



NULMETING VAN HET CURAÇAOSE ONDERWIJSBESTEL

TUSSENRAPPORTAGE:
KNELPUNTEN, KANSEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN

Versie juni 2022



INHOUD

Samenvatting: knelpunten, kansen en oplossingsrichtingen 3

Deel I: Uitgangspunten van het onderzoek en een beschrijving van het Curaçaose onderwijssysteem 7

1. Uitgangspunten 8

- 1.1 Aanleiding 8
- 1.2 Onderzoeksvragen 8
- 1.3 Reikwijdte, onderzoeksstrategie en verantwoording 9

2 Het Curaçaose onderwijssysteem 11

- 2.1. Demografische kenmerken van de samenleving en de schoolpopulatie 11
- 2.2. De structuur van het onderwijsstelsel 21
- 2.3. Wet- en regelgeving 27
- 2.4. Onderwijspartners 33

DEEL II: Probleemanalyse en aanbevelingen 36

Zorg voor doeltreffende informatievoorziening 37

Aanbeveling 1: Organiseer een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor kengetallen 37

Versterking van het onderwijsaanbod 40

- Aanbeveling 2: Start met het uitvoeringsplan (Onderwijs) Taalbeleid 40
- Aanbeveling 3: Intensivering van de investering in de kwaliteit van het personeel 45
- Aanbeveling 4: Optimaliseren van de voorbereiding van leerlingen op het tertiair onderwijs 51
- Aanbeveling 5: Verbetering aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt 55
- Aanbeveling 6: Kwaliteitsverbetering binnen voorschoolse educatie 61
- Aanbeveling 7: Versterk het mechanisme voor de selectie en allocatie binnen het onderwijs 65

Versterking van de structuur en het systeem 73

- Aanbeveling 8: Stimuleer goed governance 74
- Aanbeveling 9: Zorg voor geactualiseerde en adequate wetgeving 78
- Aanbeveling 10: Organiseer een efficiënt, doelmatig en transparant financieringssysteem 81
- Aanbeveling 11: Versterk het toezicht op de financiële verantwoording 84
- Aanbeveling 12: Borg de basisvoorwaarden voor goed onderwijs 86
- Aanbeveling 13: Analyseer inefficiënties in het onderwijssysteem 87

DEEL III: Van beleidsvoornemens naar actie en verandering 91

Appendix A – Registratiesysteem kengetallen 94

Appendix B – Overzicht gesprekspartners 96

Referenties 101



Samenvatting: knelpunten, kansen 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. Dit rapport betreft een tussenrapport op basis van de eerste fase van de nulmeting. In de tweede fase worden enkele aanbevelingen vertaald naar implementatie-agenda's.

De belangrijkste taken van de werkgroep in de nulmeting zijn 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 het tussenrapport 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. Het eindrapport zal een steun zijn bij het toezicht van de Curaçaose inspectie op de noodzakelijke onderwijs- en systeemverbeteringen.

Krachten van het Curaçaose onderwijssysteem

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 aanbevelingen

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 zijn:

- onvoldoende basisvoorzieningen in de vorm van adequate financiering en toegeruste schoolgebouwen;
- onvoldoende personeel 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 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 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 selectie en allocatie.



Versterking van de structuur en het systeem

8. Stimuleer good governance:
 - Organiseer een professionele organisatiestructuur met verzelfstandigd openbaar onderwijs waarbij er scheiding is tussen bestuur en toezicht, en waarin raden van toezicht schoolbesturen steunen en waar nodig corrigeren.
 - Geef medezeggenschap een volwaardige positie.
9. Zorg voor adequate en up-to-date 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 wil de werkgroep in deze nulmeting een stap verder gaan 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. Deel III van dit rapport laat zien hoe de aanbevelingen op drie manieren ingevuld kunnen worden:

Aanbeveling doeltreffende informatievoorziening

Voor het zicht krijgen op kengetallen (aanbeveling 1) haken we aan bij initiatieven die al gestart zijn op Curaçao.

Aanbevelingen Onderwijsaanbod, Structuur en Systeem

Voor de meest urgente onderwijsaanbevelingen (2 t/m 7) en de structuur- en systeem-aanbevelingen (8 t/m 13) richten wij in het vervolg op deze tussenrapportage een tweetal implementatie-agenda's in. Een agenda met de focus op huisvesting/ bestuurlijke schaalvergroting en een agenda met de focus op de actualisering van regelgeving (minder gedetailleerd, herziening Vergoeding en Verantwoordingsstelsel) verbonden aan bestuur (positionering Dienst Openbare Scholen en interne checks als klachtencommissie, medezeggenschapsraad en raad van toezicht). Een implementatie-agenda bevat alle elementen die nodig zijn om daadwerkelijke veranderingen te bewerkstelligen. Naast de voor realisatie verantwoordelijke partij wordt aangegeven welke organisaties en personen betrokken zijn bij de implementatie van verbeteringen, welke resultaten wanneer moeten worden bereikt en welke criteria daarbij gehanteerd worden. We maken hiermee onze aanbevelingen zo operationeel mogelijk. De feitelijke uitvoering ligt echter buiten de verantwoordelijkheid en rol van de werkgroep. Daar waar verbeterpunten eerder zijn geïnventariseerd of in uitvoering genomen, zal de werkgroep met betrokken partijen afspreken hoe deze een plek kunnen krijgen in de agenda en concreet en meetbaar kunnen worden gemaakt. We willen in de implementatie-agenda's uitgaan van realisatie van de aanbevelingen op korte en op lange termijn.



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 onderbouwing in de implementatie-agenda's 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.



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

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).

Het doel van deze tussenrapportage en de hieropvolgende eindrapportage is om te komen tot concrete aanbevelingen hoe Curaçao deze doelen kan realiseren. Naast het doen van onderzoek en probleemanalyse is het doen van aanbevelingen een belangrijke taak van de Curaçaose en Nederlandse inspecties. De werkgroep probeert ontwerpen voor de uitvoering van de aanbevelingen te formuleren. De werkgroep zal in het eindrapport enkele aanbevelingen concreet uitwerken, onder andere in de vorm van implementatie-agenda's met een duidelijke beschrijving van rol- en taakverdeling. De feitelijke uitvoering ligt echter buiten de verantwoordelijkheid en rol van de werkgroep. Na publicatie van het 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 invalshoek¹ 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.² De kwaliteitsdomeinen en vastgestelde thema's zijn afgestemd op het 'Dimensions of Educational Effectiveness Framework'³ 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 resultaatanalyse geven we aanbevelingen. Hiermee beantwoorden we deelvraag 3. Aan de hand van deelvraag 4 geven we een beeld 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.

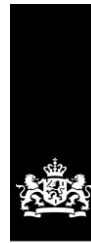
De vragen zijn gericht op factoren die bijdragen aan het realiseren van basiskwaliteit, een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en een goede doorstroom.

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*.

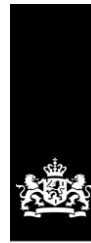
1.3 Reikwijdte, onderzoeksstrategie en verantwoording

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

Om een volledig beeld te krijgen van het Curaçaose onderwijssysteem is deskresearch uitgevoerd, 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



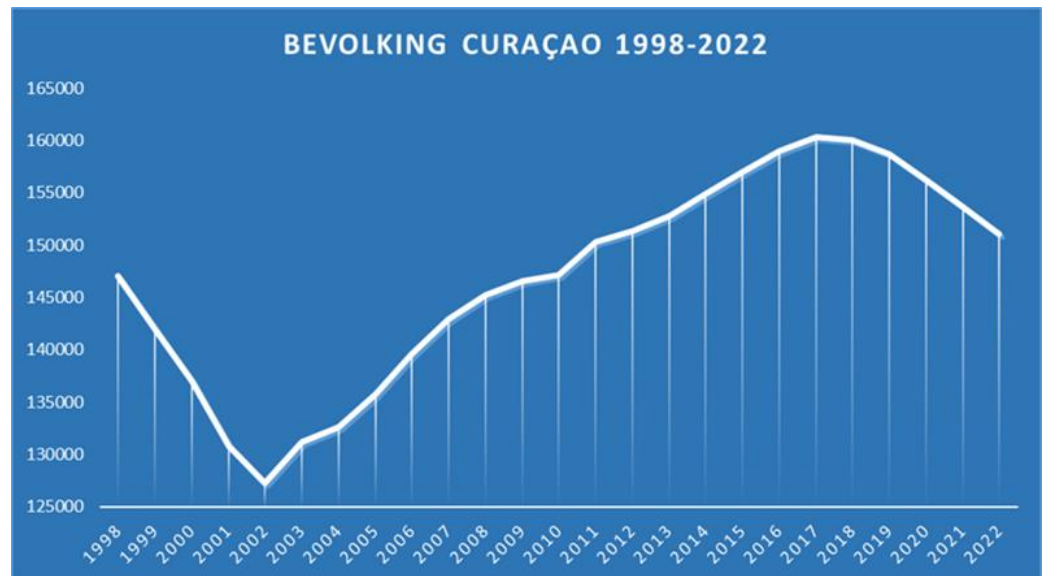
dit rapport. Het kan zijn dat de tussenrapportage onvolkomenheden bevat. Mocht dit blijken dan wordt dit in de eindrapportage hersteld.



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.

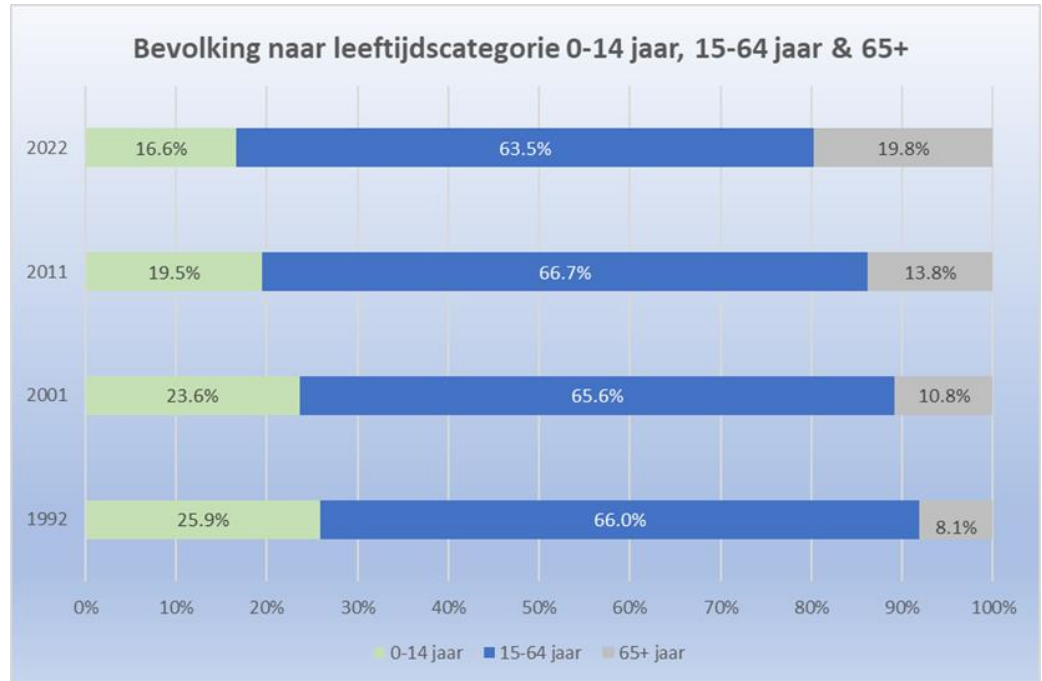


Figuur 1. Bron: <https://www.cbs.cw/population-tables>

De meest actuele informatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)⁴ op Curaçao maakt duidelijk dat het land op 1 januari 2022 een geregistreeerde bevolking van 151.066 had, van wie 54,6 procent vrouw is. Eén jaar eerder telde Curaçao nog 153.671 inwoners.⁵ Wat verder opvalt is dat na vele jaren van stabiele bevolkingsgroei vanaf 2017 de geregistreeerde 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 sterftecijfer 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 3.337.⁶

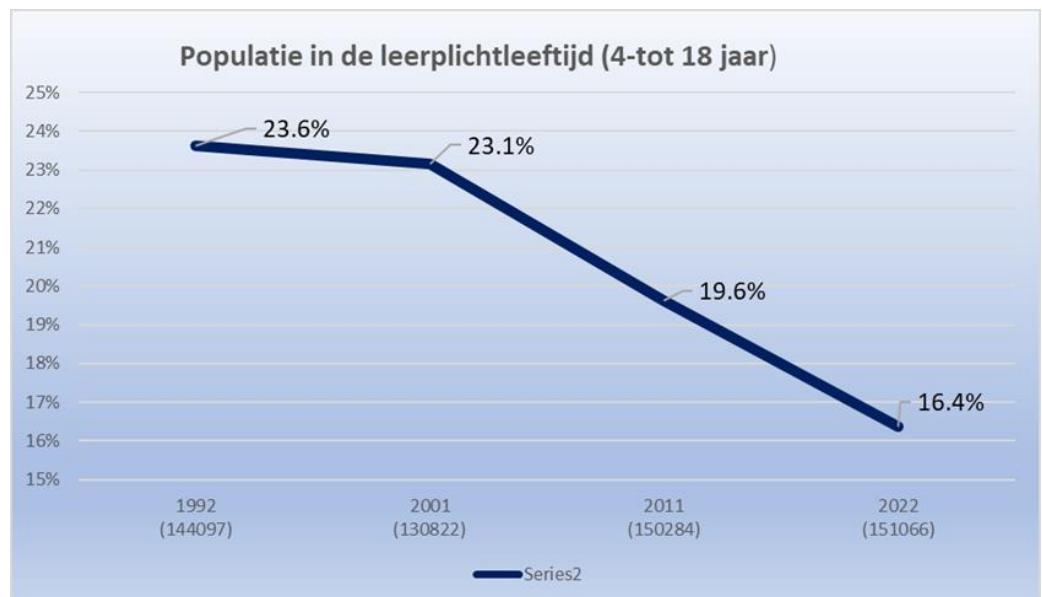
Verder dient over de totale bevolkingsomvang te worden opgemerkt dat op Curaçao veel mensen wonen die niet staan geregistreerd. Dit zijn naast de gepensioneerden, die slechts zes maanden per jaar op Curaçao zijn, de ongedocumenteerden. Deze aantallen lijken de laatste jaren te zijn toegenomen, maar ze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

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



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.⁷ 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.

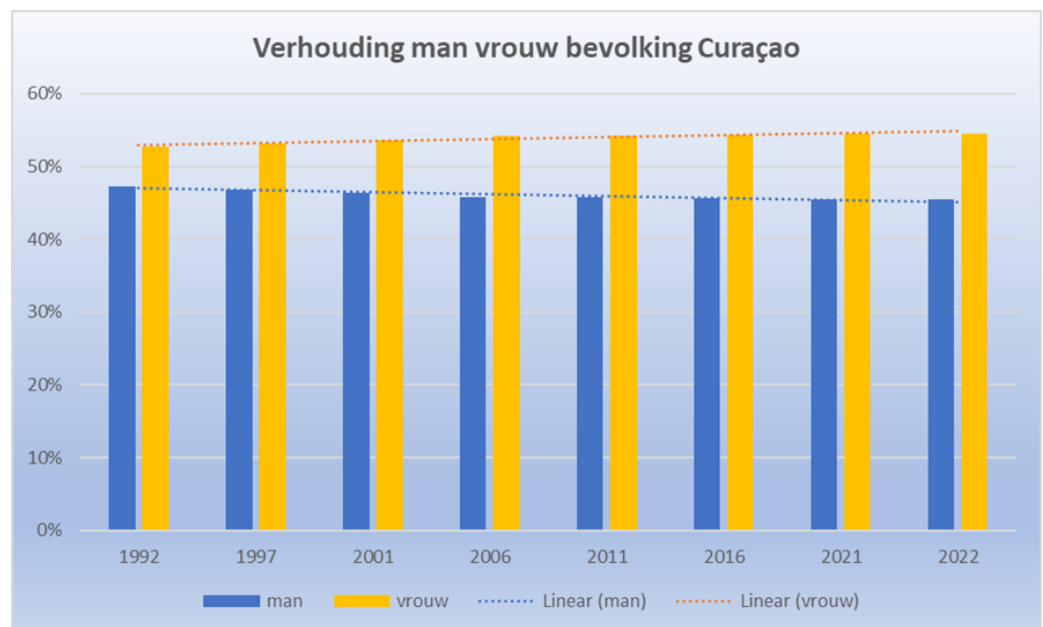
Tabel opbouwbevolking censusjaren 1992,2001,2011 en tussenliggende 5 jaar &2022							
	1992	1997	2001	2006	2011	2016	2022
0-14 jaar	25,9%	26,4%	23,6%	22,0%	19,5%	18,7%	16,6%
15-64 jaar	66,0%	65,0%	65,6%	66,0%	66,7%	65,6%	63,5%
65+ jaar	8,1%	8,6%	10,8%	11,9%	13,8%	15,7%	19,8%
Totaal	144.097	146.855	130.627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

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.⁸ 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.

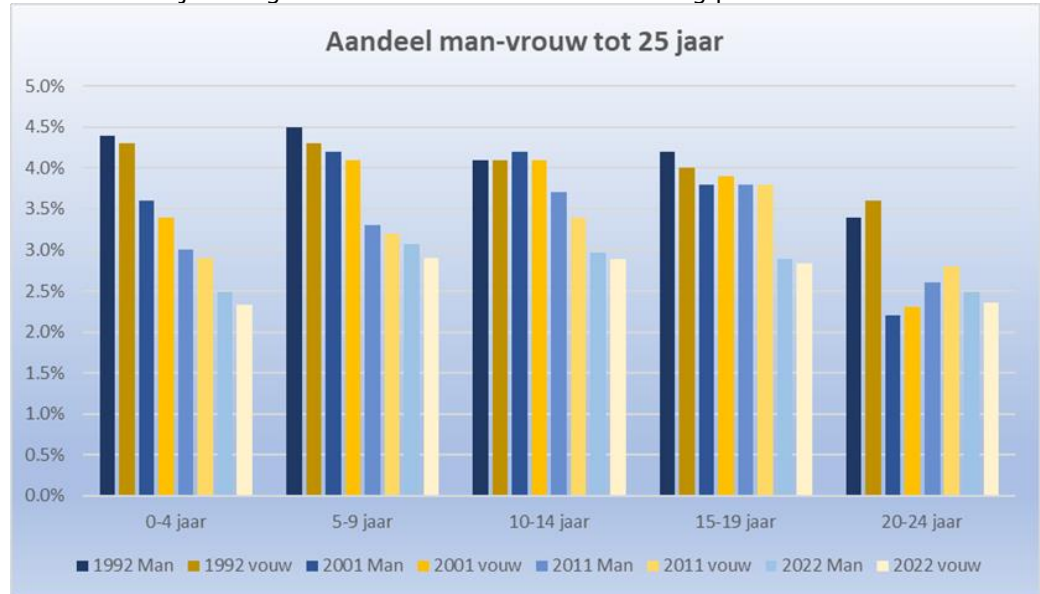


Figuur 4. Bron: <https://www.cbs.cw/population-tables>

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.



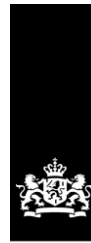
Figuur 5. Bron: <https://www.cbs.cw/population-tables>

Migratieachtergrond en verblijfsstatus

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.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹



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.¹²

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.¹³ Voor wat betreft de schoolgaanden zijn deze cijfers ongeveer hetzelfde.¹⁴ 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. Tweektalige school met alfabetisering in het Nederlands
4. Tweektalige school met alfabetisering in het Papiaments

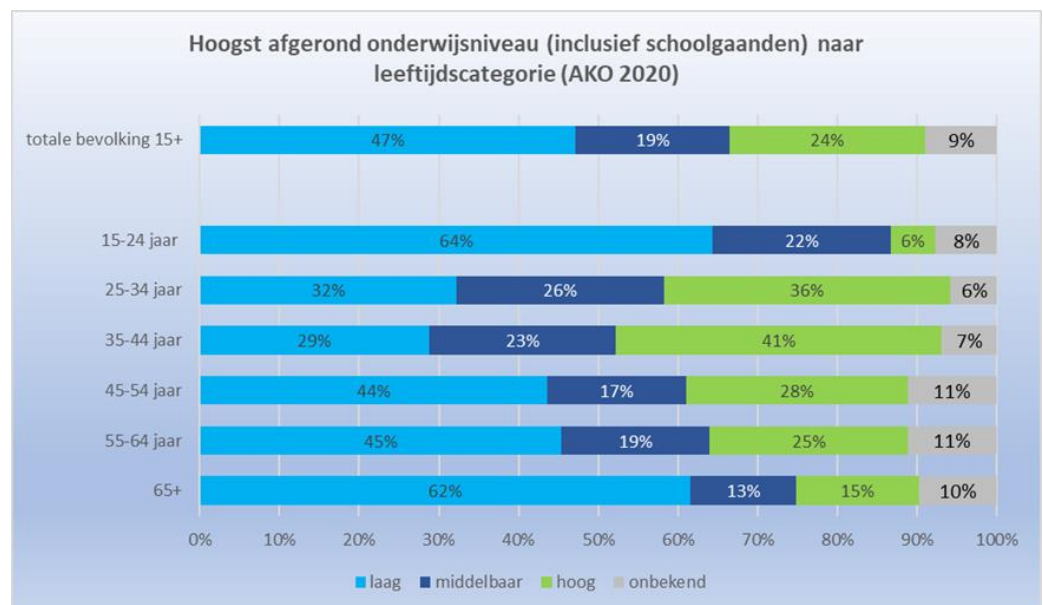
Van de 47 gesubsidieerde funderend onderwijs-scholen (2021/2022) behoren 8 (17 procent) tot optie 1, 5 (11 procent) tot optie 2, 17 (36 procent) tot optie 3 en 17 (36 procent) tot optie 4. Stichting R.K. Centraal Schoolbestuur heeft aangegeven



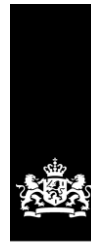
per 1 augustus verandering aan te brengen in de instructietaal bij enkele van haar scholen.

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.^{15,16} 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 2 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 afgemaakt
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
ISCED 4 en 5	onderwijsprogramma's verder gericht tot toelating tot arbeidsmarkt (komen [nog] niet op Curaçao voor) zie korte uitleg op website https://www.cbs.cw/classifications
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 2. 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.^a 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^b wordt in dit geval zowel de werkzoekende als de niet-actieve jongeren bedoeld. In oktober 2020 lag dit percentage voor Curaçao tussen

^a 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.

^b 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.¹⁷

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.¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰ In 2013 werd 4,93 procent van het bruto nationaal product uitgegeven aan onderwijs.²¹ Hiermee ligt dit percentage precies op wat OESO-landen aan onderwijs besteden en iets onder dat van Nederland (5,2 procent).²²

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.²³ 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.²⁴

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.²⁵ 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 3 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 55.000.²⁶ 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.²⁷ 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 3. 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. In vergelijking met West-Europese landen liggen brandstofprijzen en de kosten voor woonruimte onder het niveau van West-Europa, voedselprijzen liggen (ver) boven het West-Europese niveau. De reden hiervoor is dat Curaçao bijna al het voedsel moet importeren uit onder meer Zuid-Amerika, de Verenigde Staten en Nederland.

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.²⁸

Bij de laatste telling, die in 2011 is gehouden, is naar voren gekomen dat 12.920 huishoudens onder de armoedegrens leefden. Dit is een percentage van 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.²⁹

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.^c 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. Er ligt hier een taak voor de overheid om beleid te maken en uit te voeren, om deze grote groep jongeren beter in beeld te krijgen en gerichter acties te kunnen ondernemen.

De kengetallen binnen het onderwijs30

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

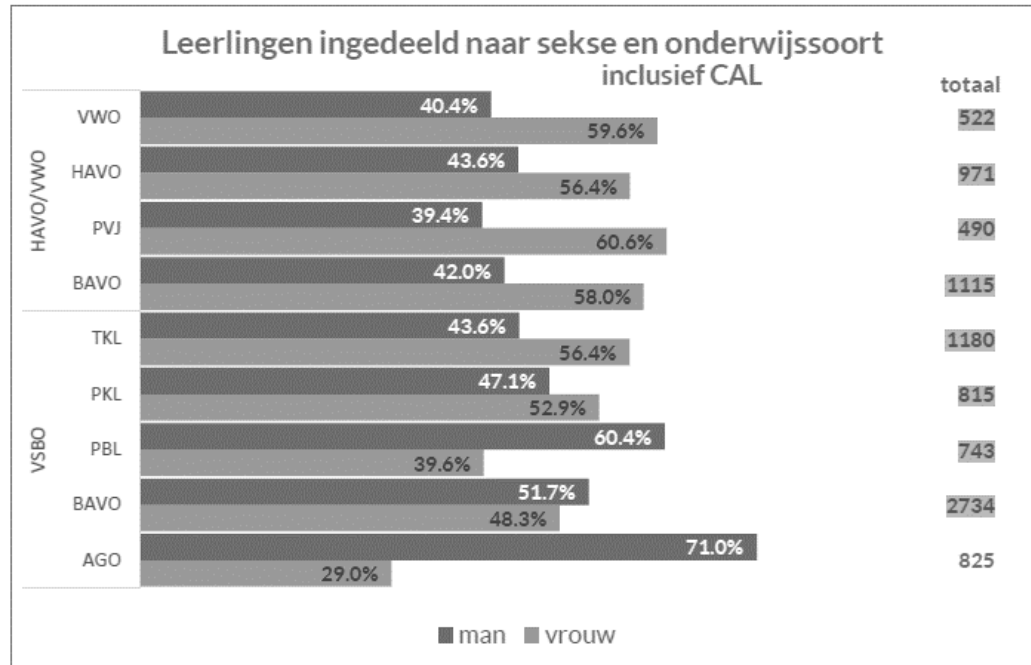
In het schooljaar 2019/2020 volgden 1.198 leerlingen, waarvan 70,6 procent van het mannelijk geslacht en 29,4 procent van het vrouwelijk geslacht, onderwijs aan een school voor speciaal onderwijs, verdeeld over 14 scholen.

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*³¹
Tegenwoordig kunnen vrijwel alle jongeren op Curaçao onderwijs volgen. Dit was een aantal eeuwen geleden nog niet het geval.³² 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 samenleving³³, waarin de begrippen macht, ras en klasse een belangrijke rol speelden. Personen met macht waren meestal blanken 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.³⁴

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 onderwijsdiploma en een overheidsbeurs eenvoudiger om in Nederland te studeren.³⁵

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.³⁶

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.³⁷

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 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.³⁸

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.³⁹

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.⁴⁰

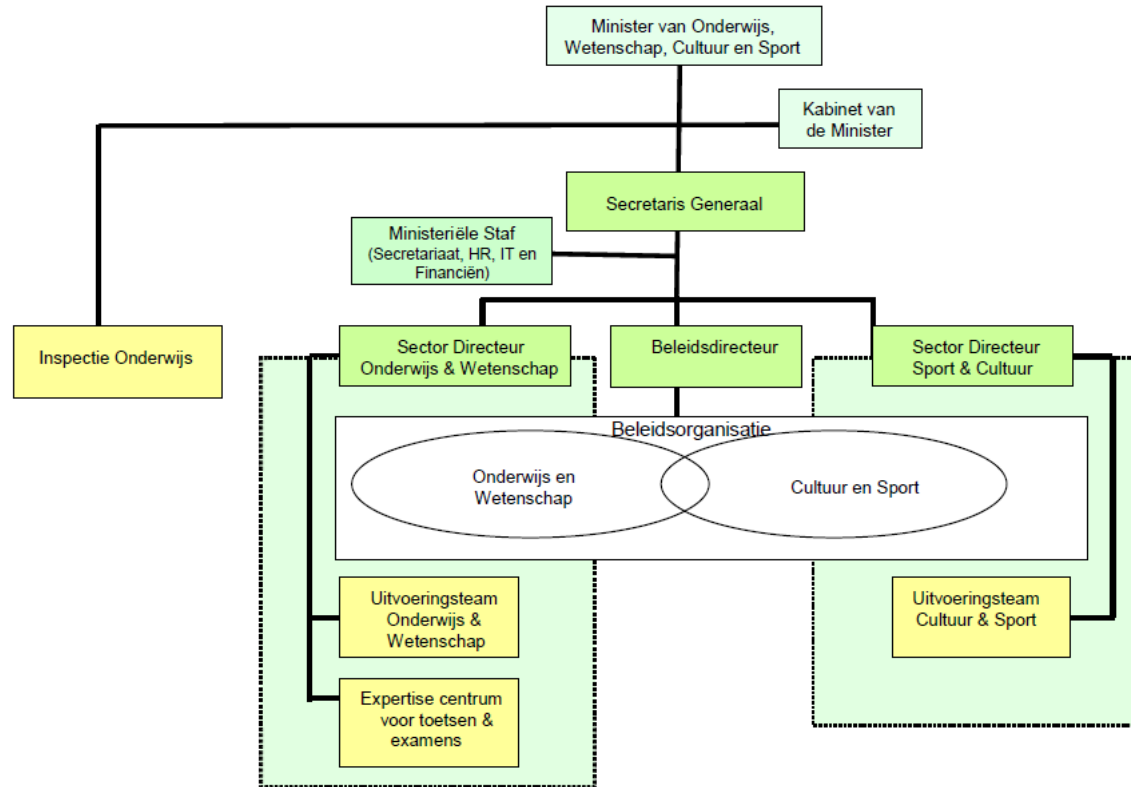
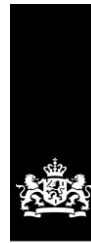
Voor de verschillende onderwijssoorten zijn een aantal meer algemene ambities uitgesproken. Om ervoor te zorgen dat meer kinderen voorschoolse educatie volgen, moet er meer geïnvesteerd worden in goede communicatie naar ouders. In het funderend onderwijs zal de nadruk meer op taalontwikkeling en taalonderwijs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

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.⁴²

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.⁴³

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.⁴⁴

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.⁴⁵ 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).⁴⁶

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.⁴⁷

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.⁴⁸

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.⁴⁹ 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.⁵⁰

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.⁵¹

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.⁵²

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.⁵³

• *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.⁵⁴

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

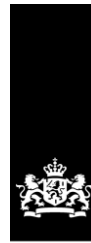
Per educatiegebied zijn door het ministerie leerlijnen ontwikkeld. Voorbeelden hiervan zijn leerlijnen rekenen en wiskunde en Nederlands.⁵⁵

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.⁵⁶

- *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).⁵⁷



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.⁵⁸

- *Vorbereidend secundair beroepsonderwijs*

In 2003 is het voorbereidend secundair beroepsonderwijs (vsbo) ingevoerd.⁵⁹ 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).



Examenprogramma

Vervolgens kiest de leerling een sector binnen zijn leerweg. De verschillende sectoren zijn techniek, economie of zorg en welzijn. De eindtermen zijn wettelijk vastgelegd.⁶⁰ 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.⁶¹

- *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.⁶² De eerste twee jaar vormen een algemene basisvorming. Het derde jaar is een profielvoorbereidend jaar. In de bovenbouw kunnen leerlingen kiezen uit vier profielen: cultuur en maatschappij, economie en maatschappij, natuur en gezondheid en natuur en techniek.

Examenprogramma

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.⁶³ 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.⁶⁴ 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 onderwijsscholen 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.⁶⁵ 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.⁶⁶

- *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.⁶⁷

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.⁶⁸

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.⁶⁹

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 zeven 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) en de Stichting R.K. Centraal Schoolbestuur (RKCS). 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. Dit geldt niet voor 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. Te veel leerlingen beheersen de basisvaardigheden taal en rekenen onvoldoende en men maakt zich ernstige zorgen over de leerlingen die vroegtijdig en zonder diploma het onderwijs verlaten.⁷⁰

In 2016 heeft het RKCS vier hoofddoelstellingen in haar strategisch beleidsplan geformuleerd, namelijk: hoge kwaliteit bereiken, onderwijs vernieuwen met ICT, gelijke kansen garanderen, de katholieke identiteit en welzijn en sociaal-emotionele ontwikkeling bevorderen. Men wil met deze hoofddoelstellingen onderwijs van topkwaliteit bieden met hoge eisen en aandacht voor het individuele talent. Hiermee willen zij leerlingen helpen zich te ontwikkelen tot creatieve, talentvolle, digivaardige en verantwoordelijke burgers, die uitmuntend en succesvol willen zijn in alles wat ze



doen en bereid zijn zich in te zetten voor het algemeen belang naast het eigen belang.

De visie van de Dienst Openbare Scholen is in lijn met het Regeerprogramma Curaçao 2017-2021, 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.⁷¹

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.⁷²

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 Onderwijsgevend 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 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 Uní (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 studentenraad⁷³. 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.

Bovenstaande beschrijving van het Curaçaose onderwijssysteem legt alvast enkele aandachtsgebieden bloot. Deze worden nader onderzocht door middel van, onder andere, gesprekken met onderwijspartners en bezoeken aan instellingen.



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. 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 in te richten. 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 vormen 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. 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 en ontwikkelingen

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.



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, zoals schoolleiders en -besturen. Stakeholders kunnen zelf ook onderzoek verrichten. Validiteit heeft hier betrekking op gedeelde en gedragen definities van kengetallen. Betrouwbare registratie kenmerkt zich door een eenvoudig en toegankelijk invoerproces waarin scholen en instellingen worden gefaciliteerd. Duurzaamheid relateert aan continuïteit op het gebied van een data-infrastructuur, ICT-expertise en financiering.

De werkgroep heeft kennisgenomen van het programma Digitalisering Onderwijs Curaçao, dat in potentie kan resulteren in een dataregistratiesysteem dat voldoet aan de hierboven geschetste voorwaarden. Met dit programma stelt het Ministerie van OWCS zich onder andere ten doel om "een duurzame en effectieve digitalisering van de organisatie en leerprocessen in de door de overheid bekostigde scholen op Curaçao" te realiseren. Een vitale stap in dit proces betreft "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". 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 een digitaal dataregistratiesysteem genaamd Centraal Landelijk Onderwijs Applicatie (CLOA). Als de voorwaarden rond validiteit, betrouwbaarheid en duurzaamheid voldoende zijn geborgd, kan de CLOA een sleutelrol vervullen in de uitwerking van onderhavige aanbeveling. De stand van zaken rond de CLOA per juni 2022 is dat enkele modules reeds zijn ingericht (een onderwijskundig rapport; de eindtoets funderend onderwijs; digitale aanmelding voortgezet onderwijs; door ouders aangetekende beroepsgevallen; de mogelijkheid voor snelle rapportage; datastandaardisatie), aan andere modules wordt gewerkt (leerling- en personeelsadministratie) en dat enkele modules gepland staan om toegevoegd te worden (leerplicht en kort verzuim; schooltransport; bekostiging; voor- en naschoolse educatie; speciaal funderend onderwijs). 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. Met de invoering van de CLOA is hier een begin mee gemaakt.

Uit de beschikbare data kan de schoolloopbaan van leerlingen en studenten binnen het speciaal onderwijs, funderend onderwijs, voortgezet onderwijs en secundair beroepsonderwijs gegenereerd worden. Dit vereist wel een aantal handelingen en is tijdrovend.

Voor de volledigheid zij vermeld dat voordat is aangevangen met de CLOA 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.



Aanbevelingen

De werkgroep adviseert een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor kengetallen te ontwikkelen. Het ligt voor de hand om aan te sluiten op de huidige ontwikkeling van de Centraal Landelijk Onderwijs Applicatie, een onderdeel van het programma Digitalisering Onderwijs Curaçao. Voorwaardelijk hierbij zijn in elk geval borging van de validiteit, betrouwbaarheid en duurzaamheid van het systeem, en overeenstemming tussen de betrokken stakeholders over de precieze data die worden opgenomen. Toegang tot de data voor het brede publiek, namelijk alle stakeholders in het onderwijsveld, is een essentieel element en een voorwaarde voor de doeltreffendheid van het systeem.



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. Het Engels wordt pas de laatste paar jaren als onderwijstaal of tweede taal gehanteerd 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 beheersniveaus 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 dienen zorg te dragen voor een zo optimaal mogelijke aansluiting van de instructietaal op de moedertaal van de leerlingen, maar leerkrachten krijgen echter weinig kans om eigen initiatieven voor innovatie te starten, missen groeimogelijkheden en worden niet ondersteund om hun (taal)lessen op niveau te geven. 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.

De kennis en deskundigheid van de leerkracht om in deze complexe situatie te kunnen differentiëren, en daarnaast zowel een moedertaal als een vreemde taal didactisch te hanteren, is voor zowel zittende als net afgestudeerde leraren een uitdaging. De impact van taal op het leren in het algemeen en op het latere onderwijssucces van de leerling speelt door in het sociaaleconomisch welzijn van de bevolking.

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 uitgewerkt in een reeds bestaand uitvoeringsplan taalbeleid (2021). Wij adviseren te starten met het uitvoeringsplan, de aanbevelingen daarin te prioriteren en een tijdpad te concretiseren voor de tussentijds te behalen resultaten per onderwijstijds.



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. Deze taalsituatie is niet zomaar ontstaan en zal ook niet zomaar kunnen veranderen. Het toverwoord hierbij is aansluiting, samenhang en coherentie. Ook op het gebied van wetgeving.

Vrijheid in instructietaal leidt tot diffuse onderwijspraktijk

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. In de praktijk betekent deze vrijheid in taalkeuze dat op alle scholen verschillende talen naast elkaar worden gebruikt, met verschillende uitgangspunten en rollen. Dit heeft als gevolg dat leerkrachten schakelen van de ene taal naar de ander, en dat veel leerlingen de officiële talen niet op het door de overheid vereiste niveau beheersen aan het eind van hun schoolcarrière. Relevant is dat het Nederlands voor de meeste leerlingen een vreemde taal is; Nederlands wordt noch thuis noch in hun directe omgeving gesproken.

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. Ze blijken dat echter niet te beseffen omdat zij hun instructietaal vaak baseren op een specifieke leerlingenpopulatie en houden te weinig met het feit dat zij verantwoordelijk zijn voor de schoolresultaten van 'alle' leerlingen. Ongeacht de moedertaal van de leerling dient de school zodanig te differentiëren dat alle leerlingen de door de overheid vastgestelde kerndoelen en taalniveaus halen.

Taalbeheersing in het voortgezet onderwijs

De examens in het voortgezet onderwijs worden doorgaans voornamelijk in het Nederlands afgenomen. De beheersing van het Nederlands is derhalve van invloed op de resultaten van de leerling. Samenwerking in het Koninkrijk is hierbij van groot belang om te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen die invloed hebben op het landelijke taalbeleid en taalplanning, zoals de aanscherping van exameneisen Nederlands voor het vsbo, havo, vwo en de koppeling van de examens Nederlands van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (het secundair



beroepsonderwijs op Curaçao). Ook op het gebied van samenwerking voor de standaardisering van het Papiaments, de docentenopleiding en het ontwikkelen van een referentiekader Papiaments, kerndoelen en lesmateriaal is samenwerking binnen het Koninkrijk van groot belang.

Voorwaarden voor taalverwerving schieten tekort

Naast het ontbreken van een passend schooltaalbeleid spelen er nog andere problemen in het Curaçaose schoolsysteem die mede van invloed zijn op taalverwerving en -beheersing: het Nederlandse lesmateriaal in het funderend onderwijs is veelal verouderd en voldoet niet aan de Curaçaose context. Daarbij sluit het taalniveau van het lesmateriaal in het Nederlands niet aan op het taalniveau van de leerling. Op Papiamentstalige scholen wordt het lesmateriaal vertaald naar het Papiaments door leerkrachten. Dit kost veel tijd. Ook de vertaling van examens op vsbo-niveau kost veel tijd en geld. Daarnaast worden toetsen en examens in zowel het funderend onderwijs als het voortgezet onderwijs steeds taliger. Deze toetsen veronderstellen dus voldoende taalbeheersing van de leerlingen om ze te kunnen maken. Voor leerkrachten die Nederlandstalig materiaal vertalen naar het Papiaments is een gedegen taalbeheersing van beide talen noodzakelijk.

Afstemming onderwijstijd op taalbehoefte

In het Common European Framework of Reference for Language (CEFR) is het taalniveau dat een leerling kan bereiken in een vreemde taal gekoppeld aan de onderwijstijd die hieraan wordt besteed. In het funderend onderwijs wordt echter 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. Daarbij komt dat het Nederlands niet als vreemde taal, hetgeen het is, wordt aangeboden. In het vsbo, havo en vwo stromen leerlingen door met verschillende taalachtergronden en taalniveaus. Voor taalzwakke leerlingen geldt dat er extra lestijd aan de instructietaal dient te worden 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 belemmeren de leraren om aan te sluiten bij de uiteenlopende onderwijsbehoeften van leerlingen.

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 bestempeld. 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. Leerkrachten in het funderend onderwijs worden geacht instructies in het Nederlands en het Papiaments te kunnen geven. Daarnaast worden ze ook geacht de lessen Engels en Spaans in groep 7 en 8 te verzorgen, te kunnen differentiëren naar het taalniveau van de leerling in alle schoolvakken en hierbij de didactiek van een moedertaal en vreemde taal te 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. Ook de aansluiting met de arbeidsmarkt is, mede vanwege het lage taalbeheersingsniveau, niet optimaal.

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 uitgebreide analyse van de huidige problematiek 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). Daarnaast 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 van het (Engelstalige) systeem van de Caribbean Examination Council (CXC) Deze aanbevelingen zijn verder geconcretiseerd in het uitvoeringsplan.

Start met het uitvoeringsplan

De werkgroep adviseert om de beschreven activiteiten in het uitvoeringsplan op te pakken. De activiteiten in het uitvoeringsplan betreffen grotendeels de inrichting van (nieuwe) formele entiteiten en het toekennen van bijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Vervolgens beveelt de werkgroep aan de voorgenomen evaluatie van het onderwijstaalbeleid verder te concretiseren. In het uitvoeringsplan is voorsnog 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: Intensivering van de investering in de kwaliteit van het personeel

Er bestaan op Curaçao, naast de LOFO, enkele opleidingen tot tweedegraads- en eerstegraadsleraar. Er is voor een aantal vakken en vakgebieden geen lokaal aanbod van lerarenopleidingen. Denk hierbij vooral aan 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.

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.

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.⁷⁴

Door het lerarentekort en de ontwikkelingen binnen lerarenopleidingen en in het Koninkrijk zal dit beeld voorsnog niet substantieel veranderen. 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. 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. Het totaaloverzicht van de aangewezen cursussen voor een pedagogisch getuigschrift dient in kaart te worden gebracht.

Als laatste wordt aanbevolen een onafhankelijk tevredenheidsonderzoek te doen onder de studenten en afgestudeerden van de lerarenopleidingen over hun voorbereiding op het beroep. Dat zou leraren die zowel op Curaçao als in het buitenland hun diploma hebben behaald moeten betreffen.



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.

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 beroepenveldcommissie. Volgens de University of Curaçao zijn afgestudeerden van de lerarenopleidingen innovatief en kunnen ze goed met nieuwe werkvormen overweg.

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.

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 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 niet altijd over voldoende kennis van taal en cultuur, kenmerken van specifieke doelgroepen en vakkennis beschikken en dat zij niet altijd de juiste pedagogisch-didactische kwaliteiten of beroepshouding hebben.

Door het tekort aan leraren zijn er werkgevers die 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;
- niet de vereiste diploma's heeft voor het geven van een vak;
- niet de juiste diploma's heeft om op een bepaalde afdeling ingezet te worden.



Bevoegdheden onderwijsgevend personeel

De bevoegdheden 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. Met de huidige bevoegdheidsregeling voor leraren is er geen flexibilisering mogelijk voor het toekennen van bevoegdheden aan personeel dat niet altijd gekwalificeerd is als leraar, maar die op basis van capaciteiten, talenten en persoonlijkheid wel belangrijk zijn in het onderwijs. 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 onmogelijk om voor bepaalde opleidingen bevoegd personeel aan te trekken. Het is daarom van belang de bevoegdheidsregelingen te herzien.

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 veel te laag, omdat de bovenbouw van de havo- en vwo-scholen een plek is waar eerstegraadsleraren les horen te geven. Volgens de huidige bevoegdheidsregeling was in 2016 de meerderheid van de leraren die als eerstegraadsleraar zijn ingezet daarvoor onbevoegd. Zie onderstaande tabel.

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

Tabel 4. Bron: Inspectie Onderwijs, 2016

In 2016 bleek dat binnen het secundair beroepsonderwijs van de 346 leraren 31,2 procent een lerarenopleiding, 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 Onderwijsgevend 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. 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.

Binnen de directies van scholen worden soms taken gedelegeerd aan het middenmanagement of soms worden ze juist niet uit handen gegeven. Ook komt voor dat het schoolbestuur zijn taken en verantwoordelijkheden doorschuift naar de directie van de school. Directies klagen over 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 moeten wel worden uitgevoerd om kwalitatief goed onderwijs te kunnen garanderen.

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 eindverantwoordelijkheid wordt gelegd bij de overheid. Feit is dat de werkgevers ook te maken hebben met een deel van het personeel voor wie dispensatie is aangevraagd, en dat niet bevoegd is. Dit is een reden voor ontevredenheid onder het personeel. Stelselmatig toezicht en controle op bevoegdheden door werkgevers en het correct inschalen van personeel binnen het onderwijs vinden niet plaats.

Het personeel is niet altijd tevreden met de waardering die het krijgt en de omstandigheden waaronder officiële en extra taken moeten worden uitgevoerd. Signalen van ontevredenheid worden meestal in de media gegeven door de vakbonden, om zo de aandacht van de overheid te trekken. De huidige overlegstructuur tussen de vakbonden en de overheid blijkt niet efficiënt en effectief te zijn, cao-onderhandelingen duren bijvoorbeeld erg lang. De uitvoering van gemaakte afspraken met de overheid wordt steeds 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. Er zou tijd geïnvesteerd moeten worden in het aanscherpen van de kaders voor 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 herzien 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.

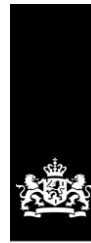
Om meer academici aan te trekken voor het leraarschap of om tweedegraadsleraren te motiveren een eerstegraadsbevoegdheid te halen, is het aan te bevelen om een



aanpassing van de arbeidsvoorwaarden te overwegen. Hiertoe kunnen verschillende opties worden verkend. Bijvoorbeeld om het salaris overeen te laten komen met de zwaarte van de uitgeoefende functie. Het salaris zou ook vergelijkbaar dienen te zijn met wat vakmensen buiten het onderwijs verdienen. Een andere te verkennen optie is om het salaris van een eerstegraadsleraar dusdanig te verhogen dat het verschil met het salaris van een tweedegraadsleraar noemenswaardig is. Aanvullend zou lokaal de mogelijkheid geschapen kunnen worden voor tweedegraadsleraren om een eerstegraadsbevoegdheid te halen. 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. Verder zou het goed zijn om de inhoud van de cursussen nogmaals te bestuderen en eventueel voorstellen te doen voor aanpassing.

Als laatste wordt aanbevolen een onafhankelijk tevredenheidsonderzoek te doen onder de studenten en afgestudeerden van de lerarenopleidingen over hun voorbereiding op het beroep. Dat zou leraren moeten betreffen die zowel op Curaçao als in het buitenland hun diploma hebben behaald. De University of Curaçao is inmiddels voornemens om een alumni-onderzoek te doen en afgestudeerden te volgen. Dat kan hiervan onderdeel zijn.



Aanbeveling 4: Optimaliseren van de voorbereiding van leerlingen op het tertiair onderwijs

Het hoger en 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. Door het beperkte aanbod aan opleidingen vervolgen studenten hun studieloopbaan in het buitenland, vaak gaan zij naar Nederland.

Door dit beperkte aanbod aan studiemogelijkheden op Curaçao wordt oriëntatie op studiemogelijkheden bemoeilijkt. Ook 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 stellen voor 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 op Curaçao 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, werkgelegenheid en 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.

Door het beperkte aanbod aan opleidingen op Curaçao vervolgt een groep studenten hun studieloopbaan buiten Curaçao, vaak gaan zij naar Nederland. De groep studenten die in Nederland 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;
- 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 óf secundair beroepsonderwijs doorstromen;
- na het behalen van hun bul een vervolgopleiding gaan doen.

Studiekeuze en loopbaanoriëntatie

Naast het beperkte aanbod aan studiemogelijkheden op Curaçao dat oriëntatie op studiemogelijkheden bemoeilijkt, wordt er doorgaans door de scholen en instellingen zelf onvoldoende tijd aan studievaardigheden, persoonlijke ontwikkeling en studie- en beroepsoriëntatie besteed. Door het gebrek aan inhoudelijke aansturing en beleid gaan scholen hier op verschillende manieren mee om.

Binnen de maatschappij en vanuit de overheid is men niet gericht op een optimale en reële beeldvorming van de behoeften op de arbeidsmarkt en de waardering van beroepen op verschillende niveaus. De media, werkgevers, beroepsgroepen en vakbonden spelen hierin een cruciale rol.

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 welke richting aangegeven moet worden. De beschikbaarheid van bruikbare en relevante kengetallen is hierbij een factor.

Het bovenstaande heeft invloed op het aanbod van studiekeuze en loopbaanoriëntatie en kan resulteren in verkeerde sector-, profiel- en studiekeuze en er is dan onvoldoende aansluiting bij talenten, interesses, capaciteiten en persoonlijkheid. Hierdoor zijn er studenten, zowel op Curaçao als in Nederland en de regio, die 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 studievaardigheden en 21e-eeuwse vaardigheden. 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. In dit rapport wordt onder andere geconcludeerd dat:

- De algemene voorbereiding in de Cariben op de overstap naar vervolgonderwijs schiet tekort: leerlingen worden te weinig gevormd in zelfstandigheid, studievaardigheden 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 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.⁷⁵

Volgens de University of Curaçao zijn er inderdaad problemen en komt dit door 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.

Een eerste voorstel is 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'⁷⁶ te implementeren. 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.⁷⁷

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

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, de werkgelegenheid en de behoeften op de



arbeidsmarkt gecreëerd moeten worden en het aanbod aan opleidingen moet hierop afgestemd worden.



Aanbeveling 5: Verbetering aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt

Een totaaloverzicht van de behoefte in kwantitatieve en kwalitatieve zin op de totale arbeidsmarkt 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. Dit betekent dat er niet efficiënt met de kennis, vaardigheden en ervaringen van mensen wordt omgegaan.

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 beschikbaarheid van bruikbare en relevante kengetallen is daarbij een belangrijke factor. Omdat een volledig beeld ontbreekt van arbeidsmarktbehoefte en aansluitende opleidingsmogelijkheden is het binnen het onderwijs niet duidelijk welke richting opgegaan moet worden. Dit zorgt ervoor dat de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt niet optimaal is en dat dit niet beleidsmatig aangepakt kan worden. 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, waar zowel toerisme als onderwijs onder vallen, 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. De verantwoordelijkheid hiervoor werd niet alleen bij het onderwijs gelegd, ook de wijze van opvoeden en de cultuur op Curaçao werden hiervoor verantwoordelijk gehouden. 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. Voor een belangrijk deel ligt dit aan de eindtermen in het beroepsonderwijs die grotendeels uit 2003 zijn, en waarvan recentelijk een deel is aangepast. 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.

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 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. Per augustus 2022 starten de sbo-instellingen met 37 opleidingen 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 zijn voor 50 procent gereed. De afronding inclusief vastlegging is 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.

Bovendien zouden minder gedetailleerde urentabellen meer mogelijkheid tot maatwerk bieden; 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.

Ten tweede zijn er 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 inkrimpt en er een tekort is aan personeel met een gespecialiseerde opleiding en vakmanschap is indicatief voor het inefficiënte gebruik van het huidige personeel, de beschikbare faciliteiten en voorzieningen. Het onderwijsleerproces loopt het risico niet optimaal aangeboden te worden door onder andere roostertechnische problemen en gebrek aan personeel en/of infrastructuur, waardoor studenten niet efficiënt gebruik kunnen maken van de onderwijstijd.

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 heeft invloed 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 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. 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 behoeft 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 rekvaardigheden 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 voor beroepsonderwijs als resultaat. Dat leidt ook tot het verminderen van het personeelstekort en de



bevordering van specialisatie van het opleidingsaanbod in de beroepssectoren. Het aanbieden van door de overheid gesubsidieerde opleidingen wordt daarbij losgekoppeld van het onderscheid bijzonder onderwijs en openbaar onderwijs, en het menselijk kapitaal binnen het beroepsonderwijs wordt beter benut. De verwachting is dat het subsidiëren van een instelling 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.
- 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

In het Curaçaose beroepsonderwijs bestaan tachtig opleidingen met veertigduizend eindtermen. Deze eindtermen zijn sterk verouderd. De ROA is onlangs begonnen alle eindtermen te reviseren. Inmiddels is dit voor enkele opleidingen afgerond, hiervoor zijn nieuwe eindtermdocumenten opgeleverd. Deze nieuwe eindtermen moeten nog bekrachtigd worden. Het is zaak dat deze 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. De organisatie 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.

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. 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.

Bevorder de dialoog tussen de LOFO en het onderwijsveld

De LOFO is volgens verschillende scholen en schoolbesturen die we hebben gesproken onvoldoende in staat de kwaliteit te leveren die nodig is voor het lerarenberoep, bijvoorbeeld als het gaat om de taalbeheersing en beroepshouding van de afgestudeerden. Tegelijkertijd is het 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: Kwaliteitsverbetering binnen 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-, handhavings- 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.⁷⁸ Onder de huidige wetgeving en omstandigheden betreft het de leeftijdscategorie van vier weken tot vier jaar.⁷⁹

De voorschoolse educatie wordt aangeboden op kinderdagverblijven waar de kinderen worden opgevangen. Eind 2021 zijn er 146 actieve kindercentra geteld. Hiervan beschikken 38 kindercentra over een vergunning. Daarnaast bestaan er een onbekend aantal niet-geregistreerde kindercentra. 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 146 geregistreerde kindercentra zijn er 8 met gesubsidieerde kindplaatsen. Op Curaçao is een aantal kindercentra direct verbonden aan een basisschool.



Ondersteuningsdienst

Sentro di Informashon i Formashon na bienestar di Mucha (SIFMA) is een stichting die op 3 oktober 1991 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.⁸⁰

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.⁸¹

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.⁸² 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.⁸³ Het Landsbesluit kinderopvang 2017 staat hierbij centraal.⁸⁴

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.⁸⁵ Soms is de 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 et



cetera. 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.⁸⁶

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 groeps grootte, en de pedagogische checklist. De pedagogische checklist is opgesteld in samenwerking met SIFMA.⁸⁷

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.⁸⁸

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.⁸⁹ 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. Het is de bedoeling om binnenkort te starten met een 2-meting, om de huidige situatie in beeld te brengen.⁹⁰



Aanbevelingen

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

- 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.
- Verdere implementatie en waarborging van methodieken en professionalisering van personeel 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.
- Versterking van 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.
- Het uitbreiden van faciliteiten binnen ITHC en digitalisering ten behoeve van dataverzameling en –verwerking.
- 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) 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 school of instelling inspraak. Deze mogelijkheden zijn wettelijk verankerd in de landsverordeningen voor funderend onderwijs, voortgezet onderwijs en secundair beroepsonderwijs.

In de praktijk zijn er leerlingen die de havo instromen die daar eigenlijk niet voor gekwalificeerd zijn, terwijl leerlingen in het vsbo terechtkomen met een kwalificatie voor de havo. Dit kan resulteren in uiteenlopende competentieniveaus van leerlingen met hetzelfde schooladvies. Inefficiënte plaatsing blijkt uit de leerprestaties, de studiehouding en de motivatie van de leerlingen of studenten, het veranderen van leerweg of opleiding, doorverwijzing naar het onderwijs op een lager of hoger niveau en vertraging of uitval gedurende de studieloopbaan.

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 het advies van de Inspectie Onderwijs in de Opbrengstenkaart 2018/2019 op te volgen. Het advies is dat de Beleidsorganisatie (BO) een brede discussie begint om richtlijnen vast te stellen voor het profiel en de gewenste (norm)prestaties van leerlingen op havo-scholen en van leerlingen op vsbo-scholen. Er moet een duidelijk onderscheid komen tussen de pbl-, pkl- en tkl-leerlingen. In de verschillende profielen dienen ook sociale competenties opgenomen te worden. Aanvullend adviseert de werkgroep: verzorg een warme overdracht naar het voortgezet onderwijs voor iedere leerling; pas de bekostigingssystematiek aan; ondersteun de initiatieven van de verwijzingscommissie speciaal funderend onderwijs; pak de platformoverleggen per sector op.



Probleemanalyse

Doorstroom- en plaatsingsmechanisme

Elementair aan het mechanisme voor selectie en allocatie binnen het onderwijs in Curaçao zijn de doorverwijzing naar het speciaal onderwijs en arbeidsgericht onderwijs volgens de procedures van de eindtoets funderend onderwijs (EFO). Dit betreft de bevoegdheid van het schoolbestuur om leerlingen te plaatsen binnen het speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en secundair beroepsonderwijs en omvat de wettelijk vastgestelde instroomeisen binnen het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.

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 vsbo of de havo. Leerlingen starten na het funderend onderwijs dus in het beroepsgerichte onderwijs, dan wel in het algemeen vormend onderwijs. Het beroepsgerichte onderwijs bestaat uit het vsbo, sbo en hbo. Het vsbo kent drie leerwegen: 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 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 wvo-diploma. Wo-opleidingen zijn toegankelijk met een wvo-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 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 school worden in de drie categorieën ago, vsbo en havo ingedeeld.

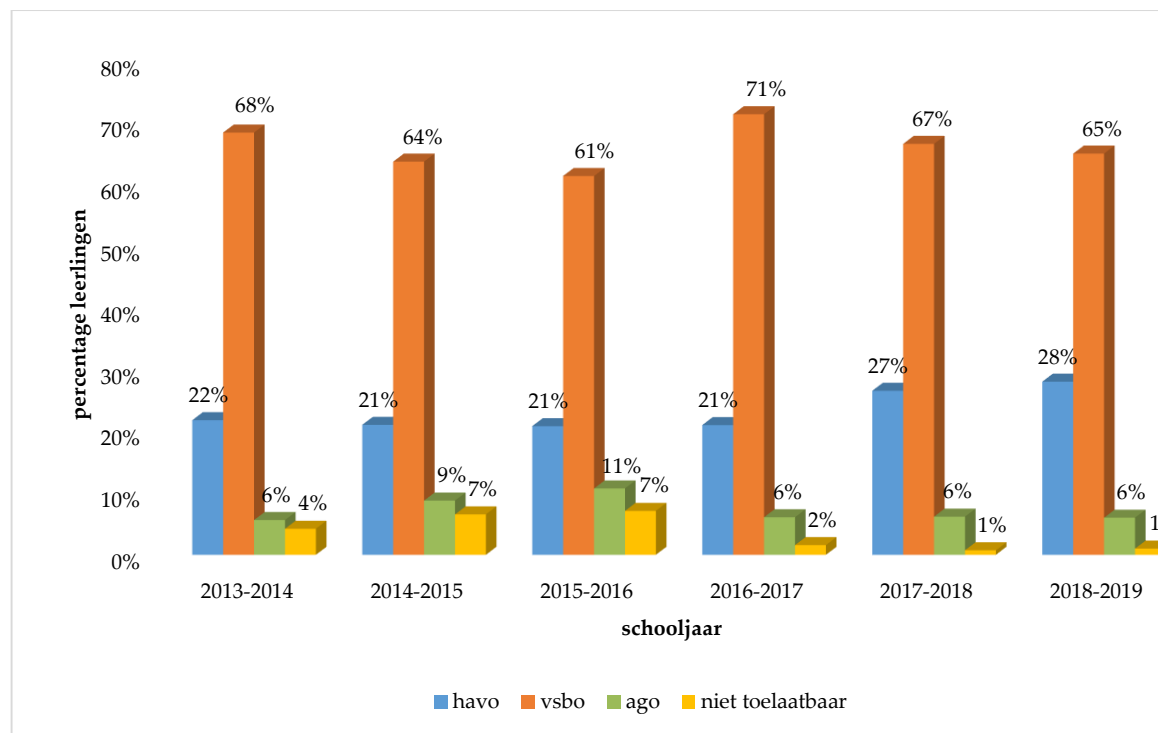
Deze toelatingsprocedure wordt gehanteerd door de EFO-commissie, die bestaat uit vertegenwoordigers van de schoolbesturen. De commissie maakt met het Expertisecentrum voor Toetsen en Examens (ETE) afspraken over de toetsconstructie, afname en beoordeling. De EFO toetst op drie onderdelen, te weten: Papiaments, Nederlands en rekenen-wiskunde. De totaalscore van de EFO wordt opgebouwd uit een deelscore voor taal en een deelscore voor rekenen-wiskunde. Scores op de onderdelen Papiaments en Nederlands kennen beide een gewicht van 0,25, rekenen-wiskunde kent een gewicht van 0,50. 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. Het is ook gebruikelijk dat sommige ouders extra trainingen voor de EFO betalen met als doel dat hun kinderen het beter op de toets gaan doen.

Figuur 10 toont dat er tussen de schooljaren 2013-2017 (landelijk) een vast percentage van leerlingen werd doorverwezen naar de havo, gerelateerd aan het



aantal plaatsen op havo-scholen. De toename vanaf schooljaar 2017/2018 is terug te voeren op een toename in het aantal havo-scholen en dus havo-plaatsen. In het schooljaar 2019/2020 zijn verwijzingen naar het voortgezet onderwijs louter gebaseerd op het onderwijskundig rapport, omdat dit schooljaar de EFO-toets niet doorging door de coronapandemie. De EFO-uitslag was toen gelijk aan het advies in het onderwijskundig rapport. Het percentage leerlingen met uitslag havo was 31 procent. De sterke relatie tussen het aantal havo-plaatsen en het aantal havo-plaatsingen kan in de praktijk betekenen dat in sommige schooljaren leerlingen de havo instromen die daar eigenlijk niet voor zijn gekwalificeerd, terwijl in andere jaren leerlingen terecht komen in het vsbo ondanks een kwalificatie voor de havo. Dit kan resulteren in uiteenlopende competentieniveaus van leerlingen met hetzelfde schooladvies.



Figuur 10. Percentage leerlingen per uitslag eindtoets funderend onderwijs. Bron: Inspectie Onderwijs, 2019

De werkgroep acht het zinvol om de toelatingsprocedure tegen het licht te houden. Hierbij dienen EFO-resultaten op landelijk niveau te worden geanalyseerd, benchmarks te worden bepaald. Het wenselijke doelscenario is een transparant doorverwijzingssysteem met richtlijnen over welk leerlingprofiel en welke (norm)prestaties voorwaardelijk zijn voor welk type vervolgonderwijs. In het eindrapport kijken we nader naar de huidige systematiek wat hieraan vanuit de huidige probleemanalyse verbeterd moet worden.

De doorstroom binnen het voortgezet onderwijs

Doorstroom tussen de verschillende onderwijssoorten verloopt inefficiënt, als het curriculum dat wordt aangeboden bijvoorbeeld onvoldoende aansluit bij het ontvangend onderwijs of wanneer er sprake is van een inadequaat plaatsingsadvies.



De inefficiënte doorstroom belemmert de onderwijsloopbaan die past bij de capaciteiten en talenten van leerlingen.

Of er sprake is van inefficiënt plaatsingsadvies binnen het onderwijs kan afgeleid worden uit onder meer de studiehouding en motivatie van leerlingen en studenten, het veranderen van leerwegen of opleiding, en uit opbrengstgegevens en doorstroomcijfers. Over de periode 2014-2019 zijn de gemiddelde scores op alle drie de onderdelen van de EFO afgenomen. Dit betekent dat leerlingen, gemiddeld genomen, minder goed zijn gaan presteren op zowel rekenen-wiskunde, Papiaments als Nederlands. Over het algemeen kunnen de prestaties van de leerlingen en de voorbereiding op het voortgezet onderwijs binnen het funderend onderwijs worden verbeterd.

Er is een vast percentage leerlingen dat van de basisvorming op een school voor havo naar het vsbo afstroomt. Tegelijkertijd suggereert de stijging in het aantal doublures dat, ondanks het beredeneerde schooladvies en de daaruit volgende plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs, het percentage leerlingen dat niet op het juiste niveau zit in het voortgezet onderwijs toeneemt. Het percentage doorstroom in de onderbouw van de havo is doorgaans voor beide leerjaren onder de norm. Er blijft een te grote groep leerlingen zitten in de leerjaren in de onderbouw. Het percentage doorstroom van havo 3 naar 4 en van havo 4 naar 5 zijn doorgaans ook onder de norm. Dit betekent dat een te grote groep leerlingen vertraging oploopt in haar schoolloopbaan en het havoniveau niet aankan. Dit heeft gevolgen voor de examenresultaten binnen de havo. Ook het doorstroompercentage in leerjaar 3 in de leerwegen pbl en pkl is steeds onder de norm. Er blijft een te grote groep leerlingen zitten in leerjaar 3. Dit betekent dat een te grote groep pbl- en pkl-leerlingen vertraging oploopt in haar schoolloopbaan en het desbetreffende niveau niet aankan. Het doorstroompercentage van tkl 3 naar tkl 4 voldoet steeds aan de norm. De examenresultaten wijzen uit dat een groep leerlingen het tkl-niveau niet aankan.

De Inspectie Onderwijs heeft signalen ontvangen dat leerlingen op sommige scholen voor het vsbo halverwege het schooljaar van leerweg wisselen, afhankelijk van hun rapportcijfers, dat er op de scholen verschillende overgangsnormen gehanteerd worden en dat niveauverhoging plaatsvindt na het behalen van een diploma. Het wisselen van leerweg kan een verkeerd perspectief in de schoolloopbaan van de leerling creëren. Verschillende overgangsnormen heeft als gevolg dat een leerling op de ene school een pbl- en op de andere een pkl-leerling is. Leerlingen die op hun maximumcapaciteit zitten, zullen met niveauverhoging onnodig vertraging oplopen in hun schoolcarrière. Deze leerlingen kunnen beter als vervolg een kwalificatie behalen in het secundair beroepsonderwijs. Er zijn signalen dat ook binnen het secundair beroepsonderwijs niveauverhoging plaatsvindt. Er zijn studenten die, als zij aan hun maximumcapaciteit zitten, gaan stapelen om zo toch een diploma op een hoger niveau te behalen. Omdat het mogelijk is dat leerlingen en studenten een diploma op een hoger niveau halen, is er een groep studenten die het hoger onderwijs instroomt terwijl zij hun plafond al hebben bereikt.

Doorverwijzing naar het speciaal onderwijs en arbeidsgericht onderwijs

Leerlingen in het funderend onderwijs die speciale behoeften hebben, worden naar het speciaal onderwijs doorverwezen en indien mogelijk geplaatst. De doorverwijzing naar en plaatsing in het speciaal onderwijs gebeurt op basis van het resultaat 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 bij een particuliere deskundige en aan te melden voor het speciaal onderwijs.

De vigerende landsverordening op het funderend onderwijs⁹¹ schrijft voor dat "verwijzing van leerlingen naar een school voor speciaal funderend onderwijs [...] slechts plaatsvindt op grond van een onderzoek door een plaatsingscommissie [...]". Het betreft hier "kinderen die vanwege een zintuiglijke, lichamelijke of geestelijke tekortkoming of vanwege hun gedrag aangewezen zijn op speciale voorzieningen en specialistische opvang die het reguliere onderwijs niet kan bieden". De betreffende plaatsingscommissie, of verwijzingscommissie speciaal funderend onderwijs, werd ingesteld per september 2021 en treedt naar verwachting in werking met ingang van het schooljaar 2022/2023. Leerlingen van de leeftijd dertien jaar en tien maanden binnen groep 8 worden via de Eilandelijke Verwijzingscommissie (EVC) in het arbeidsgericht onderwijs geplaatst. Deze leerlingen gaan hiernaast ook door de EFO-procedure. Mlk-leerlingen stromen via deze commissie ook door naar het arbeidsgericht onderwijs. Zowel de EVC als de verwijzingscommissie speciaal funderend onderwijs zijn verantwoordelijk voor het beoordelen of de leerling daadwerkelijk naar het speciaal onderwijs doorverwezen moet worden.

In de gesprekken met verschillende stakeholders heeft de werkgroep meerdere knelpunten geconstateerd in de zorg voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Ten eerste is de formatie voor onderwijsondersteunend personeel te krap. 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 te 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.⁹² Er wordt een pilot uitgevoerd vanaf maart 2022, in samenwerking met gecertificeerde instructeurs uit Aruba. Dit zou ervoor moeten zorgen dat in mindere mate diagnostiek wordt gedaan en doorverwijzing geminimaliseerd wordt. De methodiek is een effectief bewezen programma dat socialemotionele vaardigheden, zelfregulatie en kennis met betrekking tot de werking van de hersenen met elkaar in verband brengt en vertaalt in concrete handelingen ten behoeve van beheersing van dynamiek in de klas. De methodiek levert een waardevolle bijdrage aan het opbouwen van een schoolklimaat, waardoor randvoorwaarden in werking worden gesteld om het optimale leervermogen van de leerling tot uiting te doen komen. 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. In het licht van onderhavige problematiek ondersteunt de werkgroep de hierboven genoemde ambities en initiatieven van de verwijzingscommissie speciaal funderend onderwijs.

Perceptie schoolloopbaan, scholen, onderwijstypen en waarden van diploma's
Binnen de maatschappij bestaan verschillende percepties op schoolloopbaan, scholen, onderwijstypen en waarden van diploma's. De media spelen hierbij een cruciale rol. Daarbij hebben de verschillen tussen de bevolkingsgroepen, voor wat betreft de sociaaleconomische situatie, opvoedingsidealen en het opleidingsniveau van ouders/ verzorgers invloed op deze perceptie. Uiteindelijk kan dit zich manifesteren in de leerprestaties, de studiehouding en motivatie van de leerlingen of studenten.

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. Wat ouders bijvoorbeeld doen, is het kind niet laten testen of het resultaat van een test voor lange tijd geheim houden, betalen voor (extra) huiswerkbegeleiding, extra trainingen voor de eindtoets funderend onderwijs organiseren of de leerling van school laten veranderen. De verwachting is dat het kind mee kan doen met regulier onderwijs, niet blijft zitten, havo als uitslag krijgt en een havo- of vwo-diploma haalt.

De perceptie bestaat dat diploma's van een hoger opleidingsniveau automatisch leiden tot betere banen, hogere salarissen en veel meer kansen op de arbeidsmarkt. Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe meer waarde het diploma. De praktijk op de arbeidsmarkt is echter weerbarstig, zie ook de probleemanalyse bij aanbeveling 5. Het imago dat scholen voor speciaal onderwijs, ago en vsbo hebben, is over het algemeen dan ook anders dan bij andere scholen. Het komt dus voor dat ouders en leerlingen het mechanisme voor selectie en allocatie proberen te manipuleren, saboteren en/of te negeren.



Samenvattend wordt de efficiëntie van plaatsing beïnvloed door:

- De hantering van de gekozen criteria.
- Het bestaan van een verwijzingscommissie.
- Aard van het advies (bindend of niet-bindend).
- Acceptatie en het besluit van de ouders.
- Bevoegdheid van het schoolbestuur voor plaatsing.
- Beschikbare plekken.

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

Verschillende stakeholders uitten hun zorgen over de gebrekkige communicatie en afstemming tussen de onderwijssectoren. Veel scholen richten zich primair op het behalen van rendement, eigen opbrengsten, waarbij het toekomstperspectief van leerlingen niet leidend is. Dat wil zeggen, de focus ligt in de eerste plaats op het doorstroom- en diplomarendement en in mindere mate op het vervolgsucces van de leerlingen. De motivatie daarvoor ligt in het behoud van een goede reputatie van de school, waar de leerlingeninstroom en het daaraan gebonden budget direct van afhankelijk zijn. Zo wordt er veel energie gestoken in extra training gericht op de EFO-doorstroomtoets aan het einde van groep 8, soms door externen in de weekenden, soms door leraren op school. Echter, in de praktijk sluiten het curriculum en de eindtermen van het aanleverend onderwijs 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. Instellingen geven aan dat het veel begeleiding vergt om studenten op een acceptabel niveau te krijgen.

Onze gesprekspartners wezen er ook op dat er in het verleden nauwelijks formeel structureel dialoog is gevoerd tussen de onderwijssectoren onderling om deze doorstroomproblemen aan te pakken. 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 te veel als concurrent zien en dat onderwijssectoren elkaar met een scheef oog aankijken, in plaats van een constructief gesprek te voeren.

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. Hierop volgde echter geen visie, waardoor plannen nog niet zijn vertaald naar een aanpak. Deze 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.

Aanbevelingen

Ter versterking van het selectie- en allocatiemechanisme wordt ten eerste aanbevolen het advies van de Inspectie Onderwijs in de Opbrengstenkaart 2018/2019 op te volgen.

Een eerste advies is 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 tkl-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. Ouders, leerlingen en leraren zouden een betere perceptie moeten hebben van een havoleerling en van een pbl-, pkl- en tkl-leerling.

De Inspectie Onderwijs adviseert het bevoegd gezag van de scholen om bij de toelating leerlingen beter te selecteren en te plaatsen op de school. Het gaat om een duidelijk onderscheid tussen de vsbo-, havo- en vwo-leerling. De toelatings- en selectienormen zouden aangescherpt moeten worden, en moeten 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:

- Verzorg een warme overdracht naar het voortgezet onderwijs voor iedere leerling.
- Verschuif de focus op schoolrendement naar de focus op het vervolgsucces van de leerling en pas de bekostigingssystematiek (daarop) aan.
- Ondersteun de initiatieven van de verwijzingscommissie speciaal funderend onderwijs.
- Pak de voor platformoverleggen per sector op.



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). 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. Het is daarvoor onder andere 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 te weinig zeggenschap krijgen (te veel 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 gezien 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.

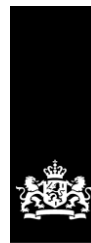
Aanbevelingen

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, doelmatig 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 (V&V in vogelvlucht, Dienst Onderwijszaken Curaçao, 2000).

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

Enige tijd geleden heeft Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB, interne auditor van de regering) een analyse uitgevoerd van de bekostigingsmethodiek van het onderwijs op Curaçao (SOAB, 2020). 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 onderhoudskosten 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.
- 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 begrotingsstelsel 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 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. Houdt 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.

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 (waaronder nascholing)

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. Ook ontbreken er voldoende middelen om de werknemers de voor het onderwijs zo noodzakelijke nascholing te geven.

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.



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, 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.

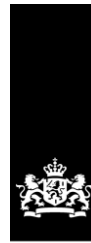
Momenteel is er ook nog geen volledig inzicht in de relatie tussen demografische gegevens (de langetermijnprognoses van leerlingenaantallen) en het voorzieningenniveau (waaronder het aantal scholen). Als de schoolgaande bevolking van een land naar verwachting aanzienlijk zal groeien of afnemen, zal dit 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.

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



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



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. We beogen verbeterlagen voor respectievelijk:

- Het systeem van kengetallen
- Het onderwijs
- Het wettelijke en financiële systeem waarbinnen het onderwijs functioneert

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. Een samenhangende aanpak met een duidelijke regie, waarin duidelijk is wie (eind)verantwoordelijk is, wie betrokken is bij de implementatie van verbeteringen, welke tussen- en eindresultaten moeten wanneer bereikt worden, welke criteria hierbij worden gehanteerd en wat de financiële implicaties zijn, zijn steeds niet of zeer onvolledig aanwezig.

De werkgroep wil in deze nulmeting een stap verder gaan dan gebruikelijk in eerdere exercities. Wellicht belangrijker dan de wat-vraag (aanbeveling 11 in deel II) is de vraag hoe deze verbeteringen kunnen worden gerealiseerd in de specifieke Curaçaose context. Dit laatste deel van het rapport biedt hiervoor de handvatten en is tevens de opmaat naar de vervolgactiviteiten van de werkgroep die in het najaar van 2022 tot ons eindrapport zal leiden. Het hoofdstuk sluit af met een voorstel voor fasering en enkele financiële aandachtspunten.

Van plan naar aanpak

Een aantal van deze aanbevelingen is niet nieuw en heeft in eerdere rapporten ook aandacht gekregen. Daarom wil de werkgroep in deze nulmeting een stap verder gaan dan gebruikelijk in eerdere exercities. Wellicht belangrijker dan de wat-vraag (de 13 hiervoor aangegeven punten) is de vraag hoe deze verbeteringen kunnen worden gerealiseerd in de specifieke Curaçaose context. Deel III van dit rapport geeft een eerste inkleuring van deze hoe-vraag voor bovengenoemde aanbevelingen op een drietal manieren:

Aanbeveling kengetallen

Voor het zicht krijgen op kengetallen (aanbeveling 1) haken we aan bij reeds lopende initiatieven op dit punt op Curaçao.



Aanbevelingen onderwijs en systeem

Voor de meest urgente onderwijsaanbevelingen (2 t/m 7) en de systeemaanbevelingen (8 t/m 13) richten wij voor het vervolg van deze tussenrapportage twee implementatie-agenda's in. Een implementatie-agenda bevat alle elementen die nodig zijn om daadwerkelijke veranderingen te bewerkstelligen. Naast de voor de realisatie verantwoordelijke partij wordt aangegeven welke organisaties en personen betrokken zijn bij de implementatie van verbeteringen, welke resultaten wanneer moeten worden bereikt en welke criteria daarbij gehanteerd worden. Dit alles wordt gegoten in strakke periodieke rapportages die met het advies van de inspectie naar de minister worden doorgegeven. Daar waar verbeterpunten eerder zijn geïnventariseerd of in uitvoering genomen, zal de werkgroep met de betrokken partijen afspraken maken hoe deze in de agenda een plek kunnen krijgen en concreet en meetbaar ('SMART') gemaakt kunnen worden.

Fasering en haalbaarheid van aanbevelingen, keuze voor twee gefocuste implementatie-agenda's

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.

Op een tweetal punten ziet de werkgroep tenslotte mogelijkheden om, voortbordurend op de bevindingen in dit rapport, de aanbevelingen nog verder aan te scherpen. In de vorm van een tweetal implementatie-agenda's zullen we in ons eindrapport nader focussen op; 1) (bestuurlijke) schaalvergroting, vermindering/clustering van het aantal scholen en vierkante meters en 2) verbeteringen van goed bestuur en naleving van wet- en regelgeving. Dat laatste betreft de herziening van de bekostiging van het V&V-stelsel, het realiseren van actuele wetgeving, de herpositionering van DOS en de ministeriële bevoegdheden en het besturen van scholen via medezeggenschapsraden en raden van toezicht. Dit moet de effectiviteit en efficiëntie van het onderwijs ten goede komen.

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 onderbouwing in de implementatie-agenda's 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. 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 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:

- Aanleverende scholen: school-id (bijvoorbeeld de Basisregistratie Instellingen, BRIN), niveaus toeleverend onderwijs (bijvoorbeeld vsbo/havo/vwo); postcode, denominatie en dergelijke (koppelen via centraal bestand)
- Instromende leerlingen: scores op nationale doorstroomtoets en instaptoetsen voor toegang; achtergrondkenmerken (geslacht, leeftijd, thuistaal, woonregio/postcode en dergelijke)
- Inschrijvingskenmerken (gegevens per schooljaar): positie leerling (waar ingeschreven; dezelfde opleiding/andere opleiding/geen opleiding)*

* Jaarlijkse informatie over de positie van een leerling biedt in principe de mogelijkheid om een cohort te volgen. Risico's zijn eigen keuzes per sector en dubbeltellingen. Het is raadzaam dat Directie Onderwijs en de Inspectie Onderwijs met data-experts van DUOS spreken over een slimme aanpak.

Kwalificatie

- Gewogen gemiddelden eindexamencijfers voortgezet onderwijs
- Gewogen gemiddelden doorstroomtoetscijfers funderend onderwijs (objectief genormeerd)

Socialisatie

- Schorsingen en verwijderingen
- Data over pesten (enquêtes, objectief genormeerd)
- Resultaten ten aanzien van sociale competenties (leerlingvolgsysteem, objectief genormeerd)
- Inspectieoordelen over de socialisatie door scholen en opleidingen

Financiering

- Vergelijking tussen begroting en resultaten: rijksbijdragen, 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 (rijksbijdragen, ouderbijdragen, overig); waar gaat het geld naartoe (personeel, huisvesting, overig)



- Verhouding personeelslasten/totale baten (per sector)
- Verhouding rijksbijdragen/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 – 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.

Type gesprekspartner: Schoolbesturen	
<i>Naam</i>	<i>Datum gesprek/bezoek</i>
Dienst Openbare scholen (DOS)	14 december 2021 en 7 februari 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
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



Type gesprekspartner: Instanties overheid Curaçao	
<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
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



Type gesprekspartner: Overig (bedrijfsleven/vakbonden)	
<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



Type gesprekspartner: Scholen/instellingen	
<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 José	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

-
- ¹ 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.
- ² OECD (2020), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>.
- ³ Ibidem.
- ⁴ <https://www.cbs.cw/population-tables>
- ⁵ <https://www.cbs.cw/statistics>
- ⁶ <https://www.cbs.cw/population-tables>
- ⁷ Leerplichtlandverordening 1991, zoals gewijzigd in 2007.
- ⁸ <https://www.cbs.cw/population-tables>
- ⁹ *De situatie van kinderen en jongeren op Curaçao*. Unicef (2013)
- ¹⁰ *Regionale migratie en integratie op Curaçao*. Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (2014).
- ¹¹ <https://www.cbs.cw/migration-tables>
- ¹² Ibidem.
- ¹³ Demographics Characteristics | Central Bureau of Statistics Curaçao (cbs.cw) (D6 Population by most spoken language).
- ¹⁴ Education Characteristics | Central Bureau of Statistics Curaçao (cbs.cw) (E4 Population attending day school by most spoken language household).
- ¹⁵ 090621-de-aanbodkant-van-de-arbeidsmarkt-curacao.pdf (cbs.cw)
- ¹⁶ <https://www.cbs.cw/labour-tables>
- ¹⁷ *De aanbodkant van de arbeidsmarkt 2020*. Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao (2021).
- ¹⁸ <https://www.cbs.cw/income-spending-tables>
- ¹⁹ Ibidem.
- ²⁰ *De situatie van kinderen en jongeren op Curaçao*. Unicef (2013).
- ²¹ <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038480/Education-Statistics>
- ²² <https://www.aob.nl/nieuws/onderwijsuitgaven-blijven-achter-bij-economische-groei/#:~:text=Gemiddeld%20besteden%20Oeso%2Dlanden%204,grote%20verschillen%20tussen%20de%20onderwijssectoren>
- ²³ 090621-de-aanbodkant-van-de-arbeidsmarkt-curacao.pdf (cbs.cw)
- ²⁴ *De aanbodkant van de arbeidsmarkt 2020*. Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao (2021).
- ²⁵ *Regionale migratie en integratie op Curaçao*. Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (2014).
- ²⁶ <https://www.cbs.cw/labour-tables>
- ²⁷ *De aanbodkant van de arbeidsmarkt 2020*. Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao (2021).
- ²⁸ <https://www.cbs.cw/poverty-tables>
- ²⁹ Ibidem.
- ³⁰ Inspectie Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs Curaçao*.
- ³¹ H. Hoetink. *Het patroon van de oude Curaçaose samenleving een sociologische studie*.



- ³² <https://canoncuraçao.cw/>
- ³³ H. Hoetink. *Het patroon van de oude Curaçaose samenleving, een sociologische studie.*
- ³⁴ <https://canoncuraçao.cw/>
- ³⁵ Ibidem.
- ³⁶ <https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2020-08/onderwijssysteem-curacao-st-maarten-en-bes-eilanden.pdf>
- ³⁷ <https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2020-08/onderwijssysteem-curacao-st-maarten-en-bes-eilanden.pdf>
- ³⁸ *De Staat van het Onderwijs Curaçao.* Inspectie Onderwijs (2020).
- ³⁹ <https://gobiernu.cw/nl/document/undp-national-development-plan-2015-2030/>
- ⁴⁰ Ibidem.
- ⁴¹ Ibidem.
- ⁴² *De Staat van het Onderwijs Curaçao.* Inspectie Onderwijs (2020).
- ⁴³ <https://gobiernu.cw/nl/document/undp-national-development-plan-2015-2030/>
- ⁴⁴ *Op weg naar multilinguale co-existentie.* Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur & Sport, Sector Beleid, Nationaal taalbeleid Curaçao (2017)
- ⁴⁵ *Onderwijsagenda Curaçao 2020-2022.* Raad van ministers (2020).
- ⁴⁶ <https://gobiernu.cw/nl/ministries/onderwijs-wetenschap-cultuur-sport/>
- ⁴⁷ <https://gobiernu.cw/nl/ministries/onderwijs-wetenschap-cultuur-sport/expertisecentrum-voor-toetsen-examens-e-t-e/>
- ⁴⁸ <https://gobiernu.cw/nl/ministries/onderwijs-wetenschap-cultuur-sport/inspectie-onderwijs/>
- ⁴⁹ *Leerplichtlandsverordening, artikel 3 (1991).*
- ⁵⁰ https://www.rekenkamercuracao.cw/files/leerplicht_deel_2__1518811187.pdf
- ⁵¹ <https://gobiernu.cw/nl/ministries/onderwijs-wetenschap-cultuur-sport/sector-onderwijs-en-wetenschap-u-o-w/leerplicht/>
- ⁵² 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.
- ⁵³ RvA no. RA/14-14-LB.
- ⁵⁴ *De Staat van het Onderwijs Curaçao.* Inspectie Onderwijs (2020).
- ⁵⁵ *Leerlijnen rekenen en wiskunde.* Ministerie van OWCS (2014).
- ⁵⁶ *De Staat van het Onderwijs Curaçao.* Inspectie Onderwijs (2020).
- ⁵⁷ <https://faj.cw/files/2020/11/Transitiemodel-Speciaal-Funderend-Onderwijs-final-version.pdf>
- ⁵⁸ *Di un soño pa trabou.* Kader voor de inrichting van het Arbeidsgericht Onderwijs (AGO, 2019).
- ⁵⁹ *De Staat van het Onderwijs Curaçao.* Inspectie Onderwijs (2020).
- ⁶⁰ Landsverordening voortgezet onderwijs artikel 11.
- ⁶¹ *De Staat van het Onderwijs Curaçao.* Inspectie Onderwijs (2020).
- ⁶² Landsverordening voortgezet onderwijs artikel 10.
- ⁶³ <https://www.cvte.nl/onze-toetsen-en-examens/centrale-examens-in-het-caribisch-gebied>
- ⁶⁴ Examenblad VO-EET, no, 101, juni 2021, jaargang 20.
- ⁶⁵ Landsverordening secundair beroepsonderwijs en educatie.
- ⁶⁶ Nuffic (2015). *Het onderwijssysteem van Curaçao, St. Maarten en de BES-eilanden beschreven en vergeleken met het Nederlandse.*
- ⁶⁷ www.udc.cw/studiegids UDC 2021-2022
- ⁶⁸ Ibidem.
- ⁶⁹ <https://www.icuc.org/news.aspx?news=2065015780>



-
- ⁷⁰ <https://www.rkcs.org/beleidsplan/> en <https://vpco.org/site/onze-aanpak/strategische-beleidskaders/>
- ⁷¹ <https://gobiernu.cw/nl/ministries/onderwijs-wetenschap-cultuur-sport/dienst-openbare-scholen/>
- ⁷² <http://www.vpco.org/wp-content/uploads/2014/08/VPCO%20strategisch%20plan%20DEF.pdf>
- ⁷³ <https://www.facebook.com/UoCstudentenraad/>
- ⁷⁴ Inspectie Onderwijs, bevoegdhedenonderzoek 2016.
- ⁷⁵ Geerman & Leona, 2020, p.75.
- ⁷⁶ Geerman & Leona, 2020.
- ⁷⁷ Ibidem.
- ⁷⁸ Meerjarenbeleid voorschoolse educatie 2014-2018.
- ⁷⁹ 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.
- ⁸⁰ ITHC (powerpointpresentatie december 2021).
- ⁸¹ ITHC-interview 9 maart 2022.
- ⁸² 0-meting: kwaliteit en kwantiteit kindercentra Curaçao (november 2006).
- ⁸³ ITHC (powerpointpresentatie december 2021).
- ⁸⁴ 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.
- ⁸⁵ Kostprijsberekening Kinderopvang Curaçao (februari 2012).
- ⁸⁶ ITHC-interview 9 maart 2022.
- ⁸⁷ Ibidem.
- ⁸⁸ Ibidem.
- ⁸⁹ 1-meting: een vervolgonderzoek naar kwaliteit, kwantiteit en kostprijzen van kindercentra op Curaçao (maart 2009).
- ⁹⁰ ITHC-interview 9 maart 2022.
- ⁹¹ Landsverordening op het funderend onderwijs van de 14de november, 2008.P.B., 2008 no.84 regelende het funderend onderwijs.
- ⁹² 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>.