsplan Curaçao. Het onderzoek toont dat het leerlingenaantal over het algemeen krimpt, en dat er sprake is van leegstand in gebouwen. Sommige scholen zijn momenteel maar voor de helft gevuld. Gesprekken met stakeholders laten ook zien dat er relatief veel schoolbesturen zijn (waaronder enkele eenpitters) en dat er relatief veel kleinschalige opleidingen zijn voor sectoren waarin het baanperspectief klein is. Bij kleine besturen is het veelal lastiger om bepaalde zaken te organiseren, zoals de opvang van leerkrachten die uitvallen. Ten slotte is er sprake van een gebrek aan continuïteit in leiding binnen het Ministerie van OWCS. De afgelopen jaren hebben er veel wisselingen plaatsgevonden. Dit kan ervoor zorgen dat er geen eenduidig, stabiel en meerjarig beleid wordt gevoerd. Onzekerheid neemt hierdoor toe en draagt niet bij tot het vergroten van het vertrouwen.

#### **Aanbevelingen**

Het is van belang dat tekorten inzichtelijk worden gemaakt en dat er zicht wordt verkregen op de overige inkomsten (waaronder de ouderbijdragen) van scholen en schoolbesturen. Aanbevolen wordt om een analyse uit te voeren naar de bestedingen en een systeem in te richten waarbij tekorten, risico's, onderhoud en (de staat van de) voorzieningen zichtbaar zijn. Hierdoor kunnen de benodigde vergoedingen sneller en zorgvuldiger worden vastgesteld en kunnen deze dienen als basis voor de (meerjaren)begroting en het nemen van beheersmaatregelen.



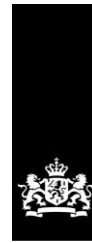
Ten slotte is het van belang dat er een heldere analyse in geld wordt gemaakt van inefficiënties in het onderwijssysteem. Geld dat bespaard kan worden, kan immers ten goede komen aan de financiering van noodzakelijke verbeteringen zoals in dit rapport beschreven. Denk daarbij onder andere aan een analyse van leerlingaantallen en de meerjarige demografische ontwikkeling, in relatie tot het aantal scholen en de beschikbare vierkante meters. Het optimaliseren van het onderwijsaanbod als de leerlingaantallen gaan dalen is een interessante en nader te onderzoeken optie. Mogelijke opties daarbij zijn: fusies, het afstoten van overtollige gebouwen of lokalen, minder separate sbo-instellingen en -opleidingen. Van belang daarbij is dat eventuele besparingen wel terugvloeien naar het onderwijs.



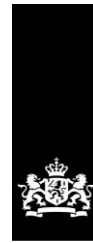
De volgende SWOT-analyse is tot stand gekomen na het bestuderen van de beschreven situatie en alle probleemanalyses bij de aanbevelingen.

<b>Overzicht van sterke punten en zwakke punten</b>	
<i>Sterke punten</i>	<i>Zwakke punten</i>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Er zijn publicaties van de Onderwijs Inspectie en er zijn verschillende analyses gedaan door onder andere Stichting Overheidsaccountantsbureau Curaçao, Algemene Rekenkamer.</li> <li>2. De Inspectie Onderwijs werkt binnen toezicht- en waarderingskaders.</li> <li>3. Het beleid voor hoger onderwijs is vastgesteld.</li> <li>4. De Raad van Onderwijs en Arbeidsmarkt is actief.</li> <li>5. De Inspectie Toezicht Handhaving en Controle, die de voorschoolse opvang inspecteert, is bezig met kwaliteitsverbetering.</li> <li>6. Recent is een plaatsingscommissie, of verwijzingscommissie ingesteld, verantwoordelijk voor de plaatsing van leerlingen uit het funderend onderwijs in het speciaal onderwijs en arbeidsgericht onderwijs.</li> <li>7. Er is een diversiteit aan kwaliteiten, capaciteiten en talenten onder het personeel, directie en bevoegd gezag.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Onderbezetting en beperkt beschikbare capaciteit binnen het Ministerie van OWCS.</li> <li>2. Geen centraal data-registratiesysteem en data-infrastructuur binnen het Ministerie van OWCS.</li> <li>3. Versnipperde overlegstructuur binnen het onderwijsveld.</li> <li>4. De wettelijke basis voor toezicht op voorschoolse educatie is onvolledig.</li> <li>5. Onderwijswetgeving is verouderd en onvolledig en er zijn onderwijswetten die momenteel ontbreken.</li> <li>6. Het financieel toezicht en de handhaving zijn beperkt geregeld en de regels worden niet altijd toegepast.</li> <li>7. Het bekostigingsstelsel is niet geactualiseerd en voorziet niet in de behoeftes. Dit leidt tot inefficiëntie in processen en besluitvorming.</li> <li>8. Middelen en apparatuur, gebouwen, digitale voorzieningen en infrastructuur voldoen niet.</li> <li>9. Kerndoelen en eindtermen zijn niet geactualiseerd.</li> <li>10. Gebrek aan Papiamentstalig onderwijsmateriaal/ leermiddelen.</li> <li>11. Gebrek aan leermiddelen die aansluiten bij de lokale belevingswereld.</li> <li>12. De inefficiënte allocatie van leerlingen en studenten.</li> <li>13. Weinig aandacht voor 21e-eeuwse vaardigheden.</li> <li>14. Geen beleid voor beroepskeuze en loopbaanoriëntatie.</li> <li>15. Overbelasting van het personeel door een scheve verdeling in gewicht van taken.</li> <li>16. Het aanbod van nascholing voor leerkrachten is beperkt.</li> <li>17. Er is geen structuur voor medezeggenschap.</li> </ol>





<b>Overzicht van kansen en risico's</b>	
<i>Kansen/mogelijkheden</i>	<i>Bedreigingen/risico's</i>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Internationalisering en globalisering.</li><li>2. Technologische ontwikkelingen en digitalisering: onder andere (social) media, internet, en automatisering van processen.</li><li>3. Implementatie van het nationaal taalbeleid.</li><li>4. Interministeriële samenwerking: integrale aanpak op beleidsmatig niveau om wettelijke kaders te veranderen/verbeteren.</li><li>5. De invoering van de Centraal Landelijk Onderwijs Applicatie: het professioneel organiseren van dataverzameling van onder andere de schoolloopbaan van de leerlingen.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. De coronapandemie.</li><li>2. Tekort aan financiën.</li><li>3. Gebrek aan besluitvaardigheid.</li><li>4. Politieke ontwikkelingen, verloop van bestuurders.</li><li>5. Wisselende functionele relaties binnen het onderwijsveld.</li><li>6. Er is een tekort aan leerkrachten.</li><li>7. Pas-afgestudeerden en/of leraren beschikken niet altijd over voldoende competenties, bijvoorbeeld kennis van de taal en cultuur en van de kenmerken van specifieke doelgroepen.</li><li>8. Gebrekkige informatie over het onderwijs wat leidt tot onrealistische percepties van de arbeidsmarkt.</li></ol>



## DEEL III: Van beleidsvoornemens naar actie en verandering

In dit deel geven wij aan hoe de aanbevelingen uit deel II op een goede manier verder kunnen worden uitgewerkt en gerealiseerd. Nadrukkelijk is niet aan de orde dat de inspecties vanuit de aanbevelingen de implementatie uitvoeren. Wel vinden wij het belangrijk dat onze aanbevelingen zo operationeel mogelijk worden geformuleerd. Het gaat immers bij aanbevelingen altijd om enerzijds de wat-vraag en anderzijds de hoe-vraag. Daarbij leggen wij ook de relatie naar eerdere en lopende plannen en aanbevelingen. Het is namelijk van belang om te voorkomen dat gelijksoortige verbeterlijnen naast elkaar lopen. In dit deel werken we een drietal verbeterlagen verder uit:

- De registratie van onderwijskengetallen
- Het voorzieningenaanbod van scholen en instellingen
- Het wettelijke en financiële systeem waarbinnen het onderwijs functioneert

Merk op dat deze uitwerking een selectie betreft van de dertien aanbevelingen uit deel II. Dit betekent niet dat de werkgroep de aanbevelingen die in dit deel onbesproken blijven minder urgent van aard acht. De werkgroep ziet de huidige selectie als kernaanbevelingen, die Curaçao bovendien als *case study* ter hand kan nemen bij de uitwerking van het totaal aan aanbevelingen in dit rapport. Het hoofdstuk sluit af met een voorstel voor fasering en enkele financiële aandachtspunten.

De werkgroep beschouwt deel III niet zozeer als een sluitstuk van haar adviezen maar als een kernpunt. Er is, zoals eerder beschreven, namelijk al sprake van uitgebreide planvorming op allerlei terreinen, maar een vertaling naar concrete, navolgbare actie ontbreekt veelal of is onvolledig.

In deze doorlichting wil de werkgroep een stap verder gaan dan gebruikelijk in eerdere exercities. Wellicht belangrijker dan de 'wat'-vraag (de 13 in deel II beschreven aanbevelingen) is immers de vraag 'hoe' deze verbeteringen kunnen worden gerealiseerd in de specifieke Curaçaose context. Navolgende uitwerking van de kernaanbevelingen zijn, vanzelfsprekend, slechts een eerste stap in het materialiseren van deze ambities. Voor elk van de aanbevelingen in dit rapport gelden een aantal essentiële vervolgstappen, zoals het beleggen van mandaat bij de juiste partijen en individuen, het beleggen van regie bij hen die verantwoordelijk zijn, en het maken van sluitende projectplannen. Dergelijke projectplannen behelzen in elk geval:

- identificatie van organisaties en/of personen verantwoordelijk voor realisatie
- identificatie van organisaties en personen betrokken bij de implementatie, zoals schoolbesturen en andere stakeholders
- een gedetailleerde uiteenzetting van de voorziene (deel)resultaten, inclusief streeftermijnen, randvoorwaarden en benodigdheden
- een financiële paragraaf waarin zowel kosten als baten van de voorziene resultaten staan geëxpliciteerd.

In eerste instantie is de overheid aan zet in het maken van een weloverwogen prioritering van de aanbevelingen en het formuleren van doelen voor de korte, middellange en lange termijn.



## 1. De registratie van onderwijskengetallen

In navolging van de probleemanalyse in deel II luidt onze eerste aanbeveling: Organiseer een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor onderwijskengetallen.

De praktische uitwerking van deze aanbeveling ligt logischerwijs in het verlengde van reeds lopende activiteiten in Curaçao. De werkgroep heeft kennisgenomen van het programma Digitalisering Onderwijs Curaçao (DOC). Met dit programma ambieert het Ministerie van OWCS onder andere “het opzetten van een veilige, betrouwbare en toekomstvaste infrastructuur om de belanghebbenden deugdelijk te voorzien in de groeiende vraag naar en het gebruik van digitale informatie, (leer)middelen en systemen” (Plan van aanpak: digitalisering onderwijs Curaçao 2022). Het programma bevindt zich momenteel in een eerste operationele fase en kent enkele parallel lopende trajecten, waaronder het inrichten van een data-infrastructuur, de uitrol van een leerlingvolgsysteem en de ontwikkeling van het digitale dataregistratiesysteem CLOA – Centraal Landelijk Onderwijs Applicatie. De werkgroep ziet in de (door)ontwikkeling van CLOA een vruchtbare weg naar materialisatie van onderhavige aanbeveling.

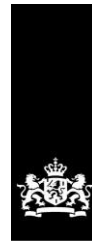
In dit deel verklaren we de stand van zaken rond de CLOA per december 2022 op basis van consultaties van de projectgroep, bestaande uit verantwoordelijken vanuit het Ministerie en de uitvoerende partij. Daarbij schetsen we behaalde en beoogde deelresultaten, zo mogelijk met streeftermijnen, telkens onder de paraplu van een vijftal aspecten die de werkgroep voorwaardelijk acht bij de doorontwikkeling van de CLOA: *doeltreffendheid, validiteit, betrouwbaarheid, actualiteit en continuïteit*.

### Stand van zaken

Per december 2022 geldt dat enkele modules – eenheden gelijksoortige data – binnen de CLOA reeds operationeel zijn en een deel daarvan een tweede jaargang in zijn gegaan. Andere modules zijn in ontwikkeling of staan op de planning ontwikkeld te worden. De projectgroep CLOA onderscheidt twee fases. Fase I beslaat de periode 2021–2023. Fase II start per 2024. Zie onderstaande tabellen.

#### Fase I: 2021 – 2023

Module	Operationeel
Onderwijskundig Rapport fo	Maart 2021
Eindtoets Funderend Onderwijs	Maart 2021
Digitale aanmelding vo	Juni 2021
Beroep (door ouders aangetekende beroepsgevallen)	Juni 2021
Leerlingregistratie bekostigde scholen voor fo, vo en sbo	Juli/november 2022
Module	Beoogd operationeel
Personeelregistratie	December 2022
Schooltransport	Februari 2023
Koppeling PIVA (registratie persoonsgegevens)	Maart 2023
Onderwijsnummer	Mei 2023
Onderwijskundig Rapport sfo en ago	Juli 2023
Leerplicht en kort verzuim	September 2023
Rapportage en analyse	<i>Doorlopend</i>
Koppeling	Beoogd operationeel
Leerlingvolgsysteem fo/fso	Juni 2023



Fase II: Vanaf 2024

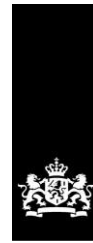
<b>Module (uitbreiding)</b>
Leerlingregistratie <i>niet-bekostigde</i> scholen
<b>Module (te ontwikkelen)</b>
Bekostiging en verantwoording
Expertisecentrum voor Toetsen & Examens
Inspectie Onderwijs
Uitvoeringsorganisatie Cultuur en Sport (toezicht voor- en naschoolse educatie)
<b>Koppeling</b>
Leerlingvolgsysteem vo

*Behaalde en beoogde resultaten*

De modules Onderwijskundig Rapport (fo), Eindtoets Funderend Onderwijs, Digitale aanmelding en Beroep zijn in 2021 opgeleverd en kennen inmiddels een tweede jaargang. De modules Leerling- en Personeelsregistratie zijn sinds 2022 operationeel. Laatstgenoemde modules bieden enerzijds het Ministerie de basisinformatie voor bedrijfsvoering. Anderzijds vormen ze de basis voor andere (toekomstig te realiseren) modules, zoals Bekostiging en Verantwoording. Een algemene kanttekening die de projectgroep CLOA zet bij de doorontwikkeling van het dataregistratiesysteem betreft de financiële ruimte.

De werkgroep vraagt extra aandacht voor het implementeren van een uniform (ingericht) leerlingvolgsysteem (LVS), dat schoolbesturen in staat stelt prestatieniveaus van leerlingen te monitoren en waarmee door koppeling aan de CLOA analyses op landsniveau mogelijk worden. Een kanttekening hierbij is dat moet worden vastgelegd of (een onderdeel) het ministerie al dan niet inzage krijgt in prestaties op leerlingniveau. Op dit moment hebben twee schoolbesturen een LVS, waarvan er één een eigen systeem heeft gemaakt. Een van de ambities binnen het programma DOC is om alle scholen voor fo en fso, ressorterend onder zowel de DOS als de bijzondere schoolbesturen, te faciliteren in de realisatie van een LVS. In samenspraak met de schoolbesturen is een plan van eisen opgesteld en daaruit volgend een LVS-leverancier geselecteerd. Op het moment van schrijven lopen er gesprekken tussen het Ministerie en deze leverancier gericht op een overeenkomst. Het Ministerie is voornemens de initiële aankoop van licenties te bekostigen, op voorwaarde dat de betreffende schoolbesturen kiezen voor het LVS waar de overheid de overeenkomst mee sluit. Bekostiging van bijvoorbeeld onderhoud/service en verlening van licenties zal worden opgenomen in het (herziene) Vergoeding & Verantwoording (V&V) stelsel. Het is verder de ambitie van de projectgroep CLOA om in juni 2023 het LVS van scholen voor (s)fo te hebben gekoppeld aan de CLOA. Eenzelfde ambitie voor scholen voor vo acht de projectgroep haalbaar in Fase II.

Als werkgroep pleiten we voor het borgen van een vijftal voorwaardelijke aspecten bij de doorontwikkeling van de CLOA: *doeltreffendheid, validiteit, betrouwbaarheid, actualiteit en continuïteit*. Een verkenning van deze aspecten d.d. november en december 2022 resulteerde in navolgend overzicht van de stand van zaken (deelresultaten), afspraken en/of ambities. We starten telkens met een korte beschrijving van de definitie van het voorwaardelijke aspect.



### **Voorwaardelijk aspect 1: Doeltreffendheid**

Het dataregistratiesysteem is doeltreffend wanneer aan geformuleerde technische vereisten en kenmerken wordt voldaan en wanneer het eindgebruikers voorziet van de juiste data. Er is overeenstemming tussen de betrokken stakeholders over het soort data dat essentieel wordt geacht voor een volwaardige situatiebepaling en probleemanalyse. De aggregatieniveaus waarop data beschikbaar worden gesteld, sluiten aan bij de behoeften van eindgebruikers. In elk geval is er sprake van voldoende flexibiliteit en snelheid om te voorzien in de specifieke gebruikersbehoeften.

#### *Stand van zaken*

De projectgroep CLOA heeft technische vereisten en uitgangspunten voor de bescherming van persoonsgegevens binnen de CLOA geformuleerd, te weten:

- De gehele applicatie is geprogrammeerd vanuit de grondslag van de bescherming van persoonsgegevens (*privacy by design*);
- De gebruikers van de CLOA krijgen toegewezen autorisatieniveaus waarbij de toegang en bewerkingsruimte door het ministerie wordt bepaald;
- De applicatie houdt een zogeheten *audit log* bij. Handelingen van gebruikers worden op de achtergrond bijgehouden zodat, indien nodig, achterhaald kan worden wie op welk moment aanpassingen heeft doorgevoerd.

Bij het ontwerp van een module maakt de projectgroep CLOA samen met de module-specifieke projectleider een analyse rond de inhoudelijke behoefte. Daarbij kunnen de volgende werkzaamheden plaatsvinden:

- Processen worden zo nodig gedocumenteerd. Dit kan betrekking hebben op handelingen en rollen die weliswaar reeds zijn belegd bij verschillen mensen binnen de keten, maar niet eerder werden vastgelegd.
- Processen worden samen met de projectleider en eventuele werkgroep geanalyseerd en geoptimaliseerd (naar efficiëntie, behoefte en resultaat);
- Het automatiseren van processen.

Bij aanvang van het gebruik van een modules worden gebruikers meegenomen in een communicatietraject, bestaande uit:

- Trainingssessies, bijvoorbeeld met aangewezen medewerkers vanuit schoolbesturen die gegevens in de module zullen invoeren;
- Het uitdelen van opgestelde handleidingen;
- Her verzorgen van 'eerstelijns support' door medewerkers van het ministerie; indien nodig het verzorgen van 'tweedelijns support' door programmeurs/technici.

#### *Afspraken*

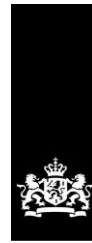
- Schoolbesturen zullen op reguliere basis (maandelijks) mutaties doorvoeren in de CLOA waardoor gegevens op continue basis geactualiseerd worden. Het ministerie monitort de mutatiefrequentie en stuurt het schoolbestuur een melding zodra de data aan actualiteit dreigt in te boeten.
- De wettelijk vastgestelde peildata van modules blijven van kracht. Bij elke peildatum worden de gegevens per die peildatum gearchiveerd.

### **Voorwaardelijk aspect 2: Validiteit**

Er is sprake van gedeelde en gedragen definities van kengetallen. De verzamelde en voorts beschikbaar gestelde data sluiten aan op deze definities.

#### *Stand van zaken*

Afwegingen rond de definities van kengetallen worden – naast het documenteren van taak- en rolverdeling en bestaande processen – meegenomen in de analyse die plaatsvindt in de ontwerpfase van elke module. Ook hierbij wordt de inhoudelijke behoefte geïnventariseerd.



Bij het definiëren van kengetallen wordt het doel de van betreffende module, de ontwikkelbehoefte van de module-specifieke projectleider en de behoefte van de eindgebruiker afgewogen. Na ingebruikname van een module is er ruimte voor bijstelling als blijkt dat dit nodig is.

### **Voorwaardelijk aspect 3: Betrouwbaarheid**

Het systeem is betrouwbaar indien de invoer, verwerking en analyse van data dusdanig is ingericht dat er minimale ruimte resteert voor het maken van fouten. In een communicatie- en implementatieplan staat beschreven op welke manier scholen en instellingen vertrouwd worden gemaakt met deze applicatie.

#### *Stand van zaken*

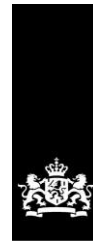
De invoer van data verloopt via een eenvoudige, toegankelijke applicatie met een vast invoerformat. De eerste feedback leert dat gebruikers de applicatie als prettig en 'klantvriendelijk' ervaren. De modules zijn geprogrammeerd met uitgebreide validatiechecks om de kwaliteit van de ingevoerde gegevens te waarborgen. Indien bestanden in onvolledige staat worden geüpload, krijgen gebruikers foutmeldingen met verwijzingen naar onvolledige data entries. Het systeem slaat data pas op zodra er geen sprake is van enige foutmelding.

Randvoorwaardelijk voor de betrouwbaarheid van de gegevens is de bereidwilligheid van bijvoorbeeld schoolbesturen om correcte data aan te leveren. Dit is niet te garanderen. Wel ligt de beheersing van dit risico besloten in de wet- en regelgeving rond het rapporteren van correcte data, met consequenties voor de bekostiging als eventuele maatregel.

Bij de livegang van de module leerlingregistratie in juli 2022 kregen schoolbesturen handreikingen ter ondersteuning van succesvolle data-invoer. Ook werd op verzoek van schoolbesturen een respijtperiode ingesteld voor het eerste schooljaar. Schoolbesturen konden gegevens aanleveren via het uploaden van Excel spreadsheets. Daarin werden dubbele inschrijvingen van leerlingen (bv. doordat ouders hun leerlingen zekerheidshalve op meerdere scholen inschreven voor groep 1) en het ontbreken van identiteitsgegevens (i.e., sedula) bij wijze van uitzondering toegestaan. Deze regeling resulteerde echter in dusdanig slechte datakwaliteit dat deze voortijdig, per september 2022, werd ingetrokken en een data-opschoningstraject werd ingezet. In dit traject kregen schoolbesturen gedetailleerde feedback op welk niveau welke data onjuist (of dubbel) waren ingevoerd, dan wel in zijn geheel ontbraken, en werden zij gevraagd hierop te acteren. De huidige gang van zaken is dat schoolbesturen hun leerlinggegevens direct invoeren in de CLOA via een vast format, waarbij dubbele inschrijvingen niet meer veroorloofd zijn. Het aanleveren van unieke identiteitsgegevens is tijdelijk niet vereist; de werkgroep DOC zet in op het koppelen van inschrijvingsgegevens aan officiële identiteitsgegevens via de PIVA (burgerlijke stand). Dit behoeft op het moment van schrijven nog een overeenkomst met het Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening.

#### *Ambities*

- De module Leerlingregistratie verrijken met unieke leerlinggegevens, nl. burgerlijke stand (PIVA). Benodigd: overeenkomst met het Ministerie van BPD. Streeftermijn realisatie: maart 2023.
- Elke leerling in het onderwijsstelsel van Curaçao heeft een onderwijsnummer. Benodigd: financiële middelen. Streeftermijn realisatie: mei 2023.



#### **Voorwaardelijk aspect 4: Actualiteit**

De invoer, verwerking en analyse van data is dusdanig ingericht dat eindgebruikers tijdig kunnen beschikken over datarapportages op het gewenste aggregatieniveau.

##### *Stand van zaken*

Twee medewerkers van het Ministerie hebben de mogelijkheid om bulkdownloads van de ruwe data uit te voeren en eventuele tabellen uit te draaien, en monitoren de invoer- en mutatiefrequentie van schoolbesturen om actualiteit van de gegevens te waarborgen.

Het aggregatieniveau waarop data direct toegankelijk is, is gekoppeld aan het autorisatieniveau van de specifieke gebruiker. Momenteel kunnen op aanvraag aanvullende rapportages worden uitgedraaid. In de toekomst kan de gebruiker zelf via een daarop toegeruste module aanvullende rapportages genereren.

##### *Ambitie*

- Ontwikkeling van de module Rapportage. Hierbij kan de gebruiker zelf aangeven welke gegevens in de rapportages dienen te komen. Benodigd: financiële middelen nodig. Streeftermijn realisatie: de betreffende module wordt stapsgewijs opgeleverd en uitgebreid naarmate meer modules live gaan.

#### **Voorwaardelijk aspect 5: Continuïteit**

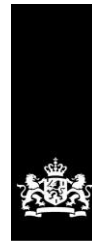
Borging van de continuïteit van het dataregistratiesysteem vereist bestuurlijk draagvlak en commitment (zowel op ministerieel als op schoolbestuurlijk niveau), heldere communicatie over doelen en belangen, continuïteit in applicatiebeheer c.q. de benodigde ICT-expertise (o.a. gericht op de veiligheid van het systeem) en beschikbaarheid van financiering.

##### *Stand van zaken*

Momenteel is het beheer van de CLOA belegd bij de leverancier. Hiertoe moet nog een Service Level Agreement worden afgesloten. Een van de speerpunten van het overkoepelende programma Digitalisering Onderwijs Curaçao betreft het inrichten van een digitaliseringsunit binnen het Ministerie van OWCS. Zodra de digitaliseringsunit is ingesteld, neemt het Ministerie het beheer van de CLOA over en wordt genoemde unit verantwoordelijk voor de borging van de continuïteit van het dataregistratiesysteem. Op dit moment zijn planvorming en vacatureteksten rond.

##### *Ambities*

- Afsluiten Service Level Agreement voor tussentijds beheer CLOA door de leverancier totdat de digitaliseringsunit van het Ministerie het beheer overneemt.
- Installeren digitaliseringsunit.



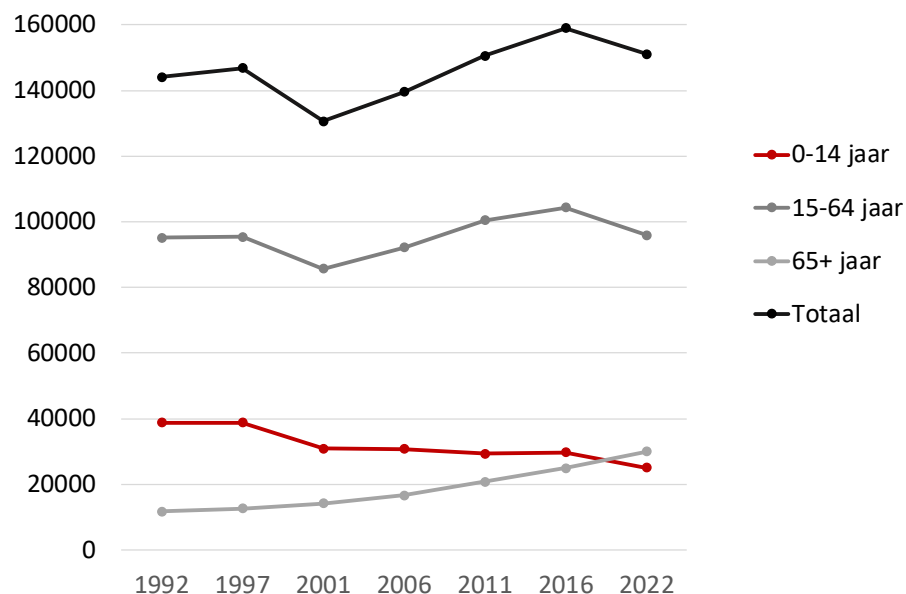
## 2. Het voorzieningenaanbod van scholen en opleidingen

### Introductie

In aanbeveling 13 adviseert de werkgroep om inefficiënties in het onderwijssysteem te analyseren. Een belangrijk voorbeeld is de analyse van de samenhang tussen (te verwachten) leerlingenaantallen en het voorzieningenniveau. De werkgroep heeft in november 2022 een presentatie gegeven omtrent de leerlingaantallen en prognoses voor diverse sectoren van het onderwijs. Hiervoor waren alle schoolbesturen uitgenodigd. In de discussie die op de presentatie volgde, waarbij twee van de acht schoolbesturen aanwezig waren, zijn de noodzaak, de uitgangspunten en voorwaarden voor een herordening van het voorzieningenaanbod verkend. Op grond daarvan schetsen we in deze paragraaf een proces gericht op het aanpakken van de inefficiënties van het huidige aanbod en het creëren van een duurzaam toekomstig voorzieningenaanbod van scholen en opleidingen; een zogeheten spreidingsplan.

### Kleinschaligheid en prognoses

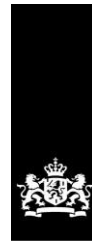
Op Curaçao bestaan scholen en opleidingen met klassen van soms minder dan tien leerlingen. Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) tonen een dalende trend voor inwoners in de leeftijd van 0 t/m 14 jaar, zie figuur 11.



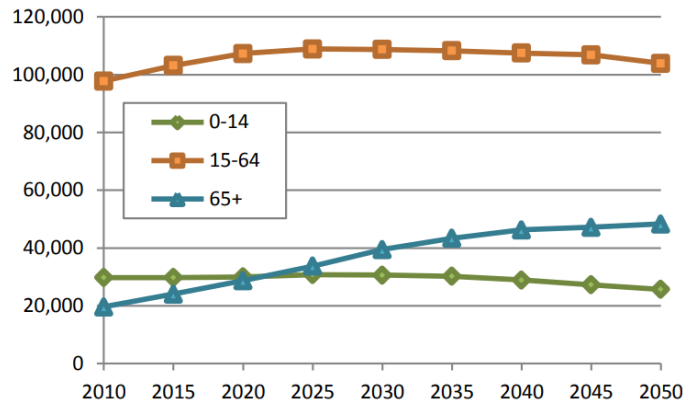
**Figuur 11.** Historische populatiecijfers. Bron: CBS.

Deze trend zien we logischerwijs terug in recente leerlingaantallen, zoals geregistreerd door scholen en verzameld door de Commissie Huisvesting scholen Curaçao, zie Appendix B. De eilandbrede daling in het aantal leerlingen in 2022 ten opzichte van 2021 betreft 5% voor fo-scholen en 9,5% voor overige scholen.





Op grond van de demografische ontwikkelingen is bovendien te verwachten dat het aantal leerlingen verder zal afnemen, zie figuur 12.



**Figuur 12.** Populatieprojectie Curaçao onderverdeeld naar drie leeftijdsgroepen – *standard migration variant*. Bron: CBS Population Projections (2015).

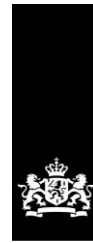
De verwachte verdere daling in leerlingen kan, als niemand regie neemt, leiden tot nog kleinere klassen, en daaraan gerelateerde bekostigingsproblematiek, dan nu reeds het geval is. En dus tot een verdere verslechtering van de condities waarbinnen leerlingen les krijgen en leraren onderwijs geven.

#### Inefficiënties door een versnipperd aanbod

Als het onderwijsaanbod versnipperd is, nl. veel gelijk aanbod vanuit de verschillende schoolbesturen, met kleine klassen tot gevolg, leidt dat tot relatief hoge kosten per leerling. De kosten per leerling zijn hoog als het gaat om huisvesting, onderhoud, infrastructurele voorzieningen (ICT of inventaris als kookplaatsen, timmerbanken etc.) en kosten van onderwijzend personeel. Een versnipperd aanbod heeft nadelen voor de leraren: hun aanstellingen zijn kleiner, de mogelijkheid om te specialiseren of samen te werken binnen een team geringer. Kortom, kleinschaligheid leidt tot een mindere kwaliteit van onderwijs en tot een minder aantrekkelijk leraarsberoep dan met dezelfde financiële middelen gerealiseerd zou kunnen worden. Daarom staan er in het belang van de kwaliteit van het onderwijs normen in de vorm van minimale leerlingaantallen in de bekostigingsregelgeving (Regeling behoefte bepaling aanvang en beëindiging bekostiging FO en VO, A.B. 2009, no. 137). In de praktijk wordt deze regelgeving niet gehandhaafd.

#### Bereikbaarheid en keuzevrijheid

De werkgroep houdt uiteraard geen pleidooi voor onbeperkte fusies of voor een blind opheffen van scholen. Schaalvoordelen kennen ook hun grenzen; een school met 1000 leerlingen is niet perse efficiënter dan een school met 500 leerlingen. Daarnaast zijn er ook andere belangen dan efficiëntie: leerlingen willen een school bezoeken die redelijk bereikbaar is. Ouders willen een zekere keuzevrijheid hebben naar richting waarbij ze een school kunnen kiezen waarin docenten les geven vanuit bepaalde godsdienstige of pedagogische visie. Daarom staat er in de regelgeving de vrijheid van godsdienst en de mogelijkheid om – weliswaar zonder overheidsbekostiging indien de leerlingaantallen voor meerdere jaren onder de bekostigingsnorm liggen - een school op te richten.



### Criteria voorerschikking onderwisaanbod

Het doel moet zijn om te komen tot een duurzaam onderwisaanbod, rekening houdend met de volgende criteria:

- Een minimale omvang  
Toelichting: er zal een minimaal aantal leerlingen nodig zijn om redelijk gevulde klassen te bereiken. Wat een redelijk gevulde klas is, dient geconcretiseerd te worden voor de verschillende schooltypen en zal uiteraard verschillen voor funderend onderwijs en voor speciaal onderwijs. In het voortgezet onderwijs gaat het erom dat er voldoende leerlingen zijn om voor de verschillende (keuze)vakken een redelijke klassengrootte te realiseren. In het beroepsonderwijs zijn de aantallen per opleiding van groot belang, zeker als er een dure infrastructuur nodig is.
- Regionale spreiding  
Voor ieder kind moet een school in de buurt van de eigen woonplaats bereikbaar zijn. Hoe jonger het kind hoe minder noodzakelijke reistijd gewenst is. Regionale spreiding telt dus het zwaarst in het funderend onderwijs.
- Een zekere keuzevrijheid qua richting  
Ook dit aspect telt het meest zwaar bij jonge kinderen; de pedagogische opvoedingstaak van de leraar, geïnspireerd door de waarden van de school, is voor een jong kind groter dan voor een jong volwassene.

De criteria zijn richtinggevend, maar niet mechanisch toe te passen, al is het maar omdat ze in vele gevallen op gespannen voet staan met elkaar; het zal een beargumenteerde afweging vergen.

In die beargumenteerde afweging is ruimte voor andere overwegingen zoals:

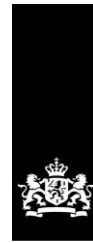
- de prognoses van leerlingenaantallen, uitgaande van demografische ontwikkelingen en van overheidsbeleid gericht op het stimuleren van bepaalde sectoren in de arbeidsmarkt.
- de aansluiting tussen verschillende typen onderwijs, aansluiting vsbo naar sbo.
- de mogelijkheden tot samenwerking waarbij verschillende besturen dezelfde voorzieningen gebruiken.
- De voorkeuren van ouders.

### Noodzakelijke condities voor deerschikking onderwisaanbod

Als niemand de regie neemt bij terug lopende leerlingaantallen, zal het onderwijs de komende jaren in nog slechtere condities komen te verkeren. Docenten betalen daar een hoge prijs voor met verslechterende arbeidsomstandigheden, verouderde gebouwen, kleine aanstellingen. Leerlingen betalen daar een hoge prijs voor in de vorm van kwalitatief achteruit lopend onderwijs. Maar het herschikken van het onderwisaanbod vergt hoe dan ook pijnlijke keuzes. Pijnlijk voor docenten, besturen, ouders en leerlingen.

Er zijn een aantal condities nodig om die pijnlijke keuzes te kunnen maken. Condities die de betrokkenen het vertrouwen geven dat dit pijnlijke proces te verkiezen is boven de effecten van nog langer afwachten en uitstellen. De condities moeten de overgangsproblemen reguleren en vooraf worden vastgelegd zodat het perspectief voor betrokkenen zo helder mogelijk is. Het gaat om:

- Een bevrozing van het huidige budget: een garantie dat dalende leerlingaantallen de komende zes jaar niet zullen leiden tot een daling van de overheidsbijdrage voor het onderwijs. Dat voorkomt dat scholen in de overgangperiode tot de herschikking in nog grotere financiële problemen belanden. Het geeft de school ook zekerheid over de financiële middelen waarmee ze het zullen moeten doen;



- De verzelfstandiging van DOS zodat voor de schoolbesturen duidelijk is dat ieder bestuur in dezelfde positie zitten, voor/nadelen niet aan de orde kunnen zijn. Mocht de verzelfstandiging niet op zeer korte termijn geregeld kunnen worden, dan is in ieder geval van belang dat de directie het mandaat krijgt wat betreft de planning van onderwijsvoorzieningen en wat betreft de personele en financiële middelen;
- Een extra budget voor de begeleiding van de personele gevolgen, opdat docenten niet alleen na realisatie van het spreidingsplan betere arbeidsomstandigheden / grotere aanstellingen hebben, maar ook in de overgangperiode verzekerd zijn van een inkomen;
- Koppeling van de herschikking van het onderwijsaanbod aan investeringen op het gebied van huisvesting: verbeteren van die huisvesting die na realisatie nieuwe spreiding ook daadwerkelijk benut wordt;
- Koppeling van de herschikking van het onderwijsaanbod aan investeringen op het gebied van digitalisering en inventaris (beroepsonderwijs) op duurzame locaties;
- Het maken van een planning met duidelijke mijlpalen, een planning die haalbaar is, ruimte geeft voor overleg met betrokkenen, en tegelijkertijd binnen enkele jaren (2 of 3) tot implementatie en stabiliteit leidt.

Een randvoorwaardelijke basis voor een succesvol proces is wederzijds vertrouwen.

#### Politieke verantwoordelijkheid en procescoördinatie

Uiteindelijk is de minister, met steun van het parlement, verantwoordelijk voor goed onderwijs en een doeltreffende besteding van de financiële middelen. Bij de minister ligt de regie, te weten het bepalen van de criteria waarvoor hierboven een aanzet is gegeven, en de inrichting van het proces. Het proces zelf is volgens de werkgroep het meest kansrijk als het getrokken wordt door een onafhankelijk procescoördinator die het vertrouwen van alle partijen geniet. De procescoördinator zal zijn voorstel dienen te doen binnen de kaders die de minister in de opdracht heeft opgenomen. Daarbij valt te denken aan 1 jaar voor de ontwikkeling van het herschikkingsplan en enkele jaren voor de begeleiding van de implementatie. De procescoördinator biedt zijn herschikkingsplan ter besluitvorming aan de minister aan.

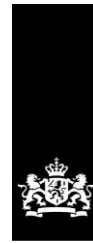
De procescoördinator is onafhankelijk van alle partijen en zal moeten investeren in het (scheppen van) een vertrouwensband uitgaande van wederzijds respect tussen alle betrokken partijen. Het streven is naar draagvlak, hoewel bij voorbaat vast staat dat het voor alle betrokkenen een pijnlijk proces zal zijn. De magere troost is dat niets doen nog erger is.

### **3. Het wettelijke en financiële systeem waarbinnen het onderwijs functioneert**

Uit onze probleemanalyse onder het hoofdstuk 'Versterking van de structuur en het systeem' blijkt dat er sprake is van structurele tekortkomingen in het systeem waarbinnen het onderwijs functioneert. Het is echter van groot belang dat de context waarbinnen het onderwijs plaatsvindt, de voorwaarden waaronder het onderwijs het beste kan gedijen, op orde is. Voor een verdere concretisering van de systeemaanbevelingen hebben we een uitwerking opgenomen voor de volgende onderwerpen:

- Governance (aanbeveling 8)
- Wetgeving (aanbeveling 9)
- Bekostiging en verantwoording (aanbeveling 10 en 11)

Omdat het gaat om veelomvattende onderwerpen waarbij er sprake is van uiteenlopende aanbevelingen, hebben we ervoor gekozen om een selectie van de aanbevelingen verder uit te werken. Bij de uitwerking van de plannen sluiten we zoveel mogelijk aan bij al lopende activiteiten en projecten op Curaçao.



### **Governance: positie openbaar schoolbestuur**

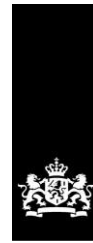
Met betrekking tot aanbeveling 8 'Stimuleer *good governance*' leggen we de focus op de inrichting van het openbaar onderwijs. Zoals eerder onder aanbeveling 8 toegelicht wordt het bestuur van de openbare scholen gevormd door de Dienst Openbare Scholen (DOS). DOS is een Landsdienst die namens het bevoegd gezag, de minister van onderwijs, als schoolbestuur optreedt voor alle openbare scholen op Curaçao. Hierdoor valt DOS onder de verantwoordelijkheid en aansturing van de minister. De directie van DOS heeft voor alle financiële, personele en beleidsmatige beslissingen de goedkeuring nodig van de minister van onderwijs. Dit zorgt soms voor een tijdrovend en bureaucratisch traject. Eventueel kan de minister ook zelf beslissingen nemen of aanwijzingen geven aan de openbare scholen.

#### Effecten huidige situatie

De huidige situatie geeft de minister van Onderwijs veel invloed en zorgt ervoor dat DOS slagkracht verliest. De minister heeft de mogelijkheid het beleid op de scholen te bepalen en aanwijzingen te geven bij individuele zaken van leerlingen. In een kleinschalige samenleving waarbij het cultureel gebruikelijk is dat burgers bij bekenden aankloppen om persoonlijke belangen te behartigen, wordt de minister soms benaderd om zaken te regelen die het belang van individuen en niet van de kwaliteit van het onderwijs betreffen. Daarnaast kan het voorkomen dat de regering besluit de middelen die eerst waren toegewezen aan DOS, te besteden aan een ander doel. Bij DOS is er ook geen sprake van een separate jaarlijkse (financiële) verantwoording van de besteding van middelen ten behoeve van het onderwijs, waardoor er beperkt inzicht is in de financiën van de dienst. De mate waarin de minister van Onderwijs zijn invloedsmogelijkheden benut, hangt af van de persoonlijke instelling van de minister en kan derhalve per bewindspersoon verschillen.

De bovenbeschreven verhoudingen leiden ertoe dat DOS niet altijd daadkrachtig kan optreden, een beslissing van DOS moet door meerdere schakels worden goed gekeurd. Ook kan DOS de financiële middelen niet inzetten op de wijze die DOS voor het onderwijs het beste vindt. DOS kan niet sparen voor een grotere investering in de komende jaren, maar is verplicht om zaken aan te kopen bij een door de overheid bepaald bedrijf. Daarnaast heeft het ook effect op het personeel bij DOS. Het openbaar onderwijs kan een minder aantrekkelijke werkgever zijn omdat er sprake is van veel (trage) administratieve lasten zoals: late aanstellingsbrieven, lang wachten op vervanging kapotte leermiddelen. De huidige rechtspositie van het personeel is soms ook in het voordeel van personeel: een ontslag gaat trager. Van belang is om duidelijk te communiceren naar personeelsleden van het openbaar onderwijs dat de rechtspositie niet achteruit gaat. Er kan gekeken worden naar eventuele overgangsmaatregelen voor zittend personeel. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat enkel nieuw personeel onder een nieuwe regeling valt en zittend personeel langzaam kan overstappen.

De huidige situatie zoals hierboven beschreven kan ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs en de werkomstandigheden van docenten. Een voorbeeld van het effect op de kwaliteit van het onderwijs: uitstellen van een toetsweek omdat de school moest wachten totdat nieuwe toner was aangeschaft. DOS kan wel op basis van inhoudelijke expertise met de minister in gesprek gaan over genomen beslissingen. De mate waarin de minister open staat voor de opvattingen van DOS is afhankelijk van de betreffende bewindspersoon.



### Eerdere trajecten

Plannen voor verzelfstandiging van DOS bestaan al meerdere jaren. Reeds in 2010 heeft KPMG een rapport gemaakt waarin verschillende scenario's zijn geschetst gericht op de verzelfstandiging van DOS. Vervolgens zijn er om de paar jaar pogingen gedaan om concrete stappen te zetten, maar deze zijn niet uitgevoerd. Enkele jaren geleden besloot de regering weer te starten met het opstellen van een actieplan om de organisatie van het openbaar onderwijs te verzelfstandigen. Dit plan is echter ook niet verder uitgevoerd en afgerond.

### Stand van zaken en vervolg

Momenteel liggen eigenlijk alle projecten rondom eventuele verzelfstandiging van DOS stil. De meest recent ingerichte werkgroep is ook niet meer actief. Er is enkel sprake van een project 'Optimalisatie DOS als openbare schoolbestuur', maar de precieze inhoud van dit project moet nog duidelijk worden.

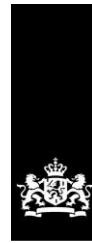
De werkgroep beveelt aan om concrete stappen te zetten in de richting van verzelfstandiging van de Dienst Openbare Scholen. Hiervoor kan wellicht een groeimodel worden ontwikkeld en toegepast waarin volledige verzelfstandiging via verschillende deelstappen wordt bereikt. De eerste, betekenisvolle stappen zouden kunnen zijn:

- Een mandateringsregeling voor financiële zaken. Dit zou kunnen betekenen dat DOS (tot bepaalde bedragen) zelfstandig financiële beslissingen kan nemen. Daar zal dan wel achteraf controle over plaatsvinden.
- Een mandateringsregeling voor personele zaken. Dit zou kunnen betekenen dat DOS zelf personeel kan aanstellen, bevorderen, en ontslaan. Waarbij DOS een instemmingsrecht heeft (medezeggenschap) bij benoemingen in de bovenschoolse directie.
- Een mandateringsregeling voor (bepaalde) onderwijsinhoudelijke zaken. Dit zou kunnen betekenen dat DOS zelf gaat over zaken die individuele leerlingen en/of scholen betreffen en waarbij DOS zelf beslist over het opleidingsaanbod.

Bovenstaande regelingen zouden in ongeveer een half jaar uitgewerkt kunnen worden door de betrokken departementen (Onderwijs en Algemene Zaken). Na een periode van voorbereiding door DOS en het ministerie zou implementatie vervolgens binnen 1,5 jaar tot 2 jaar mogelijk kunnen zijn.

Gekoppeld aan de mandaatregelingen zou de verantwoording door DOS wel geïntensiveerd moeten worden. Dit zal leiden tot een verschuiving van goedkeuring vooraf naar verantwoording achteraf. Verantwoording en controle achteraf zal onder andere kunnen bestaan uit versterkt toezicht vanuit de onderwijsinspectie waarbij de inspectie met een toezichtkader de kwaliteit van scholen beoordeeld, uit versterkte verplichting van scholen om (financieel) verantwoording af te leggen, en/of uit een aanwijzingsbevoegdheid van de minister binnen vastgestelde kaders (bijvoorbeeld een aanwijzingsbevoegdheid bij onbehoorlijk bestuur van scholen).

Deze eerste stappen zullen (gedeeltelijk) kunnen leiden tot meer efficiëntie en daarmee een kostenbesparing op termijn en een kwaliteit verhogend effect. Uiteindelijk zal toegewerkt kunnen worden naar volledige verzelfstandiging van DOS. Dit houdt in een reorganisatie van de uitvoeringsdienst op het departement en de inrichting van een nieuw bestuur (en dus een nieuwe organisatiestructuur).



### Randvoorwaarden

Om aanpassingen in de structuur van DOS in de praktijk uitvoerbaar te laten zijn (ook voor de lange termijn) is het belangrijk met een aantal randvoorwaarden rekening te houden. Enkele randvoorwaarden waar rekening mee moet worden gehouden zijn:

- Versterking en aanpassing van het wettelijk kader. Er zal gekeken moeten worden of er binnen Wetgeving en Juridische Zaken voldoende menskracht aanwezig is. De verzelfstandiging is initieel een wetgevingstraject. Er zijn al concept Landsverordeningen opgesteld.
- Zorgen voor procesbegeleiding voor het organiseren en doorvoeren van aanpassingen. Dit houdt onder andere in ondersteuning bij het inrichten van de mandateringen.
- Er moet sprake zijn van voldoende capaciteit binnen het openbare schoolbestuur. Momenteel is er vooral een tekort aan expertise op bepaalde vlakken, en ook zullen er nieuwe functies moeten worden ingevuld (zoals bijvoorbeeld een controller).
- Recht op onderwijs moet gegarandeerd blijven. Bij verzelfstandiging van DOS moet dit principe worden verankerd in de oprichtingsakte van de stichting.

### **Wetgeving**

Met betrekking tot aanbeveling 9 'Zorg voor geactualiseerde en adequate wetgeving' leggen we de focus op de inrichting van de landsverordeningen met betrekking tot de onderwijswetgeving. Bepaalde aspecten van de wetgeving voor het onderwijs op Curaçao zijn op dit moment verouderd of te gedetailleerd. Daarnaast ontbreekt er wetgeving die nodig is om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen. Dit geldt met name voor het hoger en het speciaal onderwijs, de wettelijke positie van de Inspectie Onderwijs en de veiligheid op scholen.

### Stand van zaken en vervolg

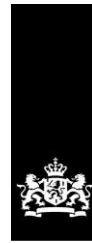
Middels periodiek overleg (ongeveer één keer per maand) tussen de beleidsdirecteuren en de afdeling Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) wordt er een inventarisatie bijgehouden van alle wetgeving die moet worden bijgewerkt of opgesteld. Vanuit de beleidsorganisaties wordt daarbij aangegeven wat de prioritering is, of er sprake is van een hoge of een normale prioriteit. Landsverordeningen met betrekking tot het onderwijs die ten tijde van het opstellen van het eindrapport op de lijst staan met prioriteit 'hoog' zijn:

- Landsverordening schoolveiligheidsplan
- Landsverordening op het onderwijstoezicht
- Landsverordening hoger onderwijs

De Landsverordening speciaal onderwijs staat ook op het overzicht, maar met de prioriteit 'normaal'. Sommige van deze landsverordeningen liggen al meerdere jaren in concept klaar, maar zijn wegens verschillende oorzaken nog niet definitief goedgekeurd en gepubliceerd.

Eén van de oorzaken was het tekort aan menskracht bij WJZ. WJZ is reeds gestart met een traject om nieuwe wetgevingsjuristen op te leiden. Er is een aantal jaar geleden een nieuwe opleiding gestart aan de Universiteit van Curaçao voor wetgevingsjuristen. Dit moet er voor zorgen dat er de komende jaren meer capaciteit is voor het afhandelen van wet- en regelgeving.

Een andere oorzaak is dat er veel tijd zit in het ontwerpen van de wet- en regelgeving bij WJZ doordat aanvragen niet altijd op de juiste manier worden ingediend. Elk wetgevingstraject begint met overheidsbeleid, gevolgd door een startnotitie opgesteld door de beleidsorganisaties waarin het belang van de betreffende wetgeving wordt toegelicht. Daarbij is het van belang dat beleid is opgesteld en vastgesteld zodat deze kan worden doorvertaald naar wetgeving. Vaak ontbreekt de startnotitie bij een wetgevingsproduct wat extra werk oplevert



voor WJZ. Uiteindelijk moeten de wetsvoorstellen voor behandeling worden ingediend bij de Raad van Advies en uiteindelijk in de Staten. De inwerkingtreding is afhankelijk van deze behandeling. Over het algemeen duren de laatste stappen ongeveer 2 maanden tot een half jaar. De meeste tijd zit momenteel bij het ontwerpen en toetsen van de wetgeving door WJZ. WJZ voert onder andere een juridische toets en een beleidsmatige toets uit en kijkt of wetsvoorstellen financieel toepasbaar zijn. Een goede voorbereiding voorafgaand aan indiening bij WJZ zou veel tijd kunnen schelen. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat er bij elk ministerie een wetgevingsjurist en een beleidsjurist werkzaam is.

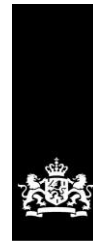
Naast het ontbreken van onderwijswetgeving op bepaalde vlakken, is er ook sprake van verouderde en te gedetailleerde onderwijswetgeving. Er is een project gestart (het zogenoemde GT-project, oftewel Project Geconsolideerde Teksten) waarin wetteksten naar de staatkundige structuur van het land worden omgezet en waarin eventuele wijzigingen die in de loop der tientallen jaren zijn gedaan worden opgenomen. Van de wetteksten wordt tevens een doorlopende tekst gemaakt waardoor de wetgeving van Curaçao inzichtelijker en begrijpelijker moet worden. Hier is grote behoefte aan omdat de meeste van wetten al van kracht waren vóór de wettelijke hervormingen van 2010 en sindsdien nauwelijks zijn gewijzigd. De nog geldende wet- en regelgeving dient aan de nieuwe situatie te worden aangepast. Op de overzichtlijst voor het GT-project staan slechts enkele verordeningen en besluiten met betrekking tot onderwijs. De werkgroep wil daarom aanbevelen om de huidige onderwijswetgeving te evalueren om zo in beeld te brengen welke wetgeving precies moet worden bijgesteld. Uiteindelijk betreft dit niet enkel wijzigingen met betrekking tot de staatkundige structuur van het land, maar ook wijzigingen met betrekking tot hedendaagse ontwikkelingen in het onderwijs (waaronder bijvoorbeeld het uitgangspunt van gelijke kansen). Ten slotte is het van belang om de wet- en regelgeving meer op hoofdlijnen te formuleren en te gedetailleerde wetgeving aan te passen. Dat is duurzamer op de lange termijn en biedt de onderwijsinstellingen meer ruimte voor maatwerk.

Om de benodigde aanpassingen in de onderwijswetgeving te realiseren kan het helpen om meer integraal te werken. Dat wil zeggen dat de wetgevingsjuristen vanuit WJZ meer samenwerken en kortere lijntjes hebben met de wetgevingsjuristen vanuit de ministeries. Momenteel kost het heen en weer sturen van concept wetgeving tussen WJZ en de ministeries veel tijd. Gedacht kan worden aan gefocuste werksessies waarin wetgevingsjuristen van WJZ en de ministeries gezamenlijk tot een resultaat komen.

#### Randvoorwaarden

Om ervoor te zorgen dat de onderwijswetgeving wordt geactualiseerd, aangepast en opgesteld (en dat dit in de toekomst ook periodiek wordt uitgevoerd) is het belangrijk met een aantal randvoorwaarden rekening te houden. Enkele randvoorwaarden waar rekening mee moet worden gehouden zijn:

- Voldoende wetgevingsjuristen of medewerkers met juridische kennis aanwezig bij zowel WJZ als bij de afzonderlijke ministeries. Ook bij WJZ is er nog sprake van tekorten, er is behoefte aan en ruimte voor 25 juristen maar er zijn slechts 18 juristen in dienst. Met betrekking tot onderwijs is momenteel voldoende kennis aanwezig bij WJZ, maar dat is niet het geval voor alle thema's. Omdat er meerdere wet- en regelgeving moet worden bijgewerkt is het belangrijk om de juiste prioriteiten te stellen. Hiervoor zal moeten worden gekeken welke regelgeving al grotendeels gereed is (en dus relatief eenvoudig kan worden afgerond en geïmplementeerd) en welke regelgeving het belangrijkste is om op korte termijn te realiseren en vast te stellen.
- Bij het actualiseren van de Landsverordeningen is het van belang te kijken



naar waar er raakvlakken zijn met de andere aanbevelingen (bijvoorbeeld omtrent governance en bekostiging). Op die manier kunnen benodigde wijzigingen direct worden meegenomen.

### **Bekostiging en verantwoording**

Met betrekking tot aanbeveling 10 'Organiseer een efficiënt, doelmatig en transparant financieringssysteem' en aanbeveling 11 'Versterk het toezicht op de financiële verantwoording' leggen we de focus op de bekostigingssystematiek en de verantwoording. Er is sprake van verschillende knelpunten in het huidige systeem van bekostiging. Dit leidt tot inefficiëntie in processen en besluitvorming. Daarnaast wordt het toezicht op de (financiële) verantwoording niet consequent uitgevoerd.

#### Stand van zaken en vervolg

Er is een taskforce in het leven geroepen om de actualisering van de bekostigingssystematiek te initiëren. Het plan is om binnen 2 jaar tot een nieuw systeem te komen.

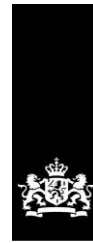
#### *Evaluatie en actualisatie bekostigingssystematiek*

Het huidige systeem wordt als te weinig flexibel ervaren. Een veel gehoord probleem heeft te maken met tekorten in de bekostiging van bepaalde basis zaken zoals water en elektra. Schoolbesturen krijgen niet voldoende financiële middelen om de kosten te dekken, en wanneer er gebruik wordt gemaakt van besparingen via bijvoorbeeld zonnepanelen dan komt het geld niet altijd terug bij de scholen. Zo worden schoolbesturen die het goed doen niet beloond. Waar naar gekeken kan worden is of bij het onderwijs ook de aangepaste tarieven gebruikt kunnen worden voor elektriciteit waar onder andere de ziekenhuizen gebruik van kunnen maken. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van economische ontwikkeling.

Vanuit de taskforce zijn er enkele gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de schoolbesturen om te bespreken wat de belangrijkste knelpunten zijn om op basis daarvan een revisie van het huidige systeem door te voeren. De taskforce gaf aan dat onder andere onderstaande knelpunten zullen worden meegenomen bij de revisie:

- Utiliteitstarieven zijn flink gestegen terwijl de bekostigingsnormen niet zijn geïndexeerd. Schoolbesturen moeten nu soms geld dat voor andere doelen bestemd was gebruiken om de kosten voor gas, water en licht te kunnen betalen. Voorschot van de kosten gebeurt op basis van het aantal leerlingen, maar is daarmee niet voldoende.
- Het aantal leerlingen daalt en op grond van de demografische ontwikkelingen is te verwachten dat het aantal leerlingen verder zal afnemen. Hiermee dalen de inkomsten terwijl veel kosten gelijk blijven. Als er verrekening naar daling aantal leerlingen plaatsvindt gedurende het schooljaar kunnen de scholen en schoolbesturen niet tijdig en gericht het personeel inzetten naar volledige begroting en budget.
- Kosten voor modernisering en digitalisering worden niet voldoende vergoed.
- De bekostiging voor leermiddelen voldoet niet. Leermiddelen worden nu over het algemeen over 5 jaar afgeschreven, maar in de praktijk gaan leermiddelen niet altijd zo lang mee.
- Het huidige bekostigingsstelsel toont weinig flexibiliteit (weinig bestedingsvrijheid bij de schoolbesturen) en is door de complexiteit niet heel transparant.





Daarnaast laten afrekeningen vanuit het ministerie lang (soms jaren) op zich wachten. Dit komt met name door een tekort aan personeel. Zo is er onder andere een vacature voor afdelingshoofd subsidie en bekostiging. Het is van belang om afrekeningen van de afgelopen jaren af te wikkelen zodat er met een schone lei kan worden gestart. Een versimpeling van de bekostigingssystematiek zou uiteindelijk ook ertoe kunnen leiden dat de controle erop minder tijd/capaciteit vraagt.

#### *Controle en Toezicht*

Naast een evaluatie en actualisatie van de bekostigingssystematiek is het belangrijk dat er sprake is van tijdige en betrouwbare verantwoording en toezicht op het financieel beheer van de schoolbesturen. Indien niet wordt voldaan aan wet- en regelgeving dan is het van belang om uiteindelijk ook te gaan handhaven. Een randvoorwaarde daarbij is wel dat schoolbesturen voldoende bekostiging en ondersteuning krijgen waar nodig (bijv. voor de accountantskosten en bij het opstellen van de verantwoording). Bij het inrichten en uitvoeren van het toezicht is het dan ook belangrijk de schoolbesturen te betrekken. Daarnaast moet er wel voldoende controle en toezicht capaciteit zijn om het toezicht te kunnen uitvoeren.

#### Randvoorwaarden

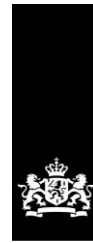
Om te komen tot een geactualiseerde en aangepaste bekostigingssystematiek is het belangrijk met een aantal randvoorwaarden rekening te houden. Enkele randvoorwaarden, die gedeeltelijk hierboven ook al benoemd zijn, waar rekening mee moet worden gehouden zijn:

- Besparingen uit het onderwijs terug laten vloeien naar het onderwijs. Op die manier wordt er ook gestimuleerd om tot besparingen te komen.
- Aanwezigheid van voldoende en gekwalificeerd personeel om toezicht uit te kunnen voeren.
- Inzichtelijk hebben wat beschikbare middelen zijn, zodat verwachtingen duidelijk kunnen worden gecommuniceerd.
- Zorgen voor voldoende bekostiging en ondersteuning van schoolbesturen.

Het is de ambitie om te komen tot een nieuwe of aangepaste bekostigingssystematiek vanaf schooljaar 2023/2024. De taskforce is in juli 2022 gestart en heeft in de afgelopen periode verschillende input opgehaald. Er zal nu verder worden gekeken hoe de bekostiging het beste kan worden ingericht en hoe de roadmap eruit komt te zien. Wanneer het voorstel is goedgekeurd door de minister kan er worden begonnen met het uitvoeren van de aanpassingen. Dit zal ook wijzigingen vereisen in de huidige wet- en regelgeving.

#### **4. Fasering en haalbaarheid van aanbevelingen**

In dit rapport zijn handvatten geboden om het gesprek tussen partijen over de kwaliteit van het onderwijs en de verbinding daarvan met de behoeften van de Curaçaose samenleving verder te voeren. De Minister is daarbij aan zet om uiteindelijk vanuit de gedane aanbevelingen en de verdere uitwerking en dialoog daarover aanpassingen door te voeren in het onderwijs(systeem). De werkgroep geeft daarbij als belangrijk aandachtspunt mee dat de beschikbare menskracht om aanbevelingen te realiseren beperkt is. Dit geldt met name voor de aanbevelingen in de sfeer van voldoende gekwalificeerd personeel, benodigde deskundigheden voor goed bestuur en toezicht en specialismen als het gaat om modernisering van wetgeving. Niet alles kan tegelijk, en het rapport biedt ook op dit punt handvatten voor fasering, maar uiteindelijk zullen hierin door de Minister ook keuzes moeten worden gemaakt. We gaan er daarbij wel van uit dat de komende 4 jaar op alle genoemde onderdelen betekenisvolle stappen gezet kunnen worden.



Naast fasering is het goed om te kijken naar mogelijkheden voor samenwerking en expertisedeling in de regio en tussen de landen van het Koninkrijk. Kibrahacha, het partnerschap Samen Opleiden Caribisch gebied, is een mooi voorbeeld van een dergelijke samenwerking. Ook 'twinning' tussen instellingen in de regio en binnen het Koninkrijk kan goede resultaten opleveren. De werkgroep heeft hiervan mooie voorbeelden gezien tijdens haar onderzoek.

### **5. Financiële consequenties van aanbevelingen**

De financiële consequenties van de aanbevelingen zijn nog niet precies omschreven. Toch valt er over de financiële dekking van de in dit rapport voorgestelde maatregelen al het volgende te zeggen.

Allereerst kost niet elke verbetering geld. Wat dat betreft is de aanbeveling om tot een professionele organisatiestructuur te komen met sterke besturen, goed intern toezicht en een volwassen medezeggenschap cruciaal. Wanneer een bestuur bijvoorbeeld valt onder de verantwoordelijkheid van de minister en zijn ambtelijke organisatie, is de afstand naar de scholen te groot voor een optimale afweging over de inzet van beschikbare middelen. Denk hierbij aan beslissingen over (beperking van) de overhead bij scholen, de noodzaak om in opleiding en begeleiding van docenten te investeren, het onderhoud van de gebouwen, et cetera. Daarbij hoort evenzeer dat verantwoording wordt afgelegd aan het intern toezicht en de medezeggenschap, waarbij zichtbaar wordt gemaakt hoe deze besluiten bijdragen aan goed onderwijs. Zo kan het geld veel doelmatiger worden besteed, en dit is een enorme stap vooruit voor het Curaçaose onderwijs.

Daarnaast is het belangrijk dat als – bijvoorbeeld vanuit de Landspakketten – geld beschikbaar komt, dit voor een deel ook naar noodzakelijke investeringen in het onderwijs vloeit. Een nauwkeurige financiële onderbouwing in toekomstige projectplannen is noodzakelijk; het geld 'zomaar' in het onderwijs pompen leidt onvoldoende tot gewenste resultaten.

Ten slotte is het van belang de meerjarige financiële effecten van de demografische ontwikkeling goed in kaart te brengen en te benutten. Zo neemt naar verwachting het aantal leerlingen af. Enerzijds is dit beschreven in aanbeveling 11 wat betreft het effect op aantallen scholen en benodigde vierkante meters. Anderzijds kan de bekostiging, die de resultante is van aantallen leerlingen ( $q$ ) en het bedrag per leerling ( $p$ ), in de meerjarenramingen stabiel worden gehouden. Een dalend aantal leerlingen resulteert dan in een hoger bedrag per leerling. Ook hier geldt weer: dit is alleen effectief als tegelijk de in dit rapport voorgestelde verbetermaatregelen worden gerealiseerd.



## Appendix A – Registratiesysteem kengetallen

In deze bijlage hebben we een overzicht opgenomen van data die een plek hebben of zouden kunnen krijgen in het registratiesysteem dat gerichte sturing en monitoring van het onderwijs mogelijk moet maken. Het werkverband zal een selectie maken van data die in de eerste dan wel in een latere fase opgenomen worden.

### Allocatie

Instroomkenmerken per sector (deze vormen al onderdeel van de CLOA), te weten:

- Aanleverende scholen: schoolnummer, niveaus toeleverend onderwijs (bijvoorbeeld vsbo/havo/vwo); denominatie en dergelijke (koppelen via centraal bestand)
- Instromende leerlingen: scores op eindtoets funderend onderwijs; achtergrondkenmerken (geslacht, geboortedatum, adres, nationaliteit, thuistaal, godsdienst, ID-nummer dat later wordt vervangen door een leerlingnummer, en dergelijke)
- Inschrijvingskenmerken (gegevens per schooljaar): positie leerling (waar ingeschreven; dezelfde opleiding/andere opleiding/geen opleiding)

### Kwalificatie

- Gewogen gemiddelden eindexamencijfers voortgezet onderwijs (nu bijgehouden in apart programma).
- Gewogen gemiddelden eindtoets funderend onderwijs

### Socialisatie

- Schorsingen en verwijderingen
- Incidenten
- Resultaten ten aanzien van sociale competenties (leerlingvolgsysteem)

### Financiering

- Vergelijking tussen begroting en resultaten: overheidsbijdragen, personeelslasten
- Kengetallen onderwijsinstellingen: rentabiliteit, solvabiliteit, liquiditeit, huisvestingsratio
- Ontwikkelingen (zowel terugkijkend als vooruitkijkend) bij onderwijsinstellingen in onder andere:
  - Afschrijvingen
  - Huisvestingslasten
  - Personeelslasten
  - Overige lasten (bijvoorbeeld voor ICT en leermiddelen)
  - (Overige) baten
  - Voorzieningen
  - Lang- en kortlopende schulden
  - Eigen vermogen; liquide middelen
- Verdeling inkomsten/uitgaven: waar komen middelen vandaan (overheidsbijdragen, ouderbijdragen, overig); waar gaat het geld naartoe (personeel, huisvesting, overig)
- Verhouding personeelslasten/totale baten (per sector)
- Verhouding overheidsbijdragen/totale baten (per sector)
- Verhouding investeringen/totale baten (per sector)
- Verhouding privaat en publiek vermogen

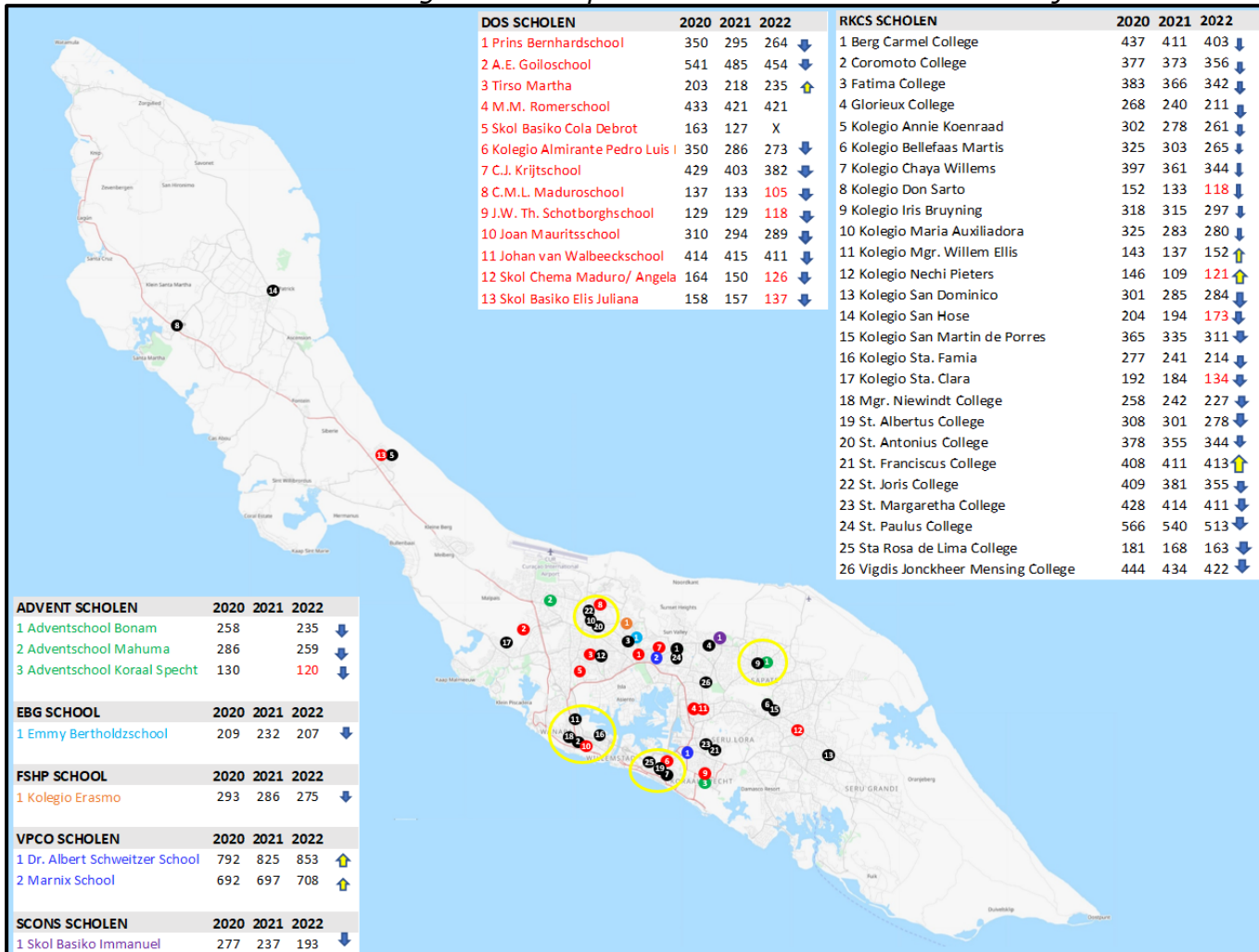
### Overige voorwaarden

- Ontwikkelingen in ziekteverzuim personeel
- Ontwikkelingen en verhoudingen inhuur, vast en tijdelijk personeel
- Ontwikkelingen in aantallen onderwijsondersteunend personeel
- Salaris personeel
- Onvervulde vacatures
- Aantal onbevoegden met dispensatie
- Leeftijd leermiddelen
- Aanwezigheid ICT-voorzieningen



## Appendix B – Leerlingenaantallen 2020, 2021, 2022

### Overzicht leerlingaantallen op scholen voor funderend onderwijs



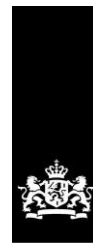
Bron: Commissie huisvesting scholen Curaçao



### Overzicht leerlingaantallen op de overige scholen

	2020	2021	2022		2020	2021	2022		
<b>DOS</b>					<b>RKCS</b>				
<b>AGO</b>					<b>VSBO</b>				
15 Geertruide Kroon	233	229	211	-18	27 Ancilla Domini	264	271	233	-38
<b>VSBO</b>					28 Maria College	454	444	418	-26
16 Jacques Ferrandi	230	173	124	-49	29 Maris Stella VSBO	203	x	161	-42
17 Gvr Laufferschool/ Duarte	334	317	342	25	30 Pierre Lauffer	171	148	95	-53
18 Juan Pablo Duarte	422	488	425	-63	31 St. Ignatius College	113	98	108	10
19 W.I. Goslinga	185	139	170	31	32 Triniteit College	207	141	103	-38
20 Skol Avansa Amador Nita	253	211	239	28	33 St. Jozef	421	461	415	-46
<b>HAVO-VWO</b>					<b>AGO</b>				
21 Kolegio Alejandro Paula	718	727	666	-61	34 St. Paulus	388	377	370	-7
<b>VO</b>					<b>VSBO-AGO</b>				
22 De Springplank	44	55	53	-2	35 Joseph Civilis	220	183	148	-35
<b>SO</b>					<b>HAVO-VWO</b>				
23 Manuel Carel Piarschool	77	78	91	13	36 M.I.L.	736	x	668	-68
24 Prof. Dr. I.C. van Houteshool	92	89	92	3	37 Radulphus College	1103	x	784	-319
25 Skol Dr. Nelly Winkel	77	85	67	-18	<b>SO</b>				
26 Skol Myrna Dovale	93	91	90	-1	38 Ala Blancaschool	58	83	67	-16
<b>SBO</b>					39 Blenichschool	104	101	93	-8
27 Nidla Pinto SBO (Steenrijk)	x	x	328		40 Broeder Rigobertusschool	63	64	62	-2
28 Nilda Pinto (Brievengat)	x	x	210	-217	41 Frater Evoniussschool	82	79	80	1
29 Nilda Pinto SBO (Lagoweg)	x	x	803		42 J.F. Kennedyschool	96	94	101	7
<b>SO-ZMLK</b>					43 Kolegio Sur Herman Joseph	55	54	51	-3
30 Marieta Alberto	76	135	92	-43	44 Soeur Hedwigschool	58	54	55	1
<b>VSO-ZMLK</b>					<b>SBO</b>				
31 Marieta Alberto	63	60	62	2	46 Eligia Martier	585	653	547	-106
<b>totale afname # II</b>				<b>-370</b>	47 Frater Aurelio S.B.O.	831	885	744	-141
					48 Maris Stella SBO	425	x	390	-35
					49 R.K. M.T.S.	594	755	487	-268
					<b>totale afname # II</b>			<b>-1232</b>	
<b>IFE</b>					<b>VSBO-AGO</b>				
<b>SBO</b>					<b>HAVO-VWO</b>				
1 IFE	349	342	x	-7	1 IFE	349	342	x	-7
<b>ST. NEW SONG</b>					<b>VSBO</b>				
<b>VSBO</b>					<b>SO</b>				
2 New Song College	139	119	131	-20	2 SKAIH	334	322	448	126
<b>FSHP</b>					SKAIH Pre Universitario	79	134	187	53
<b>VSBO-AGO</b>					<b>total toename # II</b>			<b>179</b>	
2 SKAIH	334	322	448	126					
SKAIH Pre Universitario	79	134	187	53					
<b>VPCO</b>									
<b>VSBO</b>									
3 Dr. Albert Scheitzer Parera	487	557	562	5					
4 Marnix (Cas Cora)	562	538	589	51					
5 Marnix (Rio Can)	398	421	390	-31					
<b>HAVO-VWO</b>									
6 Dr. Albert Scheitzer Salina	425	410	426	16					
<b>SO</b>									
7 Divi Divi LOM school	180	203	208	5					
<b>total toename # II</b>				<b>46</b>					

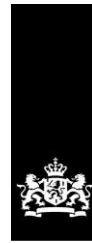
Bron: Commissie huisvesting scholen Curaçao



## Appendix C – Overzicht gesprekspartners

Voor de nulmeting hebben de inspecties gesprekken (op locatie) gevoerd met verschillende stakeholders, waaronder beleidsmakers, schoolbesturen en scholen. Bij de bezochte scholen is er naast de directie waar mogelijk gesproken met leraren en leerlingen. Zie hieronder opgenomen een overzicht van de gesprekspartners.

<b>Type gesprekspartner: Schoolbesturen</b>	
<i>Naam</i>	<i>Datum gesprek/bezoek</i>
Dienst Openbare scholen (DOS)	14 december 2021, 7 februari 2022 en 22 november 2022
Stichting R.K. Centraal Schoolbestuur (RKCS)	14 december 2021 en 9 februari 2022
Vereniging Protestants Christelijk Onderwijs (VPCO)	14 december 2021 en 2 februari 2022
Fundashon pa Skol Humanista na Papiamentu (FSHP)	14 december 2021 en 22 november 2022
Stichting Christelijk Onderwijs New Song (SCONS)	14 december 2021
Stichting Onderwijs der Zevendag Dags Adventisten (SOZDA)	14 december 2021
Stichting Christelijk Onderwijs der Evangelische Broedergemeente (SCOEBG)	16 december 2021
Stichting Insituto pa Formashon den Enfermería (IFE)	14 december 2021
Alle schoolbesturen	1 november 2022
Alle schoolbesturen	11 november 2022

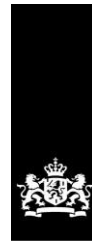


<b>Type gesprekspartner: Instanties overheid Curaçao</b>	
<i>Naam</i>	<i>Datum gesprek/bezoek</i>
Beleidsorganisatie (BO)	15 december 2021
Uitvoeringsorganisatie (UOW)	31 januari 2022
Cultuur & Sport (voorschoolse opvang)	15 december 2021 en 18 januari 2023
Expertisecentrum voor Toetsen & Examens (ETE)	13 december 2021
Aanvullende Kwaliteitsborging sbo (AKB)	15 december 2021
Verkiezingscommissie speciaal funderend onderwijs	15 december 2021
Inspectie Onderwijs (IO)	17 december 2021 en 14 februari 2022
Digitaliseringscommissie	17 februari 2022
Taskforce V&V-stelsel	23 november 2022
Beleidsorganisatie, uitvoeringsorganisatie en Dienst Openbare scholen inzake positie openbaar schoolbestuur	23 november 2022
Wetgeving & Juridische Zaken (WJZ)	25 november 2022



<b>Type gesprekspartner: Overig (bedrijfsleven/vakbonden)</b>	
<i>Naam</i>	<i>Datum gesprek/bezoek</i>
Curaçao Hospitality and Tourism Association (CHATA)	13 december 2021
Vereniging Bedrijfsleven Curaçao (VBC)	13 december 2021
Kamer van Koophandel (KvK)	13 december 2021
Raad van Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA)	13 december 2021 en 18 februari 2022
Federatie Antilliaanse Jeugdzorg	15 februari 2022
Rema Uní	16 december 2021
Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB)	28 maart 2022
Sindikato di Trahadó den Edukashon na Kòrsou (SITEK)	21 maart 2022
Sindikato di Trahadornan di Skolnan di Kòrsou (STSK)	15 maart 2022
Sindikato di DOsente i no-dosente pa un Edukashon Nobo (DOEN)	14 maart 2022
Fundashon Kalidat Edukashonal (KPEK)	11 april 2022
Hotel Corendon	13 december 2021
Advent Ziekenhuis	17 december 2021

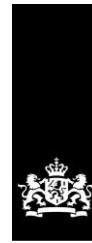




<b>Type gesprekspartner: Scholen/instellingen</b>	
<i>Naam</i>	<i>Datum gesprek/bezoek</i>
University of Curaçao (UoC)	14 december 2021 en 15 februari 2022
Inter-Continental University of the Caribbean (ICUC)	14 december 2021
University of the Dutch Caribbean (UDC)	14 december 2021
Pedagogia (voorschoolse opvang)	13 december 2021
Krèsh Bai Bini	16 december 2021
Kolegio Erasmo	15 december 2021
Emmy Bertholdschool	15 december 2021
Skol pa Desaroyo Integral Tirzo Martha	15 december 2021
Skol Básiko Immanuel	15 december 2021
Dr. Albert Schweitzer fo	15 december 2021
Dr. Albert Schweitzer h/v	15 december 2021
M.M. Römerschool	15 december 2021
Vigdis Jonckheer-Mensing College	15 december 2021
Adventschool Bonam	15 december 2021
Nilda Pinto sbo	16 december 2021
RK MTS	16 december 2021
Eligia Martier sbo	16 december 2021
Blenchi School	14 februari 2022
Soeur Hedwigschool (SGR)	14 februari 2022
Maria Immaculata Lyceum	14 februari 2022
VSBO St. Jozef	14 februari 2022
Radulphus College	15 februari 2022
Scholengemeenschap Otrobanda Jacques Ferrandi	15 februari 2022
Divi Divi School lom	15 februari 2022



M.C. Piarschool	15 februari 2022
Kolegio Annie Koenraad	16 februari 2022
Kolegio Elis Juliana	16 februari 2022
Alablanka School	16 februari 2022
Joseph Civilis bavo en ago	16 februari 2022
Kolegio San Hosé	16 februari 2022
Kolegio Don Sarto	16 februari 2022
Kolegio Alejandro Paula (KAP)	17 februari 2022
Kolegio Maria Auxiliadora	17 februari 2022
Dr. Albert Schweitzer vsbo	17 februari 2022
Skola Avansá Amador Nita (SAAN)	17 februari 2022
Skol Avansá Integrá Humanista (SKAIH)	18 februari 2022
New Song College	18 februari 2022
Gouverneur J.R. Laufferschool	18 februari 2022
Juan Pablo Duarte vsbo en ago	18 februari 2022



---

## Referenties

---

- <sup>1</sup> Zie onder andere: Allmendinger, J. (1989) *Educational Systems and Labor Market Outcomes*. *European Sociological Review* 5(3): 231-250; Shavit, Y & Müller, W. Eds. (1998) *From School to Work: A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations*. Oxford: Clarendon Press; Kerckhoff, A.C. (2001) *Education and Social Stratification Processes in Comparative Perspective - Sociology of Education* 74 (special issue): 3-18.
- <sup>2</sup> OECD (2020), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>.
- <sup>3</sup> Ibidem.
- <sup>4</sup> <https://www.cbs.cw/population-tables>
- <sup>5</sup> <https://www.cbs.cw/statistics>
- <sup>6</sup> <https://www.cbs.cw/population-tables>
- <sup>7</sup> Leerplichtlandverordening 1991, zoals gewijzigd in 2007.
- <sup>8</sup> <https://www.cbs.cw/population-tables>
- <sup>9</sup> De situatie van kinderen en jongeren op Curaçao. Unicef (2013)
- <sup>10</sup> *Regionale migratie en integratie op Curaçao*. Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (2014).
- <sup>11</sup> <https://www.cbs.cw/migration-tables>
- <sup>12</sup> Ibidem.
- <sup>13</sup> Demographics Characteristics | Central Bureau of Statistics Curaçao (cbs.cw) (D6 Population by most spoken language).
- <sup>14</sup> Education Characteristics | Central Bureau of Statistics Curaçao (cbs.cw) (E4 Population attending day school by most spoken language household).
- <sup>15</sup> 090621-de-aanbodkant-van-de-arbeidsmarkt-curacao.pdf (cbs.cw)
- <sup>16</sup> <https://www.cbs.cw/labour-tables>
- <sup>17</sup> *De aanbodkant van de arbeidsmarkt 2020*. Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao (2021).
- <sup>18</sup> <https://www.cbs.cw/income-spending-tables>
- <sup>19</sup> Ibidem.
- <sup>20</sup> *De situatie van kinderen en jongeren op Curaçao*. Unicef (2013).
- <sup>21</sup> <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038480/Education-Statistics>
- <sup>22</sup> <https://www.aob.nl/nieuws/onderwijsuitgaven-blijven-achter-bij-economische-groei/#:~:text=Gemiddeld%20besteden%20Oeso%2Dlanden%204,grote%20verschillen%20tussen%20de%20onderwijssectoren>
- <sup>23</sup> 090621-de-aanbodkant-van-de-arbeidsmarkt-curacao.pdf (cbs.cw)
- <sup>24</sup> *De aanbodkant van de arbeidsmarkt 2020*. Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao (2021).
- <sup>25</sup> *Regionale migratie en integratie op Curaçao*. Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (2014).
- <sup>26</sup> <https://www.cbs.cw/labour-tables>
- <sup>27</sup> *De aanbodkant van de arbeidsmarkt 2020*. Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao (2021).
- <sup>28</sup> <https://www.cbs.cw/poverty-tables>
- <sup>29</sup> Ibidem.
- <sup>30</sup> Inspectie Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs Curaçao*.
- <sup>31</sup> H. Hoetink. *Het patroon van de oude Curaçaose samenleving een sociologische studie*.
- <sup>32</sup> <https://canoncuracao.cw/>
- <sup>33</sup> H. Hoetink. *Het patroon van de oude Curaçaose samenleving, een sociologische studie*.
- <sup>34</sup> <https://canoncuracao.cw/>



<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> <https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2020-08/onderwijssysteem-curacao-st-maarten-en-bes-eilanden.pdf>

<sup>37</sup> <https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2020-08/onderwijssysteem-curacao-st-maarten-en-bes-eilanden.pdf>

<sup>38</sup> *De Staat van het Onderwijs Curaçao*. Inspectie Onderwijs (2020).

<sup>39</sup> <https://gobiernu.cw/nl/document/undp-national-development-plan-2015-2030/>

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> *De Staat van het Onderwijs Curaçao*. Inspectie Onderwijs (2020).

<sup>43</sup> <https://gobiernu.cw/nl/document/undp-national-development-plan-2015-2030/>

<sup>44</sup> *Op weg naar multilinguale co-existentie*. Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur & Sport, Sector Beleid, Nationaal taalbeleid Curaçao (2017).

<sup>45</sup> *Onderwijsagenda Curaçao 2020-2022*. Raad van ministers (2020).

<sup>46</sup> <https://gobiernu.cw/nl/ministries/onderwijs-wetenschap-cultuur-sport/>

<sup>47</sup> <https://gobiernu.cw/nl/ministries/onderwijs-wetenschap-cultuur-sport/expertisecentrum-voor-toetsen-examens-e-t-e/>

<sup>48</sup> <https://gobiernu.cw/nl/ministries/onderwijs-wetenschap-cultuur-sport/inspectie-onderwijs/>  
<sup>49</sup> *Leerplichtlandsverordening*, artikel 3 (1991).

<sup>50</sup> [https://www.rekenkamercuracao.cw/files/leerplicht\\_deel\\_2\\_\\_1518811187.pdf](https://www.rekenkamercuracao.cw/files/leerplicht_deel_2__1518811187.pdf)

<sup>51</sup> <https://gobiernu.cw/nl/ministries/onderwijs-wetenschap-cultuur-sport/sector-onderwijs-en-wetenschap-u-o-w/leerplicht/>

<sup>52</sup> Nota van toelichting behorende bij het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 4de november 2014 ter uitvoering van artikel 46, vierde lid, van de Landsverordening funderend onderwijs, artikel 60, derde lid, van de Landsverordening voortgezet onderwijs en artikel 46, vierde lid, van de Landsverordening secundair beroepsonderwijs en educatie.

<sup>53</sup> RvA no. RA/14-14-LB.

<sup>54</sup> *De Staat van het Onderwijs Curaçao*. Inspectie Onderwijs (2020).

<sup>55</sup> *Leerlijnen rekenen en wiskunde*. Ministerie van OWCS (2014).

<sup>56</sup> *De Staat van het Onderwijs Curaçao*. Inspectie Onderwijs (2020).

<sup>57</sup> <https://faj.cw/files/2020/11/Transitiemodel-Special-Funderend-Onderwijs-final-version.pdf>

<sup>58</sup> *Di un soño pa trabou*. Kader voor de inrichting van het Arbeidsgericht Onderwijs (AGO,2019).

<sup>59</sup> *De Staat van het Onderwijs Curaçao*. Inspectie Onderwijs (2020).

<sup>60</sup> Landsverordening voortgezet onderwijs artikel 11

<sup>61</sup> *De Staat van het Onderwijs Curaçao*. Inspectie Onderwijs (2020).

<sup>62</sup> Landsverordening voortgezet onderwijs artikel 10.

<sup>63</sup> <https://www.cvte.nl/onze-toetsen-en-examens/centrale-examens-in-het-caribisch-gebied>

<sup>64</sup> *Examenblad VO-ETE*, no, 101, juni 2021, jaargang 20.

<sup>65</sup> Landsverordening secundair beroepsonderwijs en educatie.

<sup>66</sup> Nuffic (2015). *Het onderwijssysteem van Curaçao, St. Maarten en de BES-eilanden beschreven en vergeleken met het Nederlandse*.

<sup>67</sup> [www.udc.cw/studiegids](http://www.udc.cw/studiegids) UDC 2021-2022

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> <https://www.icuc.org/news.aspx?news=2065015780>

<sup>70</sup> Den Union pa tur nos Hobennan RKCS Strategisch Beleidsplan Januari 2021

<sup>71</sup> <https://gobiernu.cw/nl/ministries/onderwijs-wetenschap-cultuur-sport/dienst-openbare-scholen/>

<sup>72</sup> <http://www.vpco.org/wp-content/uploads/2014/08/VPco%20strategisch%20plan%20DEF.pdf>

<sup>73</sup> <https://www.facebook.com/UoCstudentenraad/>

<sup>74</sup> Inspectie Onderwijs, *bevoegdhedenonderzoek* 2016.

<sup>75</sup> Document van overeenkomst: *Onderwijs covenant arbeidsomstandigheden*, 2016.

<sup>76</sup> *Studiesucces en -ervaringen van studenten uit de Caribische delen van het Koninkrijk*, ResearchNed, april 2021

<sup>77</sup> Geerman & Leona, 2020, p.75.



---

<sup>78</sup> Geerman & Leona, 2020.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> Meerjarenbeleid voorschoolse educatie 2014-2018.

<sup>81</sup> Landsbesluit van de 27ste september 2017, no. 17/2651, houdende vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Eilandsverordening kinderopvang Curaçao. Deze regeling heeft met ingang van 10 oktober 2010 de status van landsverordening verkregen.

<sup>82</sup> ITHC (powerpointpresentatie december 2021).

<sup>83</sup> ITHC-interview 9 maart 2022.

<sup>84</sup> 0-meting: kwaliteit en kwantiteit kindercentra Curaçao (november 2006).

<sup>85</sup> ITHC (powerpointpresentatie december 2021).

<sup>86</sup> Landsbesluit van de 27ste september 2017, no. 17/2651, houdende vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Eilandsverordening kinderopvang Curaçao. Deze regeling heeft met ingang van 10 oktober 2010 de status van landsverordening verkregen.

<sup>87</sup> Kostprijsberekening Kinderopvang Curaçao (februari 2012).

<sup>88</sup> ITHC-interview 9 maart 2022.

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> 1-meting: een vervolgonderzoek naar kwaliteit, kwantiteit en kostprijzen van kindercentra op Curaçao (maart 2009).

<sup>92</sup> ITHC-interview 9 maart 2022.

<sup>93</sup> Opbrengstenkaart Funderend, Voortgezet en Secundair Beroepsonderwijs, Inspectie Onderwijs 2016.

<sup>94</sup> Conscious Discipline wordt erkend als een effectieve methode door Substance Abuse and Mental Health Administration's (SAMHSA's) National Registry of Evidence-based Programs and Practices (NREPP): <https://consciousdiscipline.s3.amazonaws.com/Research/CD-FINAL-Research-Report-for-NREPP-2014.pdf>.

<sup>95</sup> Landsverordening op het funderend onderwijs van de 14de november, 2008.P.B., 2008 no.84 regelende het funderend onderwijs.

<sup>96</sup> Dienst Onderwijszaken Curaçao, V&V in vogelvlucht, maart 2000.

<sup>97</sup> SOAB, Rapportage inzake analyse bekostigingsmethodiek onderwijs, 2020.