



**MINISTERIE van**  
**Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport**  
**Minister**

**Aan de Staatssecretaris BZK**  
**Mevrouw S. van Huffelen**  
**Turfmarkt 147**  
**Den Haag**

Datum : 30 maart 2023

Contactpersoon

E-mail

Uw brief d.d.

Uw kenmerk

Ons nummer

Zaaknummer

Onderwerp:

Beleidsreactie eindrapport Nulmeting  
van het Curaçaose Onderwijsbestel

2023/015410

Pagina

Aantal Bijlagen

Geachte mevrouw Van Huffelen,

In het kader van het Landspakket Curaçao is in oktober 2021 een werkgroep bestaande uit de Curaçaose en Nederlandse inspecties (hierna: de Werkgroep) opgericht om als uitvloeisel van de afspraken tussen de regeringen van Nederland en Curaçao een nulmeting van het Curaçaose onderwijsbestel uit te voeren. Op basis van de bevindingen van deze nulmeting zullen aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van het onderwijs op Curaçao. Op 25 juli 2022 heb ik u mijn (globale) beleidsreactie op de tussenrapportage van de nulmeting doen toekomen. Inmiddels is deze nulmeting afgerond en heeft de Werkgroep mij haar eindrapport aangeboden. Hierbij bied ik u mijn beleidsreactie op dit eindrapport aan.

De nulmeting richt zich voornamelijk op de kernvraag welke interventies noodzakelijk zijn teneinde een aantal aspecten en sleutelfuncties van het onderwijs te verbeteren. Het betreft de basiskwaliteit van het onderwijs, de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en de doorstroom tussen stelsels van het onderwijs. In het eindrapport concludeert de Werkgroep dat het onderwijssysteem op Curaçao vele uitdagingen kent en biedt hiervoor een scala aan oplossingsrichtingen. Naast de uitdagingen kent het onderwijs ook krachten. Het is daarom van belang dat deze krachten worden versterkt en dat de reeds in gang gezette interventies die in overeenstemming zijn met de gedane aanbevelingen worden gecontinueerd. In deze beleidsreactie zal ik daarom allereerst terugblikken op de hoofdzaken uit mijn reactie naar aanleiding van de tussenrapportage van juli 2022. Vervolgens sta ik stil bij een aantal adviezen van de Werkgroep. Daarna zal ik aan de hand van de inzichten van de Werkgroep uitgebreid beschrijven op welke wijze mijn ministerie de aanbevelingen verwerkt heeft in een herstelprogramma voor het onderwijs op Curaçao. Tot slot zal ik stilstaan bij de uitvoering van de verbeterplannen.

In mijn reactie van 25 juli schreef ik dat de onderwijsinspecties met hun onderzoek een goed beeld van de realiteit binnen het lokale onderwijs hebben gegeven met daarbij noodzakelijke acties om de



kwaliteit van het onderwijs te verbeteren<sup>1</sup>. Aangezien het een tussenrapportage betrof en de nulmeting nog niet was afgerond, heb ik in mijn eerste reactie de tussenrapportage onderworpen aan een analyse waarbij de overeenkomsten met het Regeerprogramma 2021-2025 en de Onderwijsagenda 2020-2022 in kaart werden gebracht. Ik heb toen geconstateerd dat de aanbevelingen in het tussenrapport voor ruim 75% overeenkomen met eerder geselecteerde prioriteiten van mijn ministerie. Ik heb daarbij van iedere aanbeveling aangegeven in welk visiedocument hier melding van wordt gemaakt. Ook heb ik aangegeven wat de status en de voortgang is van de door mijn ministerie in gang gezette acties met betrekking tot genoemde aanbevelingen.

De Werkgroep heeft in haar onderzoek er werk van gemaakt om de uitdagingen van ons onderwijssysteem helder te krijgen en op overzichtelijke wijze op te nemen in het eindrapport. Ik ben van oordeel dat het eindrapport relevante inzichten en adviezen geeft voor zowel het heden als de toekomst. Op een aantal meer specifieke en gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen wil ik hieronder nader ingaan. Hiermee is niet gezegd dat ik de overige aanbevelingen als minder relevant categoriseer. In de context van deze beleidsreactie lijkt het mij effectiever om een aantal adviezen eruit te lichten.

De Werkgroep wijst onder andere op de kritieke situatie van de informatievoorziening binnen het onderwijs. Ik onderschrijf de visie van de Werkgroep dat streven naar betere onderwijskwaliteit in feite begint bij het vaststellen van de actuele situatie en het bepalen van de doelsituatie. Dat hiervoor een betrouwbare en continue bron van data noodzakelijk is, vind ik ook essentieel. Ik neem dan ook het advies van de Werkgroep ter harte om een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor kengetallen te organiseren. De Werkgroep adviseert om in dit verband aan te sluiten bij de door mijn ministerie reeds in gang gezette trajecten in het kader van het project digitalisering onderwijs en digitalisering van het ministerie. Ik kan u in dit verband informeren dat de CLOA (de Centrale Landelijke Onderwijs Applicatie) reeds alle beschikbare data in de 'modules leerling' en de 'module leerkracht' heeft verzameld. Het project Digitalisering onderwijs/ministerie heeft tot heden ruim Naf. 10 miljoen gulden gekost. Om dit project volledig te implementeren zal er zeker nog een bedrag van 50 miljoen gulden nodig zijn.

Een ander belangrijk aandachtspunt is volgens de Werkgroep de structuur en het systeem waarbinnen het onderwijs op Curaçao is georganiseerd. Het betreft volgens de Werkgroep allerhande structuren en aspecten van organisaties die direct of indirect van invloed zijn op de huidige situatie binnen het onderwijs. Het gaat hier om het ministerie en zijn verschillende afdelingen, de schoolbesturen, uitvoerende stichtingen en vakbonden. De Werkgroep noemt in dit verband onder andere verouderde regelgeving, inefficiënties in het onderwijs en aspecten van governance.

Over dat laatste zegt de Werkgroep: "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." Ik onderschrijf de zienswijze van de Werkgroep dat een organisatiestructuur waarbinnen de bovengenoemde aandachtspunten zijn aangepakt en die daardoor beter kan meebewegen met de veranderende zienswijzen en omstandigheden van deze tijd, ten goede zal komen aan de collectieve inspanningen nu en in de toekomst om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en inefficiënties tegen te gaan. Scholing van alle onderwijspartners is naast voortdurende communicatie in mijn optiek belangrijke factoren voor succes in dit proces.

<sup>1</sup> Beleidsreactie, nulmeting van het Curaçaose onderwijsbestel, Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport



De Werkgroep adviseert voorts om een efficiënt en transparant financieringssysteem te organiseren. Zulk een systeem is volgens de Werkgroep belangrijk om de continuïteit van goed onderwijs te borgen. De huidige bekostigingsmethodiek, bekend onder de naam V&V-stelsel, regelt de wijze waarop vergoedingen bij voorschot aan de schoolbesturen worden verstrekt en de wijze van verantwoording van de besteding van deze voorschotten. Volgens de Werkgroep vertoont het V&V-stelsel echter verschillende knelpunten. Het 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. Een van de aanbevelingen die de Werkgroep vervolgens aan de hand doet, is om een evaluatie en actualisering van de huidige bekostigingssystematiek uit te voeren waarin de in het eindrapport genoemde knelpunten worden verholpen. Ik sta volledig achter de analyse en de aanbevelingen van de Werkgroep die overigens niet nieuw zijn, want eerder gedane onderzoeken kwamen tot soortgelijke bevindingen. Het is in dit verband vermeldenswaard dat ik de ministeriële werkgroep die belast is met het project om te komen tot een hernieuwde bekostigingssystematiek, geïnstrueerd heb om directe aanpassingen in het V&V-stelsel door te voeren teneinde de acute noden van de schoolbesturen op te vangen. Ik kan u met genoegen informeren dat deze taak reeds is volbracht. Met betrekking tot het advies van de Werkgroep om een efficiënt en transparant financieringssysteem te organiseren, verwacht ik op zeer korte termijn te vernemen of dit een aangepast V&V-stelsel zal worden of een geheel nieuwe bekostigingsmethodiek.

De Werkgroep identificeert het thema wetgeving ook als een punt van zorg. Het belang van adequate wet- en regelgeving op het gebied van onderwijs staat buiten kijf. De basis voor het onderwijs op Curaçao is immers verankerd in diverse onderwijswetten en -regelingen. Welnu, de Werkgroep constateert een aantal knelpunten met betrekking tot deze onderwijswetten en -regelingen. De wetgeving is verouderd en te gedetailleerd. De Werkgroep zegt daarnaast ook dat er wetgeving nodig is 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. Volgens de Werkgroep komt de huidige stand van zaken wat de wetgeving betreft, innovaties en ontwikkelingen in het onderwijs niet ten goede. Ik onderschrijf deze opvatting en ben ook van oordeel dat wetgeving de veranderende behoeften van leerlingen/studenten en de samenleving in de loop der tijd dient te weerspiegelen. Ook dat de gedetailleerde wetgeving snelle innovaties in het onderwijs belemmert.

Wel valt op te merken dat verschillende onderwijswetgevingen de laatste jaren zijn aangepast. Weliswaar zijn de wijzigingen van de verordeningen niet in geconsolideerde teksten opgenomen, maar er worden zeker aanpassingen doorgevoerd, hoewel de regeling haar publicatiedatum en nummer behoudt. Er zijn zelfs in het jaar 2022 nog wijzigingen doorgevoerd.

De werkgroep somt verder een viertal onderwerpen op waar wetgeving voor vereist is, te weten:

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

Ik kan de vaststelling van de Werkgroep beamen dat voor alle vier de onderwerpen er al een wetsvoorstel is ingediend, maar dat het te belopen wetgevingstraject moeizaam is. Tevens is het tekort aan personeel bij de verschillende ministeries een knelpunt.

Het probleem van capaciteit heeft mijn aandacht en intern zijn we ons aan het beraden hoe dit vraagstuk aan te pakken. Een belangrijke aanbeveling van de Werkgroep 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. Volgens de werkgroep is het belangrijk 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.

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 en niet zoals eerder verspreid onder de verschillende landsverordeningen. Ik onderschrijf bovenstaande aanbeveling met de daarbij genoemde aandachtspunten. Ik kan u in dit verband mededelen dat mijn ministerie momenteel aan een stappenplan werkt om het hele wetgevingstraject, met het oog op de vernieuwingen, integraal aan te pakken. Daarin is ook het capaciteitsvraagstuk meegenomen.

Het laatste onderwerp waar ik nader op wil ingaan, betreft meer de inhoud van het onderwijs, hetgeen uiteindelijk de kern van ons streven raakt, namelijk de kwaliteit van het onderwijs. De Werkgroep geeft in haar eindrapport een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op het aspect kwaliteit van het onderwijs, zoals het schooltaaltaalbeleid, de kwaliteit van het onderwijzend personeel, de voorschoolse educatie, de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en de voorbereiding van leerlingen en studenten op het tertiair onderwijs. Ik sluit me aan bij de adviezen van de Werkgroep met betrekking tot bovengenoemde thema's. Ook hier zijn veelbelovende ontwikkelingen gaande. Zo markeert het taalbeleid van de regering die gestoeld is op multi-linguale co-existentie in mijn ogen de omslag naar een nieuwe manier van denken over het gebruik van talen in onze klassen. Een benadering die berust op inclusie en niet uitsluiten van talen, waarin de moedertaal centraal is. Bezien vanuit de moedertaal betekent dit dat het Papiamentu moet voortbestaan naast andere vreemde talen die gesproken worden in de gemeenschap en speciaal in het onderwijs. Ik vind aandacht voor de kwaliteit van het onderwijzend personeel van cruciaal belang. De kwaliteit van het onderwijs hangt immers af van de kwaliteit van leerkrachten, onderwijs gebeurt nu eenmaal in de klas. Daarom vind ik investeren in de kwaliteit van leerkrachten zoals de Werkgroep aanbeveelt, een prioriteit.

Als nadere concretisering van mijn beleidsreactie wil ik nu een beschrijving geven van de stappen die ik samen met mijn ministerie heb gezet naar aanleiding van de aanbevelingen in de rapportages en als follow up op mijn vorige reactie; hierin zal ik ook de reacties van de onderwijspartners meenemen. Na het verschijnen van de tussenrapportage bleek uit onze reguliere contacten dat de lokale schoolbesturen, met name de bijzondere schoolbesturen, enige kritiekpunten hadden ten aanzien van de opzet en de bevindingen van de nulmeting. Deze kritiekpunten heeft mijn ministerie laten verzamelen in een advies opgesteld door een externe facilitator.<sup>2</sup> Ik heb begrip voor de zienswijze van de schoolbesturen en zal in het vervolgtraject zoveel als mogelijk hiermee rekening houden. Als vervolgstap heeft mijn ministerie in een bijzondere bijeenkomst met de schoolbesturen afgesproken een cyclus van werkbijeenkomsten te gaan organiseren om in een open en coöperatieve setting met elkaar nadere invulling te geven aan de uitkomsten van de nulmeting. De hiervoor afgesproken werkwijze met een externe facilitator is mijns inziens veelbelovend.

Wat de invulling van de uitkomsten van de nulmeting betreft, heeft mijn ministerie al heel wat voorwerk gedaan. Graag informeer ik u hierover. De Werkgroep heeft de nulmeting uitgevoerd op

<sup>2</sup> Advies proces vaststellen nulmeting. Policy Productions, februari 2023



basis van drie doelen geformuleerd in het landspakket Curaçao. Het gaat hierbij om het realiseren van:

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

Deze doelen heeft mijn ministerie aangevuld met een tweetal doelen c.q. verbeterthema's uit de Onderwijsagenda en het Regeerprogramma en rekening houdend met de reacties van de schoolbesturen. Op deze manier zijn de contouren van het "Plan Mehorashon di Enseñansa" ontstaan. Het "Plan Mehorashon di Enseñansa" is een meerjarig herstelprogramma voor het onderwijs op Curaçao in zijn volle breedte en het behelst een aantal cruciale verbetertrajecten en -acties op de korte en middellange termijn. Hierin zijn de dertien aanbevelingen uit het eindrapport Nulmeting Onderwijsbestel Curaçao verwerkt samen met een aantal thema's die in de nulmeting mijns inziens enigszins onderbelicht zijn gebleven maar die in de context van verbeteringen in het onderwijs een cruciale rol spelen. In deze exercitie zijn ook een aantal beleidsnota's gebruikt. Het betreft de nota's Beroepsonderwijs, Hoger Onderwijs en Studiefinanciering. Om het inzichtelijk te maken is het plan gestructureerd in de vorm van een onderwijsagenda die de minister beoogt te realiseren in de komende periode. Daarbij dient te worden opgemerkt dat alle doelstellingen gekoppeld aan acties binnen dit hersteltraject niet in één regeerperiode gerealiseerd kunnen worden. Politiek commitment is dan ook van cruciaal belang om de acties binnen het "Plan Mehorashon di Enseñansa" te verduurzamen.

Het "Plan Mehorashon di Enseñansa" wil:

1. gelijke ontplooiingskansen bieden aan alle kinderen vanaf de voorschool ongeacht hun achtergrond;
2. kwaliteitsvol onderwijs bieden conform de behoeften van de Curaçaose maatschappij en afgestemd op de vereisten van het leren in de 21<sup>ste</sup> eeuw;
3. een basiskwaliteit van onderwijs realiseren;<sup>3</sup>
4. een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt realiseren;
5. een goede doorstroom tussen stelsels van onderwijs realiseren (lokaal, in Europees Nederland, de regio en in de America's).

De gelijkenis met de doelen in de nulmeting spreekt voor zich. Volledigheidshalve zij vermeld dat het "Plan Mehorashon di Enseñansa" vijf deelprojecten omvat:

- Onderwijskwaliteit
- Informatievoorziening
- Voorzieningenaanbod scholen en opleidingen
- Onderwijssysteem
- Onderwijshuisvesting

Elk deelproject wordt nader uitgewerkt in een aantal kernverbeteringen waaraan acties zijn gekoppeld. Zo vallen onder het deelproject 'Informatievoorziening', de kernverbeteringen: 'digitalisering', 'bekostigingssystematiek', 'CLOA' enzovoorts. Ik heb verder ervoor gekozen om in

<sup>3</sup> Onder basiskwaliteit wordt doorgaans verstaan: de mate waarin de scholën voldoen aan de minimale eisen van kwaliteit van 1) leerstofaanbod, 2) de onderwijstijd, 3) het pedagogisch-didactisch handelen van leraren, 4) het schoolklimaat, 5) de leerlingzorg en 6) de leerprestaties.



het "Plan Mehorashon di Enseñansa" naast de interventies op het gebied van het systeem ook volop in te zetten in thema's die een herkenbare link vertonen met de kwaliteit van het onderwijs: professionele ontwikkeling, hernieuwd curriculum, lesmateriaal, digitalisering en huisvesting om er een paar te noemen. Daarmee geef ik ook gehoor aan de zorgen van de schoolbesturen die in het traject van de nulmeting voortdurend aandacht hebben gevraagd voor ondersteuning en interventies die met name het primaire proces in de klas, de interactie tussen leerkracht en leerling, ten goede kunnen beïnvloeden. Daarom staat de school en het personeel centraal in mijn plannen, met name de ontwikkeling in de school gedragen door leraren en aangestuurd door de schoolleider. De ontwikkelingen die ons te wachten staan, vragen om sterke professionele leerkrachten en schoolleiders die op basis van eigen competenties hun werk kunnen vormgeven. Ik wil in dit verband inzetten op continue professionalisering van leerkrachten door het concept professionaliseringsruimte in te voeren. Hetzelfde geldt voor de schoolleiders en het schoolmanagement. Professionele schoolleiders vervullen een belangrijke rol als het gaat om bevorderen van schoolontwikkeling. Ik ben het dan ook met de Werkgroep eens dat schoolleiders meer beslissingsruimte dienen te krijgen als het gaat om het managen van hun school. De verbetering van de opleiding voor aankomende leraren (LOFO) conform onder andere het samenwerkingsverband "Kibrahacha" waarin alle vier landen van het Koninkrijk samenwerken aan de verbetering van de lerarenopleidingen, moet ook in deze context worden gezien. De aandacht voor schoolontwikkeling gaat mijns inziens hand in hand met het streven naar basiskwaliteit voor scholen. Een ander belangrijk thema in het "Plan Mehorashon di Enseñansa" is kansengelijkheid in het onderwijs. Er zijn veel factoren die het schoolsucces van een leerling bepalen. Schoolsucces moet echter naar mijn oordeel niet alleen afhankelijk zijn van de school waarop je als leerling (toevallig) bent ingeschreven, hetgeen helaas in onze realiteit al te vaak het geval is.

Met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen in het eindrapport nulmeting zegt de Werkgroep dat de vraag hoe de verbeteringen kunnen worden gerealiseerd in de specifieke Curaçaose context, van cruciaal belang is. Ik stel het op prijs dat de Werkgroep in het eindrapport een drietal verbeterlagen nader heeft uitgewerkt. De Werkgroep geeft daarbij een aantal praktische handvatten met betrekking tot het traject *van plan naar aanpak, haalbaarheid, fasering en financiële consequenties van de aanbevelingen*. Ik vind de aangereikte exercitie van belang en daarom wil ik ook als volgende stap richting implementatie samen met stakeholders een *Theory of change* maken van het "Plan Mehorashon di Enseñansa" om gezamenlijk helder te krijgen wat onze visie is en wat er moet gebeuren om de verandering tot stand te brengen.

Kenmerkend voor het "Plan Mehorashon di Enseñansa" is de veelheid aan interventies die zich in verschillende stadia van ontwikkeling en implementatie bevinden. Sommige maatregelen zijn reeds in gang gezet en andere dienen nog te worden uitgewerkt in bijvoorbeeld een plan van aanpak. Er zijn ook maatregelen die nader onderzoek behoeven. Fundamentele kwaliteitsverbetering is geen kwestie van enkele jaren, maar vraagt een lange adem en structurele inzet van alle partijen. Dat is een inspanning die de duur van dit kabinet overschrijdt. Dit betekent echter niet dat de huidige regering niet al reeds op de korte termijn extra stappen wil zetten om het veld te ondersteunen bij het verwezenlijken van kwaliteitsverbetering in het onderwijs.

Het "Plan Mehorashon di Enseñansa" is volop in ontwikkeling en daarom is input van met name schoolbesturen, overige stakeholders en onderwijsprofessionals op zijn plaats. Zoals ik in mijn vorige reactie reeds aangaf, besef ik dat nadere concretisering en implementatie van mijn plan een veelheid aan werkkader vereist. In dit verband is het mijn bedoeling om al de lokaal aanwezige expertise te verzamelen om ingezet te worden bij de realisatie van de activiteiten. Mocht het zo zijn dat wij additioneel menskracht nodig hebben, hoop ik hiervoor een beroep op u te kunnen doen. Hetzelfde geldt voor de vereiste investeringen. Op korte termijn zal ik in de ministerraad alhier pleiten voor een

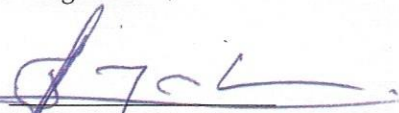


definitief besluit ten aanzien van de extra investeringen die voor de implementatie van het plan vereist zijn. Het moge duidelijk zijn dat het een ambitieus plan betreft met flinke financiële consequenties. Ik hoop daarom binnenkort ook in dit verband met u in dialoog te treden over mogelijke ondersteuning.

Tot slot wil ik mevrouw Rubia Bitorina en de heer Erik Martijnse en hun respectieve teams bedanken voor een job well done. Mijn dank gaat ook uit naar eenieder die een bijdrage heeft geleverd aan deze nulmeting.

Met deze reactie wordt het eindrapport met alle stakeholders gedeeld en openbaar gesteld.

Hoogachtend,



Sithree van Heydoorn  
Minister van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport

Cc

- Minister van OCW, Dennis Wiersma en Robbert Dijkgraaf
- Directeur Koninkrijksrelaties/Landen
- Directeur Internationaal Beleid OCW
- Voorzitter Nationaal Hervormingscommissie Curaçao
- Voorzitter van de Staten van Curaçao
- Raad van Ministers Curaçao

Bijlage: Nulmeting van het Curaçaose onderwijsbestel  
Eindrapport: Uitdagingen, Krachten en Oplossingsrichtingen