

From: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Date: Tuesday, April 14, 2026, 9:27 AM
To: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Subject: FW: Publicatie advies Onderwijsraad

Attachments:

Onderwijs in Caribisch Nederland - deel A.pdf
Onderwijs in Caribisch Nederland - deel B.pdf
Onderwijs in Caribisch Nederland - deel C.pdf

Van: 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e <5.1.2.e@onderwijsraad.nl>

Verzonden: maandag 13 april 2026 15:13

Aan: 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e <5.1.2.e@eerstekamer.nl>

Onderwerp: Publicatie advies Onderwijsraad

Geachte mevrouw de Graag,

De Onderwijsraad heeft vandaag, 13 april 2026, het advies *Onderwijs in Caribisch Nederland* gepubliceerd. De publicatie bestaat uit drie delen: (A) Conclusies en aanbevelingen, (B) Thema's uitgelicht op Bonaire, Saba en Sint Eustatius; en (C) Achtergrondinformatie. Hierbij ontvangt u de digitale versie.

Ik verzoek u vriendelijk het advies te verspreiden onder de leden.

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest.

Met vriendelijke groeten,

5.1.2.e
Directiesecretaresse

Onderwijsraad

Prins Willem Alexanderhof 20 | 2595 BE Den Haag

Postbus 90520 | 2509 LM Den Haag

Telefoon (070) 310 00 00

Mobiel: 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e

E-mail 5.1.2.e@onderwijsraad.nl

Website www.onderwijsraad.nl

Aanwezig: ma, wo, do, vr.



Op de hoogte blijven van recente publicaties, verwachte adviezen en actuele ontwikkelingen? Volg de Onderwijsraad via [LinkedIn](#) of de [nieuwsbrief](#).

Disclaimer: <https://www.onderwijsraad.nl/disclaimer>

onderwijs in caribisch nederland

deel a: conclusies en aanbevelingen

onderwijsraad

inhoud

	Woord vooraf	4
	In het kort	6
1	Aanleiding	
	Vijftien jaar na staatkundige veranderingen tijd voor analyse onderwijssysteem Bonaire, Saba en Sint Eustatius	14
1.1	Sinds 2010 is Nederlandse regering verantwoordelijk voor goed onderwijs in Caribisch Nederland	15
1.2	Wisselend beeld onderwijskwaliteit op Bonaire, Saba en Sint Eustatius	16
1.3	Inzicht in werking onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius ontbreekt	17
1.4	Onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius onderbelicht in Europees Nederland	18
1.5	Centrale vraag: in hoeverre kan binnen kaders Nederlandse onderwijssysteem worden gezorgd voor goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius?	18
2	Conclusie	
	Nederlands onderwijssysteem onvoldoende afgestemd op situatie Bonaire, Saba en Sint Eustatius	21
2.1	Bevinding een: leerlingen en studenten worden onvoldoende toegerust voor verschillende toekomstpaden	22
2.2	Bevinding twee: scholen kunnen onvoldoende inspelen op toenemende diversiteit in leerlingen- en studentenpopulaties	26
2.3	Bevinding drie: onderwijsbesturen hebben onvoldoende mogelijkheden om hun verantwoordelijkheden waar te maken	29
3	Advies	
	Ontwikkel gerichte benadering voor goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius	32
3.1	Differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland nodig voor realisatie goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius	33
3.2	Extra inspanning van ministerie van OCW nodig om recht op goed onderwijs waar te maken	35
3.3	Zorgvuldige overheidsbenadering vereist aandacht voor context van en verschillen tussen eilanden	36
3.4	Grondwet staat andere benadering Caribisch Nederland toe	37

4	Aanbeveling een		
	Waarborg toerusting voor verschillende toekomstpaden van jongeren op Bonaire, Saba en Sint Eustatius		40
4.1	Rust leerlingen en studenten toe voor verschillende toekomstpaden		41
4.2	Breng onderwijs in Nederlandse taal op niveau		44
4.3	Vereenvoudig doorstroomroutes binnen Caribische regio		45
4.4	Vergroot mogelijkheden voor studeren en terugkeren op Bonaire, Saba of Sint Eustatius		46
5	Aanbeveling twee		
	Stel onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius in staat goed onderwijs voor iedereen te verzorgen		48
5.1	Zorg voor voldoende en goed onderwijspersoneel		49
5.2	Versterk kwaliteit en kwantiteit eilandelijke onderwijsbestuurders en schoolleiders		51
5.3	Werk intensiever samen om schaalvoordelen te behalen		52
6	Aanbeveling drie		
	Pas rol, positie en werkwijze van overheidsinstanties aan op eilandelijke contexten		55
6.1	Pas overheidsbenadering aan op situatie waarin onderwijsorganisaties functioneren		56
6.2	Laat onderwijswetgeving en wetgevingsproces beter aansluiten op eilandelijke context		57
6.3	Benut positie openbare lichamen		60
	Afkortingen		63
	Bijlage		65
	Literatuur		66

woord vooraf

Sinds 10 oktober 2010, nu ruim vijftien jaar geleden, maken Bonaire, Saba en Sint Eustatius deel uit van Nederland. Het onderwijs op de eilanden is daardoor onderdeel geworden van het Nederlandse onderwijssysteem, dat valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Eens in de vijf jaar brengt de Onderwijsraad een *Stand van educatief Nederland* uit over lange-termijnontwikkelingen in het onderwijs. De raad duidt daarin de stand van zaken en doet richtinggevende uitspraken. Dit keer staat het onderwijs in Caribisch Nederland centraal. Met deze publicatie verkent de raad wat nodig is om binnen de kaders van het Nederlandse onderwijssysteem goed onderwijs te waarborgen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Sinds 10-10-10 is hard gewerkt aan verbeteringen in het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De focus lag vooral op losse maatregelen voor de meest urgente problemen, terwijl een bredere blik op het hele onderwijssysteem ontbrak. Met deze publicatie biedt de raad die brede blik, opgebouwd uit drie delen: achtergrondinformatie (deel C), een thematische analyse vanuit de perspectieven en ervaringen van mensen op de eilanden (deel B) en dit deel A met conclusies en aanbevelingen van de raad om het recht op goed onderwijs voor leerlingen en studenten op de eilanden te waarborgen.

De raad constateert dat het Nederlandse onderwijssysteem onvoldoende aansluit bij de situatie op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Die situatie wordt gekenmerkt door kleinschaligheid en een ligging op grote afstand van Europees Nederland en Den Haag. Scholen in Caribisch Nederland hebben niet dezelfde toegang tot hulpbronnen en ondersteuning als scholen in Europees Nederland, waardoor hun situatie wezenlijk verschilt van krimpregio's of de (Wadden)eilanden. Caribisch Nederland vormt daarmee binnen Nederland een unieke context die om een eigen benadering vraagt.

Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn grotendeels op zichzelf aangewezen. Dat brengt kwetsbaarheden met zich mee, maar heeft ook meerwaarde. De eilandgemeenschappen tonen een grote onderlinge betrokkenheid en samenwerking in en rondom het onderwijs. Maar die inzet kan de zorgplicht van de landelijke overheid niet vervangen. Juist de structurele kwetsbaarheden van het onderwijs in Caribisch Nederland vragen om extra inspanning en een gerichte benadering door de landelijke overheid, met voldoende aandacht voor de verschillen tussen de eilanden.

Veel van de aanbevelingen van de raad zijn daarom gericht aan de minister van OCW. Maar voor goed onderwijs is een brede betrokkenheid nodig, bijvoorbeeld van sectorraden, vakverenigingen en profielorganisaties en van het parlement. Het is zaak om in debatten over onderwijsbeleid en -wetgeving het onderwijs

in Caribisch Nederland in het vizier te houden. Dat geldt overigens ook voor de advisering van de Onderwijsraad zelf.

Deze publicatie kon alleen tot stand komen door de grote betrokkenheid van de leden van de eilandcommissies, die gedurende het hele proces hebben meegedacht en hun inzichten hebben gedeeld. Ook de openheid en waardevolle reflecties tijdens de vele gesprekken met leerlingen, ouders, leraren, schoolleiders, bestuurders en professionals rond het onderwijs op de eilanden wil de raad hier graag vermelden. Daarnaast zijn in Europees Nederland veel gesprekken met betrokkenen gevoerd. De inzichten uit al deze ontmoetingen hebben bijgedragen aan de brede analyse van de werking van het onderwijssysteem in Caribisch Nederland. Met de inzichten en aanbevelingen in deze publicatie wil de raad bijdragen aan goed onderwijs voor alle leerlingen en studenten op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Louise Elffers
voorzitter

Mirjam van Leeuwen
secretaris-directeur

in het kort

Ruim vijftien jaar geleden werd het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius onderdeel van het Nederlandse onderwijssysteem. Met de publicatie *Onderwijs in Caribisch Nederland* geeft de Onderwijsraad een brede analyse van de werking van het Nederlandse onderwijssysteem op deze drie eilanden. De raad verkent wat nodig is om binnen de kaders van dat systeem goed onderwijs te realiseren op de eilanden.

Kinderen en jongeren op Bonaire, Saba en Sint Eustatius hebben, net als hun leeftijdgenoten in de rest van Nederland, recht op goed onderwijs. De Onderwijsraad constateert dat er de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gezet om het onderwijs op de eilanden te versterken. Tegelijkertijd blijkt het Nederlandse onderwijssysteem nog onvoldoende afgestemd op de specifieke omstandigheden van de eilanden. Hierdoor is het recht op goed onderwijs in de praktijk nog niet voldoende geborgd. Individuele scholen en onderwijsorganisaties worden geconfronteerd met structurele kwetsbaarheden in het systeem. De raad adviseert de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een gerichte benadering te ontwikkelen die beter aansluit bij de specifieke omstandigheden waarin het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius wordt gerealiseerd.

Aanleiding: vijftien jaar na staatkundige veranderingen tijd voor analyse onderwijssysteem Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Op 10 oktober 2010 (verder: 10-10-10) werden Bonaire, Saba en Sint Eustatius deel van Nederland. De Nederlandse minister van OCW werd verantwoordelijk voor het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Het onderwijs op de eilanden maakt daarmee volledig deel uit van het Nederlandse onderwijssysteem, en de Nederlandse regering draagt sindsdien een gelijke verantwoordelijkheid voor goed onderwijs in Europees en Caribisch Nederland.

In de jaren na de staatkundige veranderingen van 10-10-10 hebben overheidsinstanties en onderwijsorganisaties veel aandacht besteed aan afzonderlijke, urgente knelpunten die op korte termijn om aanpassing vroegen. Inmiddels zijn de grootste aanpassingen doorgevoerd. Er is ervaring opgedaan met het verzorgen van onderwijs en het voeren van onderwijsbeleid op de eilanden binnen de kaders van het Nederlandse onderwijssysteem. Nu, ruim vijftien jaar na de staatkundige veranderingen, is het tijd te bekijken hoe het onderwijssysteem als geheel functioneert op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Op verzoek van de minister van OCW verkent de Onderwijsraad in hoeverre binnen de kaders van het Nederlandse onderwijssysteem kan worden gezorgd voor goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Conclusie: Nederlands onderwijssysteem onvoldoende afgestemd op situatie Bonaire, Saba en Sint Eustatius

De raad ziet dat de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gezet om het onderwijs

op Bonaire, Saba en Sint Eustatius te versterken. Maar het onderwijs op deze eilanden kent specifieke kwetsbaarheden, die niet altijd worden ondervangen binnen de huidige kaders van het Nederlandse onderwijssysteem. Daardoor is het recht op goed onderwijs op de eilanden in de praktijk onvoldoende gewaarborgd. De raad beschrijft drie belangrijke kwetsbaarheden van het onderwijs op de eilanden.

Bevinding een: leerlingen en studenten worden onvoldoende toegerust voor verschillende toekomstpaden

Voortgezet en beroepsonderwijs bereiden leerlingen en studenten voor op volwaardige deelname aan vervolgonderwijs, de samenleving en de arbeidsmarkt. Vanwege de beperkte mogelijkheden voor vervolgonderwijs en werk op Bonaire, Saba en Sint Eustatius verlaten veel leerlingen en studenten het eigen eiland en gaan studeren of werken in de Caribische regio of in Europees Nederland. De verschillende toekomstpaden die leerlingen en studenten van Bonaire, Saba en Sint Eustatius bewandelen, stellen uiteenlopende eisen aan hun toerusting, vooral wat betreft hun taalvaardigheid en inhoudelijke voorbereiding. Voor alle leerlingen en studenten is een (basis)beheersing van het Nederlands belangrijk. Daarnaast is het Engels essentieel op Saba en Sint Eustatius, en het Papiamentu op Bonaire. Opleidingen aan Nederlandstalige instellingen voor vervolgonderwijs, en overheidsbanen op de eilanden vragen om een goede beheersing van het Nederlands.

De kleinschaligheid van de onderwijsorganisaties op de eilanden maakt het lastig leerlingen en studenten toe te rusten voor verschillende toekomstpaden. Ook legt het (basis)onderwijs op de eilanden inhoudelijk meer nadruk op Europees Nederland en worden doorstroomroutes binnen de Caribische regio en tussen de eilanden minder goed gefaciliteerd dan die naar Europees Nederland. Dit, terwijl lokale en regionale routes een kansrijk alternatief bieden voor jongeren op de eilanden en deze routes doorgaans minder uitval kennen.

Bevinding twee: scholen kunnen onvoldoende inspelen op toenemende diversiteit in leerlingen- en studentenpopulaties

Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius stijgt het aantal leerlingen en studenten met specifieke ondersteuningsbehoeften. Ook groeit de instroom van leerlingen en studenten van buiten het eiland. Hierdoor neemt de diversiteit in de klas toe. Het onderwijs moet daarop inspelen en leraren en schoolleiders krijgen te maken met meer en complexere onderwijs- en ondersteuningsvragen. Door de kleinschaligheid en de ligging ver van Europees Nederland ontbreken vaak de benodigde expertise en (buffer)capaciteit. Daardoor krijgen niet alle leerlingen en studenten op Bonaire, Saba en Sint Eustatius de ondersteuning die ze nodig hebben en neemt de druk op onderwijspersoneel toe.

De raad constateert dat het Nederlandse onderwijssysteem onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius onvoldoende in staat stelt hiervoor passende oplossingen te vinden. Bekostiging en wet- en regelgeving lopen in sommige gevallen achter. Zo is het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het onderwijs aan meerderjarige nieuwkomers zonder startkwalificatie. En de financiering voor inclusief onderwijs op de eilanden is structureel ontoereikend.

Bevinding drie: onderwijsbesturen hebben onvoldoende mogelijkheden om hun verantwoordelijkheden waar te maken

Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius ligt – net als in Europees Nederland – een grote verantwoordelijkheid bij onderwijsbesturen. Binnen de wettelijke kaders zijn zij verantwoordelijk voor onder meer de inrichting van de organisatie, de

besteding van middelen, het personeelsbeleid, de kwaliteitszorg en de vormgeving van onderwijsprogramma's, didactiek en toetsing. In Europees Nederland dragen onderwijsbesturen deze verantwoordelijkheid binnen een omgeving van samenwerkingspartners, ondersteunende infrastructuur en toegang tot kennis en expertise. Deze infrastructuur ontbreekt grotendeels op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Deze structurele kwetsbaarheden maken dat onderwijsorganisaties op de eilanden onvoldoende in staat zijn goed onderwijs te realiseren. Daarbij zijn de organisaties door de kleinschaligheid en afgelegen ligging sterk afhankelijk van individuele personen. Het vertrek van één ervaren schoolleider of schoolbestuurder kan grote gevolgen hebben voor de continuïteit en kwaliteit van de onderwijsorganisatie.

Advies: ontwikkel gerichte benadering voor goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

De minister van OCW is verantwoordelijk voor goed onderwijs in zowel Caribisch Nederland als Europees Nederland. Om deze gelijke verantwoordelijkheid waar te maken, dient de landelijke overheid, nadrukkelijker dan nu het geval is, uit te gaan van de specifieke omstandigheden op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Deze eilanden staan voor een complexe opgave die voortvloeit uit de kleinschaligheid, het eilandelijke karakter en de geïsoleerde ligging ten opzichte van het Europese deel van Nederland. Door de afgelegen ligging is het bijna onmogelijk om gebruik te maken van instrumenten uit Europees Nederland. Onderwijsorganisaties op de eilanden hebben niet dezelfde toegang tot hulpbronnen en ondersteuning als scholen in Europees Nederland. De randvoorwaarden ontbreken om binnen de huidige kaders van het Nederlandse onderwijssysteem goed onderwijs te verzorgen op de eilanden. Het uitgangspunt van gelijkenschakeling van beleid en regelgeving voor Europees en Caribisch Nederland komt hieraan onvoldoende tegemoet. De raad adviseert de minister van OCW daarom een gerichte benadering te ontwikkelen voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De minister zal zich extra moeten inspannen om recht te doen aan de specifieke omstandigheden en te compenseren voor de structurele beperkingen op de eilanden. Dit is nodig om dezelfde onderwijskwaliteit te realiseren als in het Europese deel van Nederland. De Grondwet biedt ruimte voor een contextspecifieke invulling van de overheidsverantwoordelijkheid.

In de praktijk worden beleid en wetgeving vaak ontwikkeld met de situatie in Europees Nederland voor ogen, waarna wordt gezien of deze toepasbaar zijn in Caribisch Nederland. De specifieke context en structurele uitdagingen van de eilanden worden onvoldoende meegenomen, waardoor kwetsbaarheden blijven bestaan. De minister van OCW dient steeds te bezien wat onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius nodig hebben om hun taken goed te kunnen uitvoeren. De structurele kwetsbaarheden mogen niet op de schouders van individuele scholen of besturen blijven drukken. Dit vraagt om bestendige ondersteuning in de vorm van een hogere basisbekostiging en gerichte, praktische maatregelen, zoals betere voorlichting over studiemogelijkheden in de regio, gezamenlijke inwerkprogramma's voor personeel en versterkte kennisdeling tussen overheidsinstanties en onderwijsinstellingen binnen heel Nederland. Daarnaast dient de minister steeds zorgvuldig af te wegen hoe beleidsinspanningen aansluiten bij de specifieke context van Bonaire, Saba en Sint Eustatius – met aandacht voor verschillen tussen de eilanden en heldere verhoudingen tussen organen, organisaties en personen op de eilanden.

Aanbeveling een: waarborg toerusting voor verschillende toekomstpaden van jongeren op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Rust leerlingen en studenten toe voor verschillende toekomstpaden

De raad beveelt de minister van OCW en onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius aan om de onderwijsprogramma's zo aan te passen dat deze leerlingen en studenten beter toerusten voor de verschillende toekomstpaden die zij bewandelen. Dit vraagt om een brede voorbereiding, met aan het einde van het voortgezet en beroepsonderwijs mogelijkheden tot specialisatie en gerichte lessen. Daarnaast dient het CXC-onderwijs op Saba en Sint Eustatius beter aan te sluiten op het primair onderwijs en toe te leiden naar vervolgonderwijs in zowel Europees Nederland als de Caribische regio. Tot slot is het zaak te zorgen voor een toereikend en samenhangend onderwijsaanbod op de eilanden, zodat alle jongeren tot 18 jaar onderwijs kunnen volgen zonder het eiland te hoeven verlaten.

Breng onderwijs in Nederlandse taal op niveau

Op alle drie de eilanden leven grote zorgen over de Nederlandse taalvaardigheid van leerlingen en studenten. Een goede (basis)beheersing van het Nederlands is – naast beheersing van het Engels, Papiamentu en/of Spaans – van belang voor deelname aan (vervolg)onderwijs en de Nederlandse samenleving. De minister van OCW dient scholen in Caribisch Nederland gericht te ondersteunen bij het versterken van de Nederlandse taalvaardigheid. Bijvoorbeeld door te investeren in en hulp te bieden bij de werving van leraren Nederlands op Bonaire en van leraren Nederlands als vreemde taal (NVT) voor Saba en Sint Eustatius, en te helpen bij de ontwikkeling van meerjarige lesmethoden die aansluiten bij de eilandelijke contexten. Vanwege de kleinschaligheid van het onderwijs op de eilanden voorziet de markt hierin namelijk niet. Daarnaast kunnen scholen zelf het onderwijsaanbod in het Nederlands beter differentiëren, bijvoorbeeld door extra lessen aan te bieden voor jongeren die willen doorstromen naar vervolgonderwijs in Europees Nederland.

Vereenvoudig doorstroomroutes binnen Caribische regio

De raad pleit ervoor dat de minister van OCW en onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius samen de doorstroomroutes van leerlingen en studenten naar vervolgonderwijs binnen de Caribische regio vereenvoudigen. Deze routes kunnen relevante en kansrijke alternatieven bieden voor studeren in Europees Nederland. Maar de mogelijkheden in de Caribische regio (waaronder Aruba, Curaçao en Sint Maarten, maar bijvoorbeeld ook Barbados, Jamaica of Trinidad) zijn vaak niet bekend of er zijn financiële belemmeringen. De minister van OCW moet studeren in de regio financieel beter ondersteunen, bijvoorbeeld door een aangepaste opstarttoelage. Daarvoor is het ook nodig de samenwerking binnen het Koninkrijk op onderwijsterrein te versterken – zowel tussen de overheden van de vier landen (Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten) als tussen de onderwijsinstellingen op de eilanden.

Vergroot mogelijkheden voor studeren en terugkeren op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

De raad vraagt aandacht voor de positie van jongeren die op de eilanden blijven of na het vervolgonderwijs elders terugkeren. Idealiter behalen jongeren op het eiland een diploma waarmee ze aan het werk kunnen, maar op dit moment is dat niet altijd mogelijk. De raad beveelt de minister van OCW aan samen op te trekken met de Raad Onderwijs Arbeidsmarkt Caribisch Nederland en de scholen voor voortgezet en beroepsonderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius en te bekijken hoe beroepsopleidingen, leerwerktrajecten en mogelijkheden voor leven lang ontwikkelen kunnen worden ingericht en uitgebreid in samenwerking met de openbare lichamen en werkgevers op de eilanden.

Aanbeveling twee: stel onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius in staat goed onderwijs voor iedereen te verzorgen

Zorg voor voldoende en goed onderwijspersoneel

De raad beveelt de minister van OCW aan om structurele ondersteuning te bieden bij het werven en inwerken van onderwijspersoneel op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Door het grote verloop van onderwijspersoneel zijn onderwijsorganisaties genoodzaakt regelmatig nieuwe medewerkers te werven, vaak op arbeidsmarkten op aanzienlijke afstand. De raad doet suggesties voor een roulatiepool van leraren vanuit Europees Nederland, vaste relaties met instellingen in Europees Nederland om stageplekken te creëren voor onderwijspersoneel, en een eilandelijk school-overstijgend introductieprogramma voor startende leraren.

Daarnaast pleit de raad ervoor dat de minister scholing en kennisdeling binnen en tussen schoolteams beter faciliteert en de positie van onderwijspersoneel binnen de onderwijsorganisaties op de eilanden versterkt. Meer gedeelde verantwoordelijkheid op teamniveau vermindert de kwetsbaarheid die ontstaat door een groot verloop, en de afhankelijkheid van enkele personen. De wetgeving rond formele medezeggenschap op de eilanden verschilt met die in Europees Nederland. De raad stelt voor deze gelijk te trekken om de positie van het onderwijspersoneel binnen de onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius te versterken.

Vergroot kwaliteit en kwantiteit eilandelijke onderwijsbestuurders en schoolleiders

Het ministerie van OCW en onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius kunnen onderwijsbestuurders en schoolleiders beter toerusten voor hun taken. De raad beveelt de onderwijsorganisaties aan toe te werken naar inzet van eilandelijke onderwijsbestuurders en schoolleiders. Dit kan door actief op zoek te gaan naar potentiële kandidaten op de eilanden en hen te begeleiden richting management- en bestuursfuncties. En door structureel te investeren in de professionele ontwikkeling van schoolmanagement en onderwijsbestuurders, bijvoorbeeld via professionaliseringsprogramma's, verbeterde inwerkprogramma's en intervisie.

Om de onderwijsorganisaties weerbaarder te maken tegen personeelsverloop, stelt de raad ook voor om de samenwerking tussen de onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius te intensiveren – onderling en met organisaties uit andere domeinen, op de afzonderlijke eilanden en eilandoverstijgend. De minister van OCW kan daartoe in overleg met de onderwijsbesturen een of twee permanente ondersteuningsbureaus inrichten en financieren.

Aanbeveling drie: pas rol, positie en werkwijze van overheidsinstanties aan op eilandelijke contexten

Pas overheidsbenadering aan op situatie waarin onderwijsorganisaties functioneren

De raad beveelt de minister van OCW aan om het contact tussen landelijke overheidsinstanties en onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius meer te coördineren. Voor bijvoorbeeld het ministerie en de Inspectie van het Onderwijs is het zoeken naar een balans tussen nabijheid en gepaste afstand. Het is zaak onderwijsbestuurders en schoolleiders op de eilanden niet onevenredig te belasten met het ontvangen van delegaties en het voeren van (online) overleg. De raad bepleit daarom meer stroomlijning in de onderlinge kennisdeling, en coördinatie door landelijke instanties, met aandacht voor de onderlinge relatie en bewustzijn van de gedeelde koloniale geschiedenis en de doorwerking daarvan in het heden. Daarnaast is het zaak de rol en positionering van de afdeling Caribisch Gebied van het ministerie van OCW beter af te stemmen op de behoeften van onderwijsorganisaties op de eilanden.

Laat onderwijswetgeving en wetgevingsproces beter aansluiten op eilandelijke context

De raad beveelt de minister van OCW aan om Bonaire, Saba en Sint Eustatius scherper in het vizier te houden bij ontwikkeling van wet- en regelgeving en de situaties op de eilanden in een vroeg stadium mee te wegen in wetgevingstrajecten die gelden voor het hele land. De minister dient werk te maken van toegankelijke consultatie en begrijpelijkheid van de wet- en regelgeving en te voorzien in verbeterde juridische ondersteuning voor de scholen op de eilanden en een helder overzicht van geldende wet- en regelgeving. De Inspectie van het Onderwijs kan in het aangepaste onderzoekskader voor 2027 transparanter zijn over de afwegingen bij het onderwijstoezicht in Caribisch Nederland.

Benut positie openbare lichamen

De openbare lichamen (eilandelijke overheden van Bonaire, Saba en Sint Eustatius) kunnen beter benut worden als verbindende schakel tussen onderwijs, andere domeinen en de eilandelijke samenleving. De raad beveelt de minister van OCW aan meer te overleggen met elk eilandsbestuur over landelijk onderwijsbeleid en landelijke wetgeving. Bijvoorbeeld door het openbaar lichaam de bevoegdheid te geven een voorstel te doen of het recht gehoord te worden. De rol van het openbaar lichaam kan per eiland verschillend worden ingevuld om recht te doen aan de specifieke situaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De verdeling van de formele verantwoordelijkheden tussen schoolbesturen en openbare lichamen moet daarbij intact blijven.

Totstandkoming publicatie

De publicatie is tot stand gekomen na literatuuronderzoek, analyse van beleid en wetgeving en ruim 360 gesprekken met betrokkenen in en om het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De raad is daarnaast tijdens diverse werkbezoeken op onderwijslocaties geweest en heeft daar werksessies georganiseerd met leraren, ouders, leerlingen en studenten, schoolleiders, onderwijsbestuurders, werkgevers en openbare lichamen.

De publicatie bestaat uit drie delen:

Deel A: Conclusies en aanbevelingen

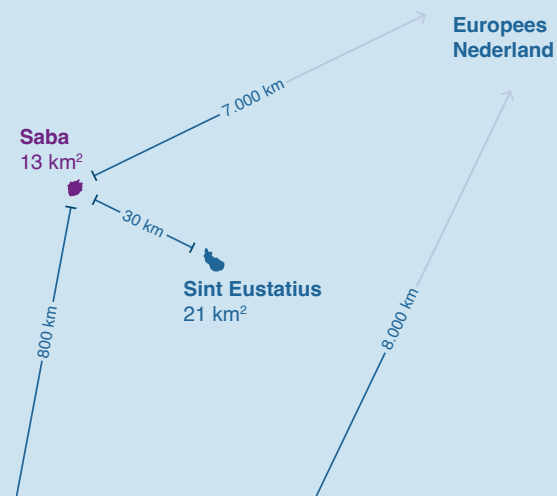
Deel B: Thema's uitgelicht op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Deel C: Achtergrondinformatie

Deel B is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de voor dit doel opgerichte eilandcommissies, bestaande uit mensen die op de eilanden in het onderwijs werken. De beschrijvingen in dat deel zijn gebaseerd op de perspectieven en ervaringen van de mensen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Aan de hand van de zes thema's brengt de raad de werking van het onderwijssysteem nader in beeld. Dit vormt de basis voor de overkoepelende bevindingen en aanbevelingen in deel A. Deel C bevat achtergrondinformatie over het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, waaronder een beschrijving van de geldende wet- en regelgeving en de onderwijsinstellingen op de drie eilanden.

Sint Maarten

Onderwijs in Caribisch Nederland Achtergrondinformatie



Bonaire
Benedenwinds Eiland 

26.552 inwoners*
officiële taal:
Papiamentu en Nederlands

onderwijstaal:
Papiamentu (groep 1 en 2) en Nederlands (vanaf groep 3)

Europees-Nederlands onderwijsprogramma

9 basisscholen:
2.236 leerlingen**

1 scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs en mbo:
2.459 leerlingen en studenten**

geen hbo

dependance van de Universiteit van Curaçao

Saba
Bovenwinds Eiland 

2.158 inwoners*
officiële taal:
Engels en Nederlands

onderwijstaal:
Engels

deels Caribisch onderwijsprogramma (CXC)

1 basisschool:
159 leerlingen**

1 school voor voortgezet en beroepsonderwijs:
109 leerlingen en studenten**

geen hbo

particuliere Amerikaanse universiteit voor geneeskunde:
125-150 studenten**

Sint Eustatius
Bovenwinds Eiland 

3.270 inwoners*
officiële taal:
Engels en Nederlands

onderwijstaal:
Engels

deels Caribisch onderwijsprogramma (CXC)

4 basisscholen:
328 leerlingen**

1 school voor voortgezet en beroepsonderwijs:
236 leerlingen en studenten**

geen hbo of universiteit



* op 1 januari 2025
** in oktober 2025



aan leiding

1

Vijftien jaar na staatkundige veranderingen tijd voor analyse onderwijssysteem Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Ruim vijftien jaar geleden werd het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius onderdeel van het Nederlandse onderwijssysteem. In hoeverre kan binnen de kaders van dat systeem voor goed onderwijs op de eilanden worden gezorgd?

Sinds 10 oktober 2010 maken Bonaire, Saba en Sint Eustatius¹ deel uit van Nederland en is het onderwijs op deze eilanden onderdeel van het Nederlandse onderwijssysteem. Daarmee hebben kinderen en jongeren in Caribisch Nederland een gelijk recht op goed onderwijs als hun leeftijdgenoten in Europees Nederland. De Nederlandse regering is verantwoordelijk voor het waarborgen van dat recht.

Inmiddels zijn de staatkundige veranderingen ruim vijftien jaar geleden. De meeste aanpassingen voor het onderwijs die hieruit voortkwamen, zijn inmiddels gedaan. Maar een integrale analyse van de werking van het onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius ontbreekt nog. In de afgelopen jaren is de aandacht voor het onderwijs in Caribisch Nederland namelijk overwegend gericht geweest op het oplossen van urgente, afzonderlijke problemen.

Insteek: goed werkend onderwijssysteem als voorwaarde voor goed onderwijs

In deze publicatie kijkt de Onderwijsraad naar het onderwijssysteem, omdat een goed werkend systeem een cruciale voorwaarde voor goed onderwijs is. Een onderwijssysteem bestaat uit een onderwijsstelsel en een onderwijsbestel. Een *onderwijsstelsel* beschrijft de sectoren en soorten onderwijs, zoals basis- en voortgezet onderwijs, en hoe leerlingen en studenten van de ene soort naar de andere kunnen gaan, plus de wetten en regels die daarvoor gelden. Een *onderwijsbestel* bestaat uit alle onderwijsorganisaties en de organisaties en overheidsinstanties die daarbij betrokken zijn. Het gaat om iedereen die zich bezighoudt met de uitvoering, ondersteuning, besturing en ontwikkeling van onderwijs en onderwijsbeleid en om de samenwerking tussen al deze partijen.

1.1 Sinds 2010 is Nederlandse regering verantwoordelijk voor goed onderwijs in Caribisch Nederland

Op 10 oktober 2010 (10-10-10) werden de Nederlandse Antillen opgeheven en zijn Bonaire, Saba en Sint Eustatius als openbare lichamen onderdeel geworden van het land Nederland (zie tekstkader hierna). Sindsdien is de Nederlandse Grondwet volledig van toepassing op Caribisch Nederland, waaronder het gelijkheidsbeginsel (artikel 1) en de zorgplicht van de overheid voor het onderwijs (artikel 23). De Nederlandse regering heeft daarmee een gelijke verantwoordelijkheid voor goed onderwijs aan kinderen en jongeren op de eilanden en leeftijdgenoten in andere delen van Nederland.

Om de gelijke verantwoordelijkheid waar te maken, is soms afwijkend beleid nodig. Bij de uitvoering van het onderwijsbeleid houdt de regering rekening met de specifieke omstandigheden in Caribisch Nederland, zoals de kleinschaligheid en de geografische ligging.² Deze verschillen in aanpak zijn bedoeld om gelijke onderwijskansen te realiseren en mogen niet leiden tot verminderde grondrechtelijke waarborgen of tot willekeur.³

1 Sindsdien worden de eilanden ook regelmatig aangeduid als Caribisch Nederland of de BES-eilanden. Om recht te doen aan de verschillen tussen de eilanden, hanteert de Onderwijsraad op de meeste plaatsen de afzonderlijke namen van de eilanden. Alleen waar het gaat om een vergelijking tussen het Europese en Caribische deel van Nederland, gebruikt de raad de term Caribisch Nederland.

2 Artikel 1 Grondwet jo. artikel 132a, lid 4 Grondwet.

3 Raad van State, 2019.

Inbedding Bonaire, Saba en Sint Eustatius in Nederland

Sinds 10-10-10 maken Bonaire, Saba en Sint Eustatius deel uit van het land Nederland. De eilanden hebben bestuurlijk de status gekregen van openbaar lichaam binnen dat land. Ook werd de Nederlandse Grondwet er van toepassing. De Nederlandse minister van OCW werd verantwoordelijk voor het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De Antilliaanse wetgeving is sindsdien vervangen door Nederlandse wetgeving.⁴

Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn volwaardige delen van Nederland, dus de landelijke overheid moet zorgen voor gelijkwaardigheid tussen Europees en Caribisch Nederland.⁵ Alle Nederlandse kinderen en jongeren hebben recht op onderwijs. Dat recht is vastgelegd in voor het Koninkrijk der Nederlanden geldende mensenrechtenverdragen.⁶ Ook geldt artikel 23 van de Grondwet sinds 2010 voor de eilanden, wat de regering verplicht te zorgen voor een goed werkend onderwijssysteem⁷ met een stelsel van onderwijsvoorzieningen.

1.2 Wisselend beeld onderwijskwaliteit op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Sinds 2010 is het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius verbeterd (zie tekstkader hierna). Dit is grotendeels te danken aan de verbeteractiviteiten die de onderwijsorganisaties op de eilanden ondernamen, de inzet van personeelsleden, schoolmanagement en zelf georganiseerde scholing.⁸ Maar ook de inbedding in het Nederlandse systeem bood kansen om het onderwijs te verbeteren. Bijvoorbeeld door hogere en stabielere bekostiging vanuit het ministerie van OCW dan vóór 10-10-10, meer verbindingen met kennisorganisaties en nieuw beleid gericht op kwaliteitsverbetering.⁹

Onderwijsinspectie constateert sterke kwaliteitsverbetering tussen 2011 en 2019

In 2008 stelde de Inspectie van het Onderwijs vast dat bijna alle scholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius¹⁰ niet voldeden aan de eisen voor basiskwaliteit.¹¹ Daarom startte een verbetertraject met als doel in 2016 een adequaat onderwijsniveau te bereiken.¹² In 2013 waren al grote verbeteringen zichtbaar, al voldeed slechts één school aan de basiskwaliteit.¹³ In 2016 hadden 18 van de 26 scholen (inclusief de voortgezet-onderwijsunits op Bonaire) in Caribisch Nederland dit niveau bereikt.¹⁴ Dit was volgens de Onderwijsinspectie vooral te danken aan gemotiveerde personeelsleden in de basisscholen, de inzet van de schoolcoaches primair onderwijs en de bestuurscoach, en de veelal door de scholen zelf georganiseerde scholingen om de deskundigheid te vergroten. In 2019 behaalden alle scholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius de basiskwaliteit.

⁴ Zie *Deel C: Achtergrondinformatie* voor de veranderingen in de onderwijssturing.

⁵ Vergelijk Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023.

⁶ Zoals artikel 2 Eerste Protocol EVRM, artikel 13 IVESC en artikel 28 VN-Kinderrechtenverdrag. Deze verdragen waren al van toepassing op de eilanden in de tijd van de Nederlandse Antillen. Sinds 2010 is de Nederlandse regering verantwoordelijk voor de naleving van deze verdragsbepalingen.

⁷ Onderwijsraad, 2019.

⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2017.

⁹ Ibid; Van Buiren, Nanne & Buys-Trimp, 2025.

¹⁰ Alleen de basisschool op Saba leverde toen – ten opzichte van het basisonderwijs in Nederland, maar zeker ten opzichte van de basisscholen op de andere eilanden – een behoorlijk niveau van basiskwaliteit.

¹¹ Inspectie van het Onderwijs, 2008

¹² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011.

¹³ Inspectie van het Onderwijs, 2014.

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2017.

Tegelijkertijd bestaan er zorgen over de kwetsbaarheid van de onderwijskwaliteit. De afgelopen jaren lijkt de verbetering van de onderwijskwaliteit die na 10-10-10 was ingezet, te stagneren. Aan het einde van schooljaar 2023-2024 voldeed de enige basisschool op Saba niet meer aan de basiskwaliteit.¹⁵ Eind 2024 scoorde ook de enige school voor voortgezet en beroepsonderwijs op Saba een onvoldoende, vooral vanwege de bestuurlijke situatie. Op Sint Eustatius voldeed de enige school voor voortgezet en beroepsonderwijs in 2024 niet meer aan de basiskwaliteit, net als de VMBO-unit op Bonaire. Aan de andere kant lukte het zowel een basisschool op Bonaire als twee basisscholen op Sint-Eustatius om na een langere periode van onvoldoende kwaliteit weer aan de basiskwaliteit te voldoen.

De minister van OCW oordeelde eerder op basis van inspectierapporten dat de kwaliteit van het onderwijs op de eilanden structureel kwetsbaar is door de kleine schaal van de eilanden en de bijbehorende structurele personeelstekorten.¹⁶ De Onderwijsinspectie stelde iets soortgelijks. Daarbij wees de inspectie ook op de sociale problematiek, zoals armoede, op de eilanden “waarop scholen zonder ondersteuning niet altijd een passend onderwijskundig antwoord hebben”.¹⁷

Onder inwoners bestaan wisselende beelden. Sommigen zien grote voordelen in de inbedding van het onderwijs op de eilanden in het Nederlandse onderwijssysteem. Anderen stellen dat de kwaliteit nog altijd te sterk achterblijft ten opzichte van het onderwijs in Europees Nederland.¹⁸

1.3 Inzicht in werking onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius ontbreekt

Tot nu toe ontbrak een brede analyse van hoe het Nederlandse onderwijssysteem in de praktijk functioneert op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Rond 10-10-10 is vooral gekeken in hoeverre de Nederlandse onderwijswet- en regelgeving kon worden overgenomen en waar die moest worden aangepast op de situatie op de eilanden.¹⁹ Daarna hebben overheidsinstanties en onderwijsorganisaties vooral aandacht besteed aan afzonderlijke, urgente knelpunten. Dit is begrijpelijk, aangezien er veel capaciteit nodig was om een snelle kwaliteitsverbetering te realiseren. De keerzijde is dat veranderingen in het systeem het resultaat zijn van een optelsom van losse, kleine maatregelen, zonder dat er inzicht is in de samenhang tussen de diverse problemen en ingrepen. Hierdoor blijven onderliggende knelpunten onopgelost en ontstaan soms tegenstrijdigheden binnen beleid en regelgeving.

Nu de grootste veranderingen zijn doorgevoerd, is het een goed moment om te kijken hoe het onderwijssysteem als geheel werkt voor Caribisch Nederland.²⁰ Kinderen die in 2011 binnen het Nederlandse onderwijssysteem begonnen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, hebben het voortgezet onderwijs bijna allemaal doorlopen. Ook zijn er drie rondes van de onderwijsagenda's²¹ geweest, waarin onderwijsorganisaties, de eilandelijke overheden (openbare lichamen) en de minister van OCW samen doelen en afspraken hebben gemaakt. De

¹⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2025.

¹⁶ Ministerie van OCW, 2019.

¹⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2017.

¹⁸ Den Heyer & Zwart, 2025.

¹⁹ Zie deel C, paragraaf 1.4.

²⁰ De raad noemde eerder een termijn van vijf tot vijftien jaar voor de uitvoering van onderwijsbeleid. Zie: Onderwijsraad, 2021a.

²¹ De Onderwijsagenda Caribisch Nederland is een beleidsagenda met afspraken voor de verbetering van het onderwijs in Caribisch Nederland. Zie deel C, paragraaf 1.6, voor meer informatie over de onderwijsagenda's.

verbeterplannen van na 10-10-10 zijn afgerond en er is ervaring opgedaan met onderwijs en beleidsvoering binnen het Nederlandse onderwijssysteem.

1.4 Onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius onderbelicht in Europees Nederland

In Europees Nederland is relatief weinig aandacht voor de specifieke uitdagingen waarmee het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius te maken heeft. Dit frustrereert de inwoners van de eilanden, omdat zij afhankelijk zijn van beleid en wet- en regelgeving van overheidsinstanties in Europees Nederland. Onderwerpen die in Europees Nederland op de beleidsagenda staan, bepalen ook wat er op de eilanden gebeurt.²² In de Tweede Kamer staat het onderwijs in Caribisch Nederland zelden op de agenda. Door deze afhankelijkheid zonder bijbehorende aandacht van Europees Nederland voelen veel eilandbewoners zich 'tweederangsburgers'.²³ Dit weegt extra zwaar door de gedeelde koloniale geschiedenis.²⁴

Binnen het ministerie van OCW werkt een kleine groep mensen intensief aan beleid en wetgeving voor Caribisch Nederland. Ook de Inspectie van het Onderwijs heeft een speciaal team voor Caribisch Nederland. Deze OCW-medewerkers en inspecteurs hebben direct contact met de onderwijsorganisaties op de eilanden. Het ministerie van OCW is daarin een goed voorbeeld voor andere departementen.²⁵ De aandacht blijft echter beperkt tot een kleine groep betrokken medewerkers.

Ook in het maatschappelijk debat in Europees Nederland gaat het zelden over het onderwijs op Bonaire, Saba of Sint Eustatius. Over het algemeen weten mensen in Europees Nederland weinig van het Caribische deel van Nederland.²⁶

1.5 Centrale vraag: in hoeverre kan binnen kaders Nederlandse onderwijssysteem worden gezorgd voor goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius?

Kinderen en jongeren op Bonaire, Saba en Sint Eustatius hebben recht op goed onderwijs, net als hun leeftijdgenoten in de rest van Nederland. De minister van OCW is ervoor verantwoordelijk dat mogelijk te maken. De kleinschaligheid en de ligging op 7000 à 8000 kilometer van Den Haag roepen vragen op over de wijze waarop de minister die verantwoordelijkheid het best kan vervullen.

Vraag en afbakening

Op verzoek van de minister van OCW buigt de Onderwijsraad zich over de vraag: *in hoeverre kan binnen de kaders van het Nederlandse onderwijssysteem worden gezorgd voor goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius?*

De raad richt zich in eerste instantie tot de minister van OCW, omdat die de stelselverantwoordelijkheid draagt voor het onderwijs in heel Nederland en dus ook op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Daarnaast richt de raad zich tot andere

²² Zie bijvoorbeeld Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2025.

²³ Zie bijvoorbeeld Slagt, 2024.

²⁴ Oostindie & Veenendaal, 2022. Zie ook deel C, paragraaf 1.1, voor meer informatie over deze koloniale geschiedenis.

²⁵ Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, 2015.

²⁶ Veenendaal, 2025.

betrokkenen bij het onderwijs, zoals overheidsinstanties en onderwijsbesturen op deze eilanden. Hun handelen bepaalt immers ook hoe het systeem in de praktijk uitpakt.

De publicatie bestrijkt het hele onderwijsstelsel op de eilanden, van voorschoolse educatie tot en met een leven lang ontwikkelen, met de nadruk op het onderwijs aan leer- en kwalificatieplichtige jongeren en het onderwijsbestel in brede zin. Daarbij kijkt de raad zowel afzonderlijk naar Bonaire, Saba en Sint Eustatius als in samenhang. De raad spreekt geen oordeel uit over de kwaliteit van het onderwijs op individuele scholen in Caribisch Nederland.

Totstandkoming publicatie

Eens in de vijf jaar publiceert de Onderwijsraad een *Stand van educatief Nederland*, waarin de raad de langetermijnontwikkelingen in het onderwijs duidt en richting geeft aan de verdere ontwikkeling van het stelsel. In deze editie staat het onderwijs in Caribisch Nederland centraal.

Met de publicatie *Onderwijs in Caribisch Nederland* geeft de raad een brede analyse van de werking van het Nederlandse onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Het onderwijs in Europees Nederland blijft in deze publicatie buiten beschouwing.

De publicatie is tot stand gekomen na literatuuronderzoek, analyse van beleid en wetgeving en ruim 360 gesprekken met betrokkenen in en om het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.²⁷ De raad is daarnaast tijdens diverse werkbezoeken op onderwijslocaties geweest en heeft werksessies georganiseerd met leraren, ouders, leerlingen en studenten, schoolleiders en onderwijsbestuurders, werkgevers en de openbare lichamen.

De publicatie bestaat uit drie delen.

- Deel A bevat conclusies en aanbevelingen van de Onderwijsraad.
- Deel B belicht perspectieven vanuit Bonaire, Saba en Sint Eustatius op de werking van het onderwijssysteem aan de hand van zes thema's.
- Deel C biedt achtergrondinformatie over het onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Deel B is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de voor dit doel opgerichte eilandcommissies, bestaande uit mensen die werkzaam zijn in het onderwijs op de eilanden. De beschrijvingen in deel B zijn gebaseerd op de perspectieven en ervaringen van de betrokkenen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Aan de hand van zes thema's brengt de raad de werking van het onderwijssysteem nader in beeld. Dit vormt de basis voor de overkoepelende conclusies en aanbevelingen in deel A. Deel C bevat achtergrondinformatie over het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, waaronder een beschrijving van de geldende wet- en regelgeving en de onderwijsinstellingen op de drie eilanden.

De bijlage bevat een uitgebreidere toelichting op het proces.



conclusie

Nederlands onderwijssysteem onvoldoende afgestemd op situatie Bonaire, Saba en Sint Eustatius

De raad constateert dat het Nederlandse onderwijssysteem niet goed is afgestemd op de situatie van Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Het recht op goed onderwijs op de eilanden is zo onvoldoende gewaarborgd.

De raad ziet dat er de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gezet om het onderwijs in Caribisch Nederland te versterken, maar constateert tegelijkertijd dat het onderwijssysteem onvoldoende is afgestemd op de situatie van Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

De raad ziet belangrijke kwetsbaarheden op drie onderdelen van het onderwijsstelsel: het waarborgen van toerusting voor verschillende toekomstpaden van jongeren; onderwijsorganisaties in staat stellen adequaat in te spelen op diversiteit en veranderingen in leerlingen- en studentenpopulaties; en mogelijk maken dat onderwijsbesturen hun verantwoordelijkheid waarmaken.

2.1 Bevinding een: leerlingen en studenten worden onvoldoende toegerust voor verschillende toekomstpaden

Door de beperkte mogelijkheden voor vervolgonderwijs en werk op de eilanden zetten veel leerlingen en studenten hun toekomst voort in de Caribische regio of in Europees Nederland. Deze uiteenlopende toekomstpaden stellen verschillende eisen aan de toerusting van leerlingen en studenten, vooral qua taalvaardigheid en onderwijsinhoud.²⁸ De onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn niet in de gelegenheid leerlingen en studenten goed toe te rusten voor de verschillende toekomstpaden. De jongeren krijgen niet altijd mee wat zij nodig hebben om volwaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving, vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt op het eiland, in de regio of in Europees Nederland.

Verschillende toekomstpaden vragen verschillende toerusting

Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius kijken jongeren relatief vaak uit naar gebieden buiten het eigen eiland voor een baan of een bepaalde opleiding. Na het voortgezet en beroepsonderwijs op de eilanden tekenen zich grofweg drie paden af: werken of doorstuderen op het eiland, in de regio (andere landen van het Koninkrijk en elders in het Caribisch gebied, Noord- en Zuid-Amerika) of in Europees Nederland. Deze toekomstpaden vereisen elk een eigen toerusting.

Daarbij gaat het ten eerste om taalvaardigheid. Op alle drie de eilanden is een (basis)beheersing van het Nederlands nodig. Dit is immers de taal van de (landelijke) overheid. Vervolgonderwijs in Europees Nederland vereist beheersing van de Nederlandse taal op een gevorderd niveau. Essentieel is ook een goede beheersing van het Engels op Saba en Sint Eustatius, en het Papiamentu op Bonaire, omdat het de meest gebruikte talen zijn in het dagelijks leven, de politiek, het bedrijfsleven en de media.²⁹ Ook jongeren die naar de Verenigde Staten en Canada gaan, moeten het Engels goed beheersen.

Ten tweede vragen de toekomstpaden elk om een andere onderwijsinhoud. Voor iedereen, maar zeker voor de lokaal of regionaal georiënteerde leerlingen en studenten, is kennis van het eigen eiland en de regio onmisbaar. De jongeren die naar Europees Nederland willen, moeten ook beschikken over kennis van de samenleving aldaar. Leerlingen en studenten in brede zin toerusten voor de verschillende toekomstpaden vergt heel wat qua inrichting en vormgeving van het onderwijs (zie tekstkader hierna).

²⁸ Zie ook *Deel B: Thema's uitgelicht op Bonaire, Saba en Sint Eustatius*, hoofdstuk 2 en 3 over onderwijsaanbod en meertaligheid.

²⁹ Zie ook deel B van deze publicatie, hoofdstuk 2 over meertaligheid.

Drievoudige oriëntatie op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

De Onderwijsraad ziet dat de samenlevingen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius een drievoudige oriëntatie kennen. Ten eerste is er op Bonaire, Saba en Sint Eustatius veel aandacht voor de gemeenschap en cultuur van het eigen eiland. Daarnaast is er een verbondenheid met de andere eilanden binnen het Koninkrijk en de Caribische regio. Deze regio wordt verbonden door een gedeeld gevoel van een (Caribische) identiteit, een gedeelde geschiedenis, familie- en vriendschapsbanden, overeenkomsten in taal en gedeelde culturele opvattingen en waarden. Door de kleine schaal van elk eiland is het gangbaar voorzieningen op andere eilanden te gebruiken. Ten derde zijn de eilanden verbonden met het Europese deel van Nederland. Er zijn samenwerkingen met organisaties in dat deel van het land en formele contacten met landelijke overheidsinstanties. Daarnaast moeten inwoners van Caribisch Nederland zich verhouden tot beleid en wetten die in Europees Nederland worden gemaakt. Deze drievoudige oriëntatie betekent dat het onderwijs leerlingen en studenten moet toerusten voor drie 'werelden' en deelgenoot maken van de tradities en praktijken van het eiland, de regio en Europees Nederland.

Toerusting verschillende toekomstpaden lastig voor kleine organisaties

Het is voor de onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius lastig het onderwijs zo te organiseren dat het leerlingen en studenten voldoende voorbereidt op de verschillende toekomstpaden die zij in de praktijk bewandelen. Elk eiland kent slechts één instelling voor voortgezet en beroepsonderwijs die verantwoordelijk is voor de voorbereiding op de stap naar vervolgonderwijs of werk. Deze ene instelling moet een gevarieerd onderwijsaanbod zien te realiseren dat recht doet aan wat leerlingen en studenten nodig hebben voor hun vervolgstappen in verschillende richtingen. De instellingen kunnen niet alle vakken, profielen en opleidingen aanbieden.³⁰ Dit beperkt de mogelijkheden voor leerlingen en studenten om de kennis, vaardigheden en houdingen te verwerven die zij nodig hebben voor hun volgende stap.

Hierbij speelt de inrichting van het systeem ook een rol. Zo kent het onderwijs inhoudelijk een nadruk op Europees Nederland (zie tekstkader hierna). En van de drie belangrijkste toekomstpaden faciliteert het ministerie van OCW de route naar Europees Nederland het best door de directe toelating (het doorstroomrecht) tot het mbo en hoger onderwijs, financiële ondersteuning, begeleiding en voorlichting. De studiekosten zijn relatief laag en studenten ontvangen een opstarttoelage bij inschrijving voor een vervolgonderwijs van mbo 3-niveau en hoger in Europees Nederland. Het CXC-onderwijs³¹ op Saba en Sint Eustatius sluit echter niet goed aan op vervolgonderwijs (mbo/hbo/wo) in Europees Nederland. Jongeren op Saba en Sint Eustatius moeten naast de CXC-vakken ook het vak Verdiepend Nederlands succesvol hebben afgerond voor een directe toelating tot het mbo en hoger onderwijs in Europees Nederland.³² De scholen voor voortgezet en beroepsonderwijs op Saba en Sint Eustatius bieden verder extra inhoud om het onderwijs beter te laten aansluiten op vervolgonderwijs in Europees Nederland.

³⁰ Zie ook deel B, hoofdstuk 3 over onderwijsaanbod.

³¹ De Saba Comprehensive School en de Gwendoline van Puttschool op Sint Eustatius hebben onderwijsprogramma's gebaseerd op de syllabi en examens van de Caribbean Examination Council (CXC). Zie deel C, paragraaf 1.3.

³² Zie ook deel B, hoofdstuk 7 over onderwijsovergangen.

Inhoudelijk nadruk op Europees Nederland

Het basisonderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius volgt nagenoeg de Nederlandse uitgangspunten en regels voor de inhoud van het onderwijsprogramma.³³ De kerndoelen die voor Europees Nederland zijn ontwikkeld, worden wel aangepast op de eilandelijke contexten. Scholen hebben ook de vrijheid eigen inhoud toe te voegen over de eilandelijke of regionale situaties, maar in de praktijk blijkt dit lastig te organiseren.³⁴ Het kost immers veel tijd en middelen, die de onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius door hun kleinschaligheid slechts beperkt hebben. Al zijn er wel initiatieven om bijvoorbeeld eilandelijke contexten en de regio meer centraal te stellen bij het burgerschapsonderwijs op de basisschool.

Ook in het voortgezet onderwijs op Bonaire ligt de nadruk op Europees-Nederlandse inhoud, aangezien er gewerkt wordt met Nederlandse examens. Ook hier is het lastig eigen lessen te ontwikkelen. Het beroepsonderwijs op Bonaire is een uitzondering op deze Europees-Nederlandse oriëntatie, waardoor er beter kan worden ingespeeld op de lokale omgeving. Zo is in de onderbouw van het vmbo onlangs een vak ontwikkeld over de geschiedenis van Bonaire en werkt MBO Bonaire nauw samen met werkgevers op het eiland om de opleidingen op het eilandelijke werkveld af te stemmen.

Op Saba en Sint Eustatius zijn het voortgezet en beroepsonderwijs vanwege het CXC-onderwijs in principe afgestemd op de Engelstalige Caribische regio. Op beide eilanden wordt het CXC-onderwijs aangevuld om het beter te laten aansluiten op vervolgonderwijs in Europees Nederland. Zo zijn er extra stages en handreikingen vanuit SLO, het landelijk expertisecentrum voor het curriculum, om het onderwijs te verrijken. Bovendien is Nederlands een verplicht vak. Toch blijkt het lastig voor leerlingen en studenten om de Nederlandse taal voldoende onder de knie te krijgen om door te stromen naar Europees-Nederlands vervolgonderwijs.

De routes naar vervolgonderwijs in de regio en op het eigen eiland worden minder gefaciliteerd dan die naar vervolgonderwijs in Europees Nederland. Voor de jongeren die op het eiland blijven, zijn de mogelijkheden voor vervolgonderwijs sowieso beperkt.³⁵ Van de jongeren uit Caribisch Nederland die gaan studeren in Europees Nederland, stopt ongeveer een kwart vroegtijdig met de studie, vaak door taalproblemen.³⁶ Ter vergelijking: bij Europees Nederlandse studenten is dat gemiddeld 10 tot 15%.³⁷ Ook jongeren die in de regio vervolgonderwijs volgen, ervaren relatief vaak uitdagingen. Jongeren van Saba en Sint Eustatius kunnen bijvoorbeeld moeilijker een Nederlands- of Papiamentu-talige opleiding volgen bij MBO Bonaire, omdat zij deze talen vaak minder goed beheersen. Maar als ze een Engelstalige vervolgopleiding in de regio kiezen, ronden ze die wel vaker met succes af dan degenen die een vervolgopleiding in Europees Nederland hebben gekozen. Voor de regionale routes ontvangen leerlingen en studenten echter geen opstarttoelage. Bovendien is er minder voorlichting over de mogelijkheden van studeren in de regio en de eisen die daarvoor gelden. En er is minder ondersteuning bij het kiezen uit de vele mogelijkheden.

33 Artikel 12 WPO BES.

34 Zie deel B, hoofdstuk 3 over onderwijsaanbod.

35 Zie deel B, hoofdstuk 7 over onderwijsvergangen.

36 Nationale Ombudsman, 2020.

37 <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/hoger-onderwijs/toegankelijkheid/gelijke-kansen/uitval-en-switch>

Situatie verschilt per eiland

De toekomstpaden van leerlingen en studenten op Bonaire, Saba en Sint Eustatius en de mogelijkheden om deze succesvol te bewandelen, verschillen per eiland. Dit heeft te maken met de verschillende oriëntaties van de samenlevingen op de eilanden. Zo is de samenleving van Bonaire regionaal vooral georiënteerd op Aruba, Curaçao en recentelijk ook op de Spaanstalige landen in de regio, naast de Verenigde Staten en Canada. Saba en Sint Eustatius hebben de blik meer gericht op de Engelssprekende landen in de Caribische regio, zoals Sint Maarten en Barbados, naast de Verenigde Staten en Canada.

De verschillende oriëntaties zijn ook terug te zien in de achtergrond van het onderwijspersoneel. Op Bonaire komen leraren relatief vaak van Curaçao, uit Suriname en Europees Nederland. Leraren op Saba komen veelal uit Europees Nederland en uit Engelstalige landen die ook werken met CXC-onderwijs, zoals Barbados, Trinidad en Jamaica. Op Sint Eustatius werken juist relatief veel Stataanse en Europees Nederlandse leraren in het onderwijs.

Ter oriëntatie op vervolgonderwijs gaan de vo-scholen met de havo- en vwo-leerlingen en met de CSEC³⁸-leerlingen op studiereis naar Europees Nederland. Mavo-leerlingen op Bonaire gaan op studiereis naar Curaçao, CVQ³⁹-studenten op Saba gaan op studiereis naar Sint Maarten en CVQ-studenten op Sint Eustatius naar Barbados. Toch blijft het overgrote deel van de leerlingen en studenten die beroepsonderwijs (vmbo, mavo en CVQ) hebben gedaan, na het behalen van hun diploma op het eiland. Dit betekent ook dat er relatief veel jongeren zijn zonder startkwalificatie (diploma mbo 2/CVQ-2, havo/CSEC of vwo/CAPE).



2.2 Bevinding twee: scholen kunnen onvoldoende inspelen op toenemende diversiteit in leerlingen- en studentenpopulaties

Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn grofweg twee veranderingen zichtbaar: een groei van het aantal leerlingen en studenten met specifieke ondersteuningsbehoeften en een toegenomen instroom van leerlingen en studenten van buiten het eiland. Leraren en schoolleiders moeten dus omgaan met een grotere diversiteit in hun klassen dan voorheen. De kleinschalige onderwijsorganisaties hebben daarvoor niet altijd de benodigde expertise en (buffer)capaciteit. Ook de bekostiging en wettelijke kaders sluiten niet altijd aan bij de veranderde leerlingen- en studentenpopulaties.

Veranderende leerlingen- en studentenpopulaties doen extra beroep op organisaties met beperkte capaciteit

De leerlingen- en studentenpopulaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius kennen een grote diversiteit aan herkomst, thuistaal en ondersteuningsbehoeften. Bovendien veranderen de populaties, met duidelijke verschillen tussen de eilanden.⁴⁰ Bonaire zag de leerlingen- en studentenaantallen de afgelopen jaren fors groeien. In het primair onderwijs is de populatie toegenomen van 1678 naar 2236 leerlingen (+33%) en in het voortgezet onderwijs en mbo van 1246 naar 2459 leerlingen en studenten (+97%). Op Saba blijft het aantal grotendeels stabiel, met een lichte daling in het primair onderwijs van 160 naar 159 leerlingen (-1%) en een kleine toename in het voortgezet en beroepsonderwijs van 105 naar 109 leerlingen (+4%). Op Sint Eustatius is er juist sprake van een daling: het primair onderwijs krimpt van 377 naar 328 leerlingen (-13%) en het voortgezet en beroepsonderwijs van 296 naar 236 leerlingen (-20%).⁴¹ Op alle eilanden nam de groep Spaanstalige leerlingen en studenten toe. Daarnaast zijn er op alle eilanden signalen dat het aantal leerlingen en studenten met ondersteuningsbehoeften is gestegen. Daarbij speelt armoede op alle eilanden een rol.⁴² Kinderen en jongeren die opgroeien in armoede, ervaren belemmeringen om volwaardig aan onderwijs te kunnen deelnemen. Die belemmeringen zijn niet alleen materieel van aard. Opgroeien in armoede gaat vaak gepaard met stress, gezondheidsproblemen en sociale uitsluiting.⁴³ Verder is de meertaligheid in de samenlevingen toegenomen, wat van scholen vraagt onderwijs te verzorgen aan leerlingen met verschillende taalachtergronden.⁴⁴

Vanwege de kleine schaal en de zogenoemde geïsoleerde ligging lopen de scholen tegen structurele beperkingen aan bij het verzorgen van goed onderwijs voor al deze leerlingen en studenten. Een geïsoleerde ligging van Bonaire, Saba en Sint Eustatius betekent dat deze eilanden geografisch, economisch en infrastructuurueel ver verwijderd zijn van het Europese deel van Nederland en hun directe omgeving. De geïsoleerde ligging maakt het complex om instrumenten zoals die in Europees Nederland worden geboden, te benutten. Zo is het voor scholen op de eilanden lastig aparte klassen of specialistische voorzieningen te organiseren vanwege het gebrek aan massa. Leraren staan daarmee voor een extra uitdaging. Zij moeten met een grote verscheidenheid aan leerlingen of studenten in hun klas omgaan. Ook moeten scholen op alle drie de eilanden het doen zonder veel ondersteuning. En vanwege de afstand en geïsoleerde ligging is specifieke expertise vaak lastig aan te trekken. Dit maakt het onderwijs kwetsbaar; veranderingen in de leerlingen-

⁴⁰ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050, 2024.

⁴¹ Zie ook deel C.

⁴² Ombudsman & Kinderombudsman, 2020.

⁴³ Vergelijk Onderwijsraad, 2025a.

⁴⁴ Zie deel B, hoofdstuk 2 over meertaligheid.

en studentenpopulaties hebben al snel een grote invloed op de relatief kleine organisaties. Daardoor krijgen niet alle leerlingen en studenten de ondersteuning die ze nodig hebben en neemt de druk op onderwijspersoneel toe. Dat kan ten koste gaan van de onderwijskwaliteit.

Bekostiging en wettelijk kader lopen achter op veranderingen

Ook de inrichting van het systeem maakt het voor onderwijsorganisaties lastig goed in te spelen op veranderingen in de leerlingen- en studentenpopulatie. De bekostiging en het wettelijk kader lopen achter op de veranderende situatie. Zo ontbreekt het aan specifieke bekostiging voor het onderwijs aan kinderen van nieuwkomers, ondanks toegenomen migratie.⁴⁵ Ook is de verantwoordelijkheid voor het onderwijs aan meerderjarige nieuwkomers zonder startkwalificatie niet expliciet toegewezen of opgepakt (zie tekstkader hierna).

Wie is verantwoordelijk voor meerderjarige nieuwkomers zonder startkwalificatie?

Het onderwijs is nog niet ingericht op de groeiende groep meerderjarige jongeren zonder startkwalificatie die naar het eiland verhuizen. De vraag is wie verantwoordelijk is voor deze jongeren. Anders dan gemeenten heeft het openbaar lichaam (eilandelijke overheid) geen wettelijke taak ten aanzien van inburgering.⁴⁶ Op Bonaire meldt een groeiend aantal van deze jongeren zich aan voor een mbo-opleiding, zonder echte motivatie om een opleiding te volgen. De onderwijsinstelling wordt daarmee wel verantwoordelijk voor deze jongeren, wat de druk op de instelling vergroot.

De nieuwkomersbekostiging is onderdeel van de basisbekostiging. Scholen met veel nieuwkomers worden dus hetzelfde behandeld als scholen met minder nieuwkomers. Ook wordt te weinig onderscheid gemaakt tussen Bonaire, Saba en Sint Eustatius, terwijl er grote verschillen bestaan in de aantallen instromende nieuwkomersleerlingen.

Een ander knelpunt is de bekostiging van het onderwijs aan leerlingen en studenten met specifieke zorgbehoeften.⁴⁷ Die bekostiging kent geen differentiatie naar type zorg. Dit kan ertoe leiden dat scholen onvoldoende afgestemde ondersteuning bieden aan leerlingen en studenten met een (zware) ondersteuningsbehoefte.

⁴⁵ Van Buiren e.a., 2025.

⁴⁶ Artikel 4 Wet inburgering 2021.

⁴⁷ Ibid.

Situatie verschilt per eiland

Op Bonaire is de leerlingen- en studentenpopulatie tussen 2009 en 2026 in het voortgezet onderwijs en mbo bijna verdubbeld.⁴⁸ Dit vraagt veel van de onderwijsorganisaties, zoals extra leraren aannemen en huisvesting regelen voor het personeel en het onderwijs zelf. Ook veranderde de meertaligheid van de samenleving op Bonaire. Zo sprak in 2014 slechts 1,2% van de mensen op Bonaire een andere taal als eerste taal dan het Papiamentu, Nederlands, Engels of Spaans. In 2022 is dat aandeel opgelopen tot 15%.⁴⁹ Het gaat dan onder meer om het Mandarijn en Haitiaans-Creools. De toegenomen en veranderde meertaligheid in de samenleving is een uitdaging voor het onderwijs.⁵⁰ Op Sint Eustatius heeft inmiddels ongeveer de helft van alle leerlingen en studenten extra ondersteuning nodig.⁵¹ Ook de aard daarvan is veranderd. Steeds meer leerlingen en studenten hebben ondersteuning nodig vanwege een vorm van autisme. En een toegenomen aantal leerlingen heeft moeite met Engels, omdat zij pas kort op het eiland zijn of thuis geen Engels spreken.⁵² Ook op Saba is het aantal leerlingen en studenten met een ondersteuningsbehoefte toegenomen.

2.3 Bevinding drie: onderwijsbesturen hebben onvoldoende mogelijkheden om hun verantwoordelijkheden waar te maken

Bij de staatkundige hervorming is voor de inrichting van het onderwijssysteem de keus gemaakt om in Caribisch Nederland hetzelfde bestuurlijke model te introduceren als in Europees Nederland. Hiermee is de verantwoordelijkheid voor het onderwijs grotendeels bij onderwijsbesturen komen te liggen.⁵³ Dit stelt hen in staat beslissingen te nemen die passen bij de eilandelijke context. Het ontbreekt op Bonaire, Saba en Sint Eustatius echter aan de infrastructuur en randvoorwaarden om deze verantwoordelijkheid goed waar te kunnen maken. Hierdoor zijn onderwijsbesturen op de eilanden structureel kwetsbaar.

Bestuurlijke model in Caribisch Nederland is sinds staatkundige hervormingen hetzelfde als in Europees Nederland

Sinds de staatkundige veranderingen van 2010 kent het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius hetzelfde bestuurlijke model als in Europees Nederland. Onderdeel hiervan is een grotere verantwoordelijkheid voor de onderwijsbesturen. Zij beslissen nu binnen de wettelijke kaders over zaken als de inrichting van de eigen organisatie, besteding van financiële middelen, salarissen, personeelsbeleid, onderwijs- en arbeidsrecht, inkoop, onderhoud van schoolgebouwen, het kwaliteitszorgsysteem, onderwijsprogramma's, didactiek, pedagogische benaderingen en toetsing.

Tegelijkertijd is de huidige rol van het openbaar lichaam op onderwijsterrein kleiner dan onder het federale systeem van de voormalige Nederlandse Antillen. In die tijd moesten scholen alle grote uitgaven overleggen met de eilandelijke overheden en betaalden die nog de lerarensalarissen uit. Sinds 2010 voert het openbaar lichaam slechts enkele specifieke taken uit, zoals handhaving van de

⁴⁸ Vergelijk Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050, 2024.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Zie deel B, hoofdstuk 2 over meertaligheid.

⁵¹ Expertisecentrum Sint Eustatius, 2025.

⁵² Zie deel B, hoofdstuk 6 over Inclusief onderwijs.

⁵³ Zie deel C, paragraaf 1.2.

leerplicht, zorgen voor schoolgebouwen en vergoeding van kosten voor voeding, kleding en vervoer voor leerlingen in het basisonderwijs.⁵⁴

Bestuurlijk model gaat uit van randvoorwaarden die op Bonaire, Saba en Sint Eustatius veelal ontbreken

De randvoorwaarden om deze grote verantwoordelijkheid voor schoolbesturen mogelijk te maken, zijn in Caribisch Nederland minder voorhanden dan in Europees Nederland. Het huidige bestuurlijk model vereist de aanwezigheid van voldoende professionele onderwijsbestuurders, die de verschillende posities gescheiden en afwisselend kunnen bekleden. Op de eilanden ontbreekt het aan een grote wervingspool. Hierbij speelt ook dat dit bestuurlijk model relatief nieuw is. Het kost tijd om voldoende mensen op te leiden. In Europees Nederland is sinds de jaren 1980 geleidelijk gewerkt aan de professionalisering van onderwijsbesturen, waardoor er nu doorgaans voldoende professionele onderwijsbestuurders zijn om te werven. Deze professionaliseringslag is op Bonaire, Saba en Sint Eustatius nog niet afgerond.

Daarnaast zijn de wettelijke eisen aan onderwijsorganisaties veelal gebaseerd op de Europees-Nederlandse context. Om te voldoen aan deze eisen, zijn in Europees Nederland onderwijsorganisaties vaak gefuseerd om schaalvoordelen te behalen. Zeker in het voortgezet en beroepsonderwijs is tegenwoordig sprake van grote organisaties. Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius ontbreekt het door de kleinschaligheid aan fusiepartners.

Ook andere vormen van samenwerking zijn lastig te organiseren op deze eilanden. Het is bijvoorbeeld een uitdaging het onderwijsaanbod af te stemmen, faciliteiten te delen of samen te werken in onderwijsregio's om personeel te delen. Daarbij hebben onderwijsbesturen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius slechts beperkt toegang tot hulpbronnen en ondersteuning. Er zijn bijvoorbeeld nauwelijks trainingsinstituten, adviesbureaus, dienstverleners voor administratieve processen, educatieve uitgeverijen, toetsontwikkelaars, vakverenigingen, sectorraden en profielorganisaties. De scholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn niet aangesloten bij cao-onderhandelingen voor onderwijspersoneel tussen sociale partners in Europees Nederland. Daardoor is de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden een complex en moeizaam proces.⁵⁵ Ook ontbreekt het aan conferenties, trainingen en professionele leernetwerken. Dit maakt het voor onderwijsbestuurders lastig zichzelf en het personeel te professionaliseren of schaalvoordelen te behalen. Daar komt bij dat onderwijsbestuurders en schoolleiders op Bonaire, Saba en Sint Eustatius moeten balanceren tussen een eilandelijke werkelijkheid en een complex wettelijk kader dat grotendeels gebaseerd is op Europees Nederland. Dit kader past niet altijd bij hun situatie. Ook is kennis van het onderwijsrecht niet altijd makkelijk beschikbaar op de eilanden. Specialisten in Europees Nederland hebben op hun beurt vaak beperkte kennis van de eilandelijke contexten.

Zonder ondersteuning is onderwijsbestuur op eilanden kwetsbaar

Doordat essentiële randvoorwaarden en infrastructuur ontbreken, is de bestuurlijke situatie kwetsbaar. Bij veel onderwijsorganisaties is een patroon te zien: periodes van bestuurlijke stabiliteit wisselen af met periodes waarin besturen en schoolleiders moeite hebben hun taken te vervullen. Hierbij speelt een grote afhankelijkheid van personen; in de kleine organisaties kan het vertrek van één bekwame schoolleider of bestuurder een grote invloed hebben op het hele functioneren van de organisatie.

⁵⁴ Zie ook deel B, hoofdstuk 6 over inclusief onderwijs.

⁵⁵ Klein, Kloppers, Middelbeek, Donker van Heel & Sacré, 2025.

Gezien de specifieke omstandigheden op Bonaire, Saba en Sint Eustatius is het van belang dat onderwijsbestuurders met kennis van de situatie op het eiland zelf beslissingen kunnen nemen.⁵⁶ Daarom is het passend een groot deel van de verantwoordelijkheid bij de onderwijsbesturen te leggen. Maar het vraagt wel meer en structurele ondersteuning van de landelijke overheid bij het op orde brengen en houden van de randvoorwaarden om de eilandelijke kwetsbaarheid te ondervangen.

Situatie verschilt per eiland

De drie eilanden verschillen in hoe zij onderwijsbesturen hebben ingericht. Op Bonaire heeft één po-bestuur sinds 2014 een *one-tier* (monistisch) bestuursmodel⁵⁷, met een bovenschools bestuurder en vier schoolleiders. De andere po-besturen op Bonaire hanteren een *two-tier* (dualistisch) bestuursmodel⁵⁸, met een combinatiefunctie van directeur-bestuurder en een raad van toezicht. Op Saba bestonden de twee onderwijsbesturen tot medio 2025 uit vrijwilligers en was sprake van een one-tier model. Inmiddels is daar het two-tier model ingevoerd met een betaalde directeur-bestuurder en een vrijwillige raad van toezicht. Op Sint Eustatius werken de vijf onderwijsbesturen op basis van een one-tier model met een vrijwilligersbestuur en schoolleider. De school voor voortgezet en beroepsonderwijs op Sint Eustatius overweegt over te stappen op een two-tier model.

⁵⁶ Vergelijk Onderwijsraad, 2023b.

⁵⁷ Bij een one-tier (monistisch) bestuursmodel zitten de uitvoerende bestuurders en niet-uitvoerende bestuurders (toezichhouders) samen in een bestuur.

⁵⁸ Met een two-tier (dualistisch) bestuursmodel is er een scheiding tussen bestuur en toezichhouders. Het bestuur heeft de dagelijkse leiding over het bedrijf. Een raad van toezicht houdt toezicht op het bestuur.



advies

Ontwikkel gerichte benadering voor goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

De minister van OCW is verantwoordelijk voor goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, net als in de rest van Nederland. Om dit waar te maken, moet de overheidsbenadering meer uitgaan van de specifieke situatie op de eilanden.

Een nadruk op gelijkschakeling van de overheidsbenadering in Europees en Caribisch Nederland doet geen recht aan de specifieke situatie op de eilanden. Door de specifieke omstandigheden (kleinschaligheid, het eilandelijke karakter en de geïsoleerde ligging ten opzichte van Europees Nederland) schort het aan de randvoorwaarden om binnen de kaders van het Nederlandse onderwijssysteem goed onderwijs te kunnen verzorgen. Daarom is het nodig dat de minister aan de ene kant een extra inspanning levert, om te compenseren voor die randvoorwaarden. En aan de andere kant recht doet aan de specifieke situaties op de eilanden. Deze twee aspecten duidt de raad samen aan als een ‘gerichte benadering’. De Grondwet biedt ruimte om zo’n gerichte benadering te ontwikkelen.

3.1 Differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland nodig voor realisatie goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

De raad constateert dat het ministerie van OCW meer nadruk is gaan leggen op het gelijkschakelen van wet- en regelgeving tussen Europees en Caribisch Nederland. Het streven naar gelijkschakeling is begrijpelijk, maar in de praktijk wordt hierdoor soms onvoldoende recht gedaan aan de contexten van Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Om het gelijke recht op goed onderwijs te waarborgen, is het nodig meer te differentiëren in benadering.

Ministerie van OCW schakelt wet- en regelgeving doorgaans gelijk

Sinds de staatkundige hervormingen is er discussie over de vraag of het wenselijk is Europees en Caribisch Nederland zo veel mogelijk hetzelfde of juist verschillend te benaderen vanuit de overheid.⁵⁹ De afgelopen kabinetten hebben het belang van deze afweging erkend, maar onvoldoende duidelijk gemaakt of harmonisatie dan wel differentiatie van wetgeving het uitgangspunt moet zijn.⁶⁰ Ministeries kunnen hierin een eigen afweging maken, waarbij het ministerie van OCW de laatste jaren de nadruk lijkt te leggen op meer integratie van wet- en regelgeving. Het ministerie werkt toe naar één overkoepelend stelsel voor Caribisch en Europees Nederland.⁶¹ De aanvankelijk specifieke onderwijswetten voor Caribisch Nederland gaan op in de voor het hele land geldende onderwijswetten, met daarbinnen een apart deel over de toepassing in Caribisch Nederland (zie tekstkader hierna). Zo wil de minister voorkomen dat er in de praktijk twee stelsels ontstaan.⁶²

⁵⁹ Vergelijk Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, 2015.

⁶⁰ De Jong, 2025.

⁶¹ Tweede Kamer, 2024.

⁶² Zie bijvoorbeeld Ministerie van OCW, 2026.

Golfbeweging in mate van differentiatie door overheid

Er lijkt sprake van een golfbeweging in de mate waarin de overheid differentieert tussen Europees en Caribisch Nederland. Kort na de staatkundige veranderingen lag bij het onderwijs de nadruk op integratie in het Nederlandse systeem. De Europees-Nederlandse onderwijswetten voor het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs werden meteen omgezet naar varianten voor Caribisch Nederland. Deze varianten waren grotendeels gelijk aan de wetten voor Europees Nederland. Vervolgens werd meer onderscheid gemaakt in het beleid. De laatste jaren lijkt de nadruk weer meer te liggen op het gelijkschakelen van de organisatie en aansturing van het onderwijs in Caribisch en Europees Nederland. Zo is in 2022 de voor Caribisch Nederland specifieke Wet voortgezet onderwijs Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WVO BES) geïntegreerd in de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020). Deze wet bevat een hoofdstuk met uitzonderingen voor Caribisch Nederland, zoals voor het CXC-onderwijs op Saba en Sint Eustatius. Ook is er nog een specifieke WPO BES en een Leerplichtwet BES.

Momenteel werkt het ministerie aan één wettelijk kader voor het beroepsonderwijs, de volwasseneneducatie en voortijdig schoolverlaten voor zowel Caribisch als Europees Nederland. Dit komt in plaats van de aparte Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES), die specifiek voor Caribisch Nederland geldt. Ook in het meest recente coalitieakkoord lijkt men te kiezen voor een nadruk op gelijkschakeling. In het akkoord staat dat nieuw beleid in Europees Nederland in de basis ook wordt ingevoerd in Caribisch Nederland, “tenzij er zwaarwegende redenen zijn dit niet te doen”.⁶³

Minister moet differentiatie vaker als uitgangspunt nemen voor onderwijs

De intentie achter gelijkschakeling van beleid en wetgeving is begrijpelijk vanuit het oogpunt van gelijkwaardigheid. In de praktijk pakt dit echter anders uit dan bedoeld. Europees Nederland wordt zo namelijk al gauw het uitgangspunt. Er wordt beleid of wet- en regelgeving ontwikkeld voor Europees Nederland, waarna de vraag volgt of die ook toepasbaar is in Caribisch Nederland. Deze vraag komt vaak pas laat in het wetgevings- of beleidsproces aan bod, waardoor fundamentele afwijkingen zelden mogelijk zijn. Er is onvoldoende aandacht voor de omstandigheden op de eilanden die een andere overheidsbenadering noodzakelijk maken. Met als gevolg dat de structurele uitdagingen onvoldoende worden onderkend en goed onderwijs onvoldoende kan worden gegarandeerd.

De raad adviseert daarom voor het onderwijs vaker differentiatie toe te passen. Het uitgangspunt is het waarborgen van het gelijke recht op goed onderwijs, waarbij de wetgever gericht moet kijken wat er nodig is om dat op de eilanden te realiseren. Concreet betekent dit twee zaken. Ten eerste is het van belang de situatie op de eilanden vaker als startpunt te nemen. De minister van OCW moet structureel zicht hebben op ontwikkelingen en knelpunten op Bonaire, Saba en Sint Eustatius die vragen om beleid, wet- en regelgeving of andere vormen van sturing. Daarmee kan de minister van OCW recht doen aan de unieke vraagstukken op de eilanden. Ten tweede moet de minister van OCW bij wetgevings- en beleidsprocessen voor heel Nederland al eerder oog hebben voor de specifieke situatie op de eilanden. Momenteel betreft het ministerie van OCW de eilanden via de OCW-afdeling in het Caribisch Gebied en schriftelijke consultaties met de scholen, maar deze inspanningen hebben nog beperkte invloed op de beleids- en wetgevingsprocessen voor het hele land. Aan het begin van elk proces moet de minister van OCW daarom

expliciet bepalen wat nodig is voor goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Nu wordt deze afweging vaak te laat in het proces gemaakt, waardoor de specifieke situatie op de eilanden onvoldoende wordt meegenomen.

3.2 Extra inspanning van ministerie van OCW nodig om recht op goed onderwijs waar te maken

Het ministerie van OCW dient structureel te kijken naar wat onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius nodig hebben om goed onderwijs te realiseren, gegeven de uitdagingen die horen bij een klein en afgelegen eiland. Dit kan leiden tot hogere kosten, maar het gelijkheidsbeginsel vereist dat die worden gemaakt.

Structurele kwetsbaarheden vereisen structurele overheidsondersteuning

Van de onderwijsorganisaties op de eilanden kan niet verwacht worden dat zij zelfstandig in staat zijn de uitdagingen aan te gaan die in hoofdstuk 2 beschreven zijn. De raad vindt het belangrijk dat structurele kwetsbaarheden niet tot het probleem van de individuele school of onderwijsorganisatie worden gemaakt. De minister van OCW dient het systeem zo in te richten of aan te passen dat wordt gecompenseerd voor de randvoorwaarden waaraan het in Caribisch Nederland schort, maar die wel nodig zijn om binnen het Nederlandse onderwijssysteem goed onderwijs te verzorgen. Denk aan samenwerkingsmogelijkheden met andere onderwijsorganisaties, instellingen met voldoende leerlingen en studenten om een breed onderwijsaanbod te kunnen bieden en voldoende personeel om met veranderende leerlingpopulaties om te gaan.

Er moeten meer bestendige vormen van ondersteuning komen, zodat onderwijsorganisaties en andere betrokkenen hun verantwoordelijkheid voor goed onderwijs kunnen waarmaken. Nu wordt nog te vaak gegrepen naar snelle, losse en tijdelijke maatregelen en middelen. Ook is er een patroon zichtbaar waarbij ondersteuning tijdelijk wordt opgetuigd, vervolgens wordt afgebouwd en dan toch weer nodig blijkt te zijn. In plaats daarvan moet duurzame verbetering centraal staan bij de inspanningen van het ministerie.

Gelijkheidsbeginsel rechtvaardigt hogere kosten gerichte benadering

De raad beseft dat een gerichte benadering hogere kosten met zich meebrengt. Deze extra kosten worden gerechtvaardigd door het gelijkheidsbeginsel. De leerlingen en studenten in Caribisch Nederland hebben een gelijk recht op goed onderwijs als hun leeftijdgenoten in Europees Nederland. Dat het meer kost om dit waar te maken, mag geen reden zijn met minder genoeg te nemen.

De extra kosten betreffen ten eerste de toereikende bekostiging van onderwijsorganisaties. Goed onderwijs verzorgen op een klein, geïsoleerd eiland is duurder dan in Europees Nederland (zie tekstkader hierna). De overheid moet dit compenseren met een hogere basisbekostiging en niet via losse of tijdelijke subsidieregelingen. Structurele taken vragen om voldoende en structurele financiering. Bovendien brengen losse of tijdelijke subsidieregelingen voor de kleine onderwijsorganisaties op de eilanden telkens extra administratieve lasten van aanvragen en verantwoording met zich mee.

Hogere kosten van onderwijs in Caribisch Nederland

Onderwijs op kleine schaal is per definitie duurder per leerling of student. Scholen hebben immers altijd te maken met vaste kosten voor bijvoorbeeld huisvesting, digitale systemen en kwaliteitszorg, ongeacht het aantal leerlingen of studenten.⁶⁴ Hiervoor is structureel een hogere bekostiging per leerling of student nodig. Voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius komen daar nog extra kosten bij vanwege specifieke omstandigheden. Denk aan het ontbreken van speciaal onderwijs, aan hoge personeelskosten en aan het feit dat scholen zelf onderwijsprogramma's en lesmateriaal moeten ontwikkelen.⁶⁵

Onderzoek: bekostiging onderwijs in Caribisch Nederland onvoldoende

In 2025 liet het ministerie van OCW onderzoeken of scholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius voldoende geld kregen om goed onderwijs te kunnen geven.⁶⁶ Daaruit blijkt dat de huidige bekostiging voor het onderwijs in Caribisch Nederland niet toereikend is om de werkelijke kosten te dekken. Zo was in 2023 het gezamenlijke tekort 12,2 miljoen Amerikaanse dollar (of 4,9 miljoen als tijdelijke subsidies worden meegerekend). Door de tekorten, de stijgende kosten en de tijdelijke subsidies komen de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs in gevaar, aldus het rapport.

Ook de andere vormen van structurele overheidssteuning die de raad aanbeveelt, leiden tot hogere uitgaven. Deze uitgaven zijn vereist om het gelijke recht op goed onderwijs waar te maken. Het gaat niet altijd om grote en kostbare ingrepen. Bij sommige knelpunten kan een kleine maatregel al effect hebben. Denk aan betere informatie voor leerlingen over onderwijs in de Caribische regio, schooloverstijgende inwerkprogramma's voor personeel en meer kennisdeling tussen overheidsinstanties om besturen minder te belasten. Dit soort ingrepen kan op termijn zelfs een kostenbesparing opleveren. Dankzij structurele verbeteringen is het dan niet meer nodig de ondersteuning voortdurend op en af te schalen.

3.3 Zorgvuldige overheidsbenadering vereist aandacht voor context van en verschillen tussen eilanden

Het ministerie van OCW dient zorgvuldig af te wegen wat nodig is om recht te doen aan de specifieke context van Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Daarbij moet het ministerie in ieder geval rekening houden met de eilandelijke worteling, zorgdragen voor heldere verhoudingen en inspelen op verschillen tussen de eilanden.

Eilandelijke worteling onderwijs belangrijk om samenleving te weerspiegelen

Het is belangrijk dat het ministerie van OCW ruimte laat voor worteling van onderwijsorganisaties in de eilandelijke samenleving. De raad bedoelt daarmee dat het onderwijs verbonden is met de maatschappelijke omgeving op het eiland. Dit heeft allereerst praktische voordelen. Zo staan onderwijsorganisaties sterker door samenwerkingsmogelijkheden op het eiland te zoeken en gebruik te maken van de aanwezige expertise en ervaring op het eiland.

⁶⁴ Van Buiren e.a., 2025.

⁶⁵ Zie deel C, paragraaf 1.5.

⁶⁶ Van Buiren e.a., 2025.

Sterkere eilandelijke worteling kan ook meer fundamentele voordelen hebben. Het weerspiegelt verschillen tussen de samenlevingen in Europees en Caribisch Nederland, maar ook tussen de eilanden. Denk aan verschillen in geschiedenis, identiteit en levensovertuiging en aan verschillen in de fysieke en sociale omgeving.⁶⁷ Deze eilandelijke worteling behoeft versterking, omdat het Europees-Nederlandse perspectief momenteel dominant is. De eigen cultuur – waaronder opvattingen over onderwijs en opvoeding – komt volgens veel ouders, onderwijsbestuurders en leraren op de eilanden onvoldoende terug in het onderwijs.

Meer eilandelijke worteling kan ook een positieve invloed hebben op de onderwijskwaliteit. De in Europees Nederland gevestigde overheidsinstanties doen hun best op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen in het onderwijs in Caribisch Nederland. Maar door de afstand blijft dit altijd een uitdaging. Signalen over ontwikkelingen in het onderwijs op de eilanden komen met vertraging of slechts gedeeltelijk door in Europees Nederland. Ook worden deze signalen geïnterpreteerd vanuit kaders die gebaseerd zijn op Europees Nederland. Door de eilandelijke worteling te versterken, kan een meer eilandelijk kwaliteitssysteem ontstaan, waarbij op elk eiland wordt gepraat over het onderwijs, met meer ruimte voor eigen opvattingen over goed onderwijs, naast het oordeel van de Onderwijsinspectie.

Goed onderwijsbestuur vergt duidelijke verhoudingen

Voor goed onderwijsbestuur moet duidelijk zijn wie waarover gaat en tot wie bijvoorbeeld een leraar of ouder zich kan wenden als zaken niet goed gaan. Dat vereist beperking van dubbelrollen, afspraken over belangenverstrengeling als een dubbelrol niet te vermijden is, en zorgen voor heldere afspraken als meerdere organisaties of functionarissen een rol hebben.

In kleine eilandsamenlevingen is dat lastig en is het soms nog zoeken naar de invulling van de bestuurlijke verhoudingen. Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius is de verdeling van verantwoordelijkheden die in Europees Nederland gebruikelijk is, niet altijd vanzelfsprekend. Door de kleinschaligheid van de eilandsamenleving lopen verschillende rollen en relaties al snel door elkaar. Leraren en ouders wenden zich bijvoorbeeld tot de persoon of instantie van wie ze hulp verwachten, terwijl die niet altijd daadwerkelijk bevoegd is, zoals een gedeputeerde in het bestuurscollege van het openbaar lichaam met onderwijsbeleid in zijn portefeuille.

Verschillen tussen eilanden vragen om verschillen in benadering

De eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius kennen duidelijke verschillen en die vragen om een gerichte benadering per eiland. Zo verschillen de leerlingen- en studentenpopulaties in omvang, achtergrond en ontwikkeling, wat invloed heeft op de onderwijsbehoeften en het tempo waarin vernieuwingen in te voeren zijn. Ook de beschikbare voorzieningen zijn anders. Waar het ene eiland meer ondersteuning, infrastructuur of specialistische functies heeft, moet een ander eiland het doen met beperkte middelen. Daarnaast verschillen de arbeidsmarkt en de samenleving per eiland. Ook daar moet de minister rekening mee houden.⁶⁸

⁶⁷ Onderwijsraad, 2021b.

⁶⁸ Zie deel C, hoofdstuk 2, 3 en 4 voor meer informatie over de individuele eilanden.

3.4 Grondwet staat andere benadering Caribisch Nederland toe

De raad adviseert in het onderwijsbeleid en in de wet- en regelgeving vaker te differentiëren tussen Europees en Caribisch Nederland. Voor zo'n gedifferentieerde benadering bestaat een juridische basis. In de Grondwet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) is de mogelijkheid opgenomen specifieke regels te stellen en andere maatregelen te treffen, "met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland".⁶⁹ Hierbij geldt dat een verschil in beleid en regelgeving niet mag leiden tot verminderde grondrechtelijke waarborgen of tot willekeur. De noodzaak om in beleid en regelgeving verschil te maken, moet steeds worden aangetoond (*comply or explain*).⁷⁰ Dat dient zo veel mogelijk te gebeuren aan de hand van heldere en consistente criteria (zie tekstkader hierna).

Omstandigheden die onderscheid tussen Europees en Caribisch Nederland rechtvaardigen

In de Grondwet staat geen opsomming van de omstandigheden die differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland rechtvaardigen.⁷¹ Over het algemeen wordt aangenomen dat de grondwetgever de volgende bijzondere omstandigheden heeft bedoeld: de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, het eilandelijke karakter, de kleine oppervlakte en de bevolkingsomvang, de geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.⁷²

De eilanden in Caribisch Nederland onderscheiden zich wezenlijk van gemeenten in Europees Nederland door hun kleine oppervlakte en bevolkingsomvang en/of door een hoge mate van grensverkeer en meertaligheid. In Caribisch Nederland spelen daarnaast de economische, sociale en geografische omstandigheden. In Caribisch Nederland is tevens sprake van een stapeling van factoren. Zo worden de gevolgen van de kleinschaligheid versterkt, doordat de eilanden ver van het Europese deel van Nederland liggen. Daarnaast werkt de achterstelling uit de Nederlands-Antilliaanse tijd door. Dit geldt niet voor kleine gemeenten in Europees Nederland.⁷³

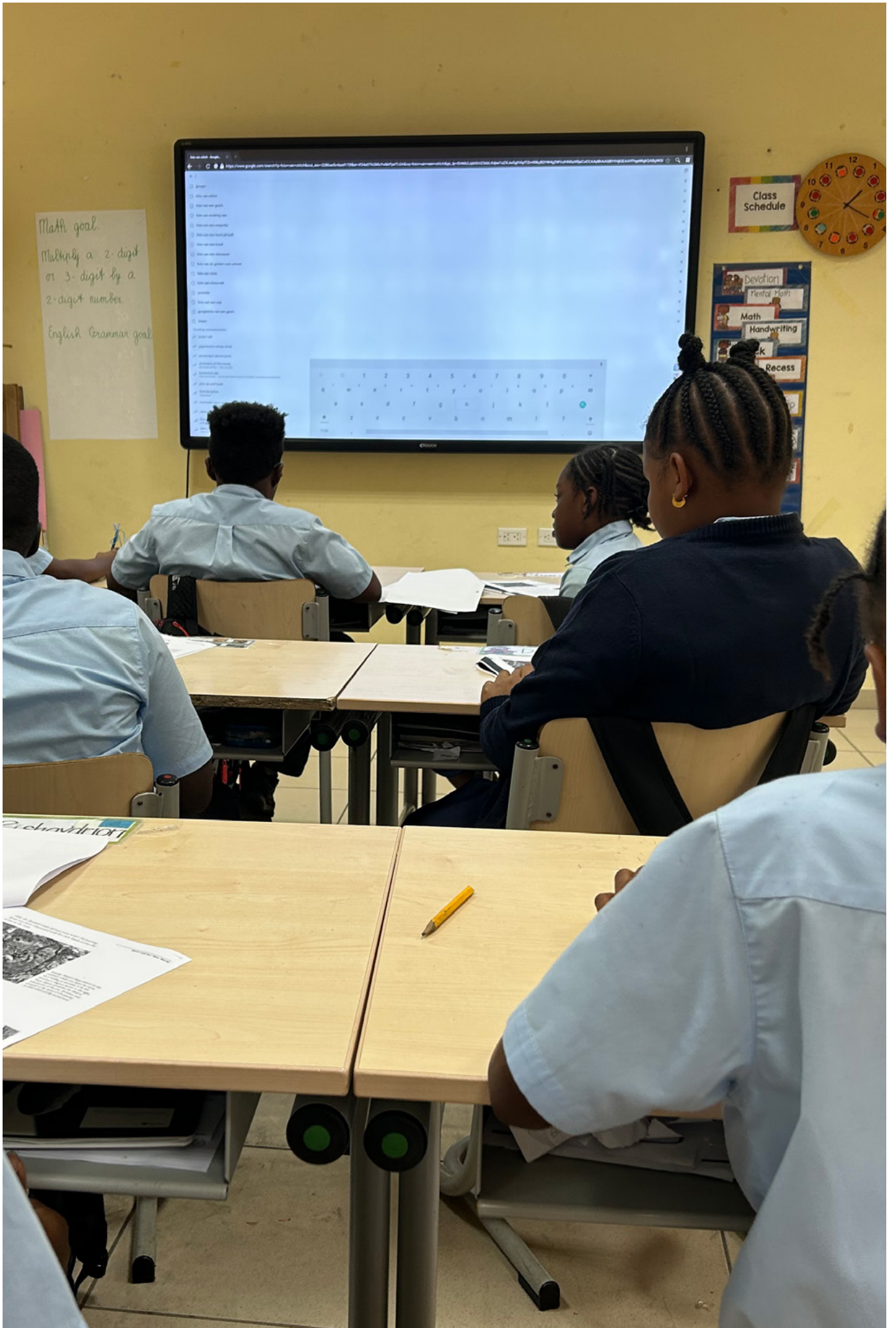
⁶⁹ Artikel 132a, lid 4 Grondwet gaat over het onderscheid tussen Caribisch en Europees Nederland; artikel 137 WolBES gaat over het onderscheid binnen Caribisch Nederland.

⁷⁰ Ministerie van BZK, 2009. Zie verder deel C.

⁷¹ Tweede Kamer, 2024.

⁷² Ibid; zie ook artikel 132a, lid 4 Grondwet; artikel 137 WolBES.

⁷³ Ook binnen Europees Nederland wordt soms verschil gemaakt. Denk aan de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, het Nationaal Programma Heerlen-Noord, het verschil in opheffingsnormen voor scholen tussen (delen van) gemeenten en aanvullende bekostiging voor scholen in uitzonderlijke omstandigheden.



aan beveling een

Waarborg toerusting voor verschillende toekomstpaden van jongeren op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Jongeren op Bonaire, Saba en Sint Eustatius moeten beter worden toegerust voor de verschillende toekomstpaden die zij bewandelen. Dat vraagt om een brede basis met ruimte voor specialisatie, versterking van het Nederlandse taalonderwijs en betere doorstroomroutes.

Jongeren op Bonaire, Saba en Sint Eustatius hebben recht op goed onderwijs. Dit betekent onder andere dat het onderwijs moet voorbereiden op volwaardige deelname aan vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Het huidige onderwijs op de eilanden slaagt er onvoldoende in aan te sluiten bij de uiteenlopende toekomstpaden van leerlingen en studenten.

Daarom is een aanvullende en gerichte inspanning van de minister van OCW nodig. De Onderwijsraad beveelt drie zaken aan. Ten eerste, verbreed het onderwijsaanbod zodat het beter aansluit op de verschillende toekomstpaden van jongeren. Ten tweede, versterk het Nederlandse taalonderwijs in de meertalige contexten van de eilanden. En ten derde, breid de doorstroomroutes binnen de Caribische regio uit én de mogelijkheden voor terugkeer naar Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

4.1 Rust leerlingen en studenten toe voor verschillende toekomstpaden

Ten eerste dienen de onderwijsprogramma's te worden aangepast om leerlingen en studenten op Bonaire, Saba en Sint Eustatius beter toe te rusten voor de verschillende toekomstpaden die zij doorgaans bewandelen. Zij moeten breed worden voorbereid, met mogelijkheden voor specialisatie of aanvullende voorbereiding aan het eind van het voortgezet of beroepsonderwijs. Het ministerie van OCW moet daartoe ondersteuning, toegang tot kennis, en ruimte in regelgeving bieden. Daarnaast vraagt de Onderwijsraad aandacht voor een betere aansluiting van het CXC-onderwijs op Saba en Sint Eustatius op het primair onderwijs, en een adequate toeleiding van CXC- naar vervolgonderwijs in zowel Europees Nederland als de Caribische regio. Tot slot pleit de raad voor voldoende onderwijsaanbod op de eilanden voor alle jongeren tot 18 jaar.

Bied een brede basis met mogelijkheden voor specialisatie

Het is nodig het huidige onderwijsaanbod op de eilanden aan te passen om leerlingen en studenten beter toe te rusten voor de verschillende toekomstpaden die zij bewandelen. Momenteel ligt in zowel het basisonderwijs als het voortgezet en beroepsonderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius veel nadruk op Europees Nederland, qua taal en onderwijsinhoud. Dit gaat ten koste van de voorbereiding op andere toekomstpaden, zoals werk en vervolgonderwijs op het eiland zelf of in de regio. Door leerlingen en studenten breed voor te bereiden op verschillende routes, ontwikkelen zij een stevige basis om zich flexibel en succesvol te ontplooiën. Vervolgens kunnen leerlingen en studenten zich gericht specialiseren en voorbereiden op het toekomstpad van hun keuze.

De raad streeft niet naar een voller onderwijsprogramma en beoogt evenmin het aantal lessen uit te breiden. Het gaat er vooral om het onderwijs zo vorm te geven dat het beter aansluit bij de leefwerelden en toekomstpaden van jongeren op de eilanden. In het tekstkader hierna doet de raad een voorstel voor nadere uitwerking.

Mogelijke uitwerking van specialisaties in funderend onderwijs

Specialisaties of voorbereidingstrajecten kunnen op diverse manieren worden ingebouwd, bijvoorbeeld als specifieke programma's aan het einde van de schoolloopbaan of als keuzedelen. Per specialisatie kunnen eindtermen variëren, bijvoorbeeld qua beoogd beheersingsniveau van een taal, met bijpassende diploma's en certificaten, zoals dit nu gebeurt op Saba en Sint Eustatius. Ook kunnen leerlingen en studenten per specialisatie worden geholpen met loopbaanoriëntatie en voorlichting over specifieke vormen van vervolgonderwijs.

Belangrijk is dat de keuze voor een specialisatie jongeren niet te vroeg vastpint op een bepaalde route. Het moet mogelijk zijn te switchen of op een later moment een extra specialisatie te kiezen. Het is ook belangrijk dat scholen hun leerlingen en studenten en de ouders vroeg in de schoolloopbaan informeren over de mogelijkheden en specialisaties.

De raad beseft dat de kleine schaal van de onderwijsorganisaties het lastig maakt om meerdere oriëntaties in onderwijsprogramma's in te bouwen – zeker bij kleine aantallen leerlingen en studenten. Het is hier waardevol te verkennen welke delen van specialisaties of aanvullende programma's samen kunnen worden aangeboden. Hoe kunnen de scholen voor voortgezet en beroepsonderwijs op de drie eilanden samenwerken? En kan Bonaire ook nadere samenwerking zoeken met Aruba en Curaçao? Voor Saba en Sint Eustatius zou de verbinding met Sint Maarten meer voor de hand liggen.

Daarnaast dient de minister van OCW met de schoolleiders en onderwijsbesturen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius in kaart te brengen waar juridische belemmeringen bestaan om onderwijsprogramma's passender te maken op de eilandelijke contexten. En te bedenken hoe die weggenomen kunnen worden. Ook hebben de onderwijsorganisaties ondersteuning en toegang tot kennis nodig, bijvoorbeeld om geschikte lesmaterialen te ontwikkelen.

Doordenk aansluiting van CXC-onderwijs beter

De raad roept op tot een nadere doordinking van het CXC-onderwijs in het voortgezet en beroepsonderwijs op Saba en Sint Eustatius. Op dit moment zijn er diverse knelpunten in de overgang van het basisonderwijs en naar verschillende doorstroomroutes. De kerndoelen in het basisonderwijs sluiten onvoldoende aan op het CXC-onderwijs in het voortgezet en beroepsonderwijs op Saba en Sint Eustatius. Vervolgens kampen die leerlingen en studenten met de gebrekkige aansluiting op het vervolgonderwijs in Europees Nederland. Dat komt door verschillen in taal en onderwijsinhoud van het CXC-onderwijs. En door formele drempels, zoals het moment waarop de definitieve uitslag van CXC-examens bekend wordt gemaakt.⁷⁴ Het CXC-onderwijs sluit wél goed aan op de doorstroomroute naar vervolgonderwijs in de Caribische regio. Maar die route wordt minder goed gefaciliteerd met voorlichting en financiële ondersteuning. Beide aansluitingen moeten verbeteren. Voor de invoering van specialisaties moet worden vastgesteld wat precies nodig is om studenten goed voor te bereiden op toekomstpaden en dit adequaat te ondersteunen. Na afronding van het CXC-onderwijs moeten doorstroomroutes naar vervolgonderwijs toegankelijk en bereikbaar zijn, zowel in de Caribische regio als in Europees Nederland. Voor Europees Nederland betreft dit een toerusting om een studie succesvol te kunnen doorlopen.

Verder is het van belang dat het CXC-onderwijs wettelijk wordt verankerd (zie tekstkader hierna). Dit vereist ook parlementaire instemming en daarmee een debat in de Tweede Kamer. Dat debat kan worden benut om de aansluiting van het CXC-onderwijs op vervolgonderwijs binnen het Koninkrijk (Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten) structureel te verbeteren. Tevens kan een evaluatie van de sterke en zwakke punten van het CXC-onderwijs zoals dit binnen Nederlandse wettelijke kaders wordt toegepast, ook richting geven aan het verbeteren van de aansluiting naar vervolgonderwijs voor de jongeren op Saba en Sint Eustatius.

Juridische regeling CXC-onderwijs onvoldoende

CXC-onderwijs is geregeld op het niveau van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Dit wijkt af van de situatie op Bonaire en Europees Nederland, waar de hoofdelementen van het onderwijsstelsel op wetsniveau vastgelegd zijn. Dat is ook nodig vanwege de Grondwet, die de wetgever een centrale rol toebedeelt bij het vaststellen van de hoofdlijnen van het onderwijs. In feite is de keuze voor het CXC-onderwijs onvoldoende democratisch geborgd en ontbreekt het aan voldoende wettelijke basis. De Raad van State wees hier al eerder op, maar het ministerie van OCW heeft hier nog geen werk van gemaakt.⁷⁵

Zorg voor voldoende onderwijsaanbod op elk eiland voor alle jongeren tot 18 jaar

Tot slot acht de raad het wenselijk dat jongeren op Bonaire, Saba en Sint Eustatius onderwijs kunnen volgen tot hun 18e jaar, zodat zij het eiland pas daarna hoeven te verlaten voor vervolgonderwijs. Dit vergroot de toegankelijkheid van onderwijs, aangezien nabijheid voor minderjarigen een belangrijke factor is bij de keuze om al dan niet door te leren. Nu moeten jongeren na het voortgezet en beroepsonderwijs vaak op minderjarige leeftijd het eiland verlaten. Zij stuiten daarbij op juridische en financiële belemmeringen. Zij zijn bijvoorbeeld nog niet bevoegd een huurcontract te tekenen en hebben geen recht op studiefinanciering. Bovendien zijn zij er vaak nog niet aan toe op eigen benen te staan.

De raad denkt daarbij niet aan verlenging van het reguliere voortgezet onderwijs of beroepsonderwijs. Naast bestaande routes zoals vwo, CAPE⁷⁶ in CXC-onderwijs en een vergelijkbare maatwerkvariant valt te denken aan een aanvullend onderwijsprogramma of leerwerktraject in samenwerking met bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ook Fundashon Forma op Bonaire, Saba Reach Foundation op Saba en de New Challenges Foundation op Sint Eustatius kunnen hierin een rol te spelen. Een andere mogelijkheid is een uitbreiding van het Caribbean Academic Foundation Year (CAFY)⁷⁷ van Strategic Education Alliance (SEA).⁷⁸ Dit programma is gestart in 2025 en bereidt jongeren in een jaar – deels online – voor op de overgang naar het vervolgonderwijs buiten het eiland.⁷⁹

⁷⁵ Raad van State, 2021.

⁷⁶ Caribbean Advanced Proficiency Examinations, de theoretische route van CXC, vergelijkbaar met vwo. Zie deel C, paragraaf 1.3.

⁷⁷ Zie <https://strategiceducationalliance.org/cafy/>

⁷⁸ Strategic Education Alliance (SEA) is een samenwerkingsprogramma tussen overheids- en onderwijspartijen van de vier landen binnen het Koninkrijk.

⁷⁹ Zie deel B, hoofdstuk 7 over overgangen.

4.2 Breng onderwijs in Nederlandse taal op niveau

Op alle drie de eilanden leven grote zorgen over de Nederlandse taalvaardigheid van leerlingen en studenten. Een goede (basis)beheersing van het Nederlands is – naast beheersing van het Engels, Papiamentu en/of Spaans – van belang voor deelname aan (vervolg)onderwijs en de Nederlandse samenleving. Veel leerlingen en studenten gaan studeren aan Nederlandstalige instellingen voor vervolgonderwijs, en overheidsbanen op de eilanden vragen om een goede beheersing van het Nederlands. Het is op alle drie de eilanden lastig het onderwijs in de Nederlandse taal op orde te krijgen. Deze taal wordt in het dagelijks leven en de (sociale) media weinig gebruikt en dat beperkt de mogelijkheden om het Nederlands goed onder de knie te krijgen. Daarbij wordt de taal in de rest van de regio nauwelijks gebruikt, wat de werving van bevoegde leraren Nederlands bemoeilijkt. Ook ontbreekt het aan adequate lesmaterialen.⁸⁰

In Europees Nederland is de minister van OCW slechts verantwoordelijk voor het formuleren van de opdracht voor taalonderwijs en ligt de uitvoering grotendeels bij onderwijsinstellingen. Maar op Bonaire, Saba en Sint Eustatius past een actievere rol voor de overheid.⁸¹ De structurele kwetsbaarheid van het Nederlandse taalonderwijs vraagt om gerichte en duurzame ondersteuning. Onderwijsorganisaties hebben hulp nodig bij de werving en (financiële) facilitering van leraren Nederlands op Bonaire, en van leraren Nederlands als vreemde taal (NVT) op Saba en Sint Eustatius die op de eilanden kunnen en willen werken. Daarnaast zijn investeringen nodig in de ontwikkeling van passende lesmaterialen, meerjarige leerlijnen en geschikte vormen van toetsing en examinering. Door de kleine schaal valt niet te verwachten dat de markt hierin voorziet. De raad benadrukt dat de inzet structureel moet zijn om te voorkomen dat kwaliteitsverbeteringen slechts tijdelijk zijn.

Ook bij de inrichting van het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn andere benaderingen nodig dan in Europees Nederland.⁸² Denk aan tweetalig of drietalig onderwijs, waarbij delen van het curriculum in het Nederlands en delen in het Engels of Papiamentu worden aangeboden. Onderzoek laat zien dat meertalig onderwijs de ontwikkeling van alle aangeboden talen kan versterken.⁸³ Daarnaast kunnen digitale uitwisselingen en gezamenlijke onderwijsprojecten met Nederlandstalige scholen op Aruba, Curaçao, Sint Maarten en in Europees Nederland bijdragen aan een rijkere taalomgeving. De raad ziet een duidelijke rol voor de minister bij het faciliteren en financieren.

Tot slot stelt de raad voor te onderzoeken of het in 2024 gestarte programma Inclusief Taalonderwijs Bonaire (iTOB) in aangepaste vorm ook op Sint Eustatius en Saba in te voeren is.⁸⁴ Zo wordt voortgebouwd op reeds ontwikkelde expertise en wordt het Nederlandse taalonderwijs in de hele Caribisch-Nederlandse context duurzaam versterkt.

⁸⁰ Zie deel B, hoofdstuk 2 en 5 over meertaligheid en onderwijspersoneel.

⁸¹ Onderwijsraad, 2022.

⁸² Voor benutting van meertaligheid bij taalverwerving, zie ook Onderwijsraad, 2025b.

⁸³ Jenniskens e.a., 2020; Verspoor, De Bot & Xu, 2015.

⁸⁴ Voor meer informatie over iTOB, zie deel B, hoofdstuk 2 over meertaligheid.

4.3 Vereenvoudig doorstroomroutes binnen Caribische regio

Ten derde beveelt de raad aan om de doorstroomroutes binnen de Caribische regio te versterken. Voor veel jongeren op Bonaire, Saba en Sint Eustatius die na havo, vwo of een vergelijkbare variant in CXC-onderwijs verder willen studeren, is het nu vanzelfsprekend dat in Europees Nederland te doen. De Caribische regio (waaronder Aruba, Curaçao en Sint Maarten, maar bijvoorbeeld ook Barbados, Jamaica en Trinidad) wordt zelden als bestemming overwogen. Dit kan te maken hebben met de onbekendheid van deze optie, maar bijvoorbeeld ook met een negatief beeld van de kwaliteit van dat onderwijs en de waarde van de diploma's. Anderzijds kiezen jongeren soms niet voor vervolgonderwijs in de regio vanwege financiële belemmeringen.

Toch kan een Engelstalige vervolgopleiding in de Caribische regio vooral Sabaanse en Stataanse jongeren beslist voordelen bieden, vanwege de aansluiting op het CXC-onderwijs dat zij gevolgd hebben en hun beheersing van het Engels. Ook Bonairiaanse jongeren tonen de laatste jaren meer interesse in Engelstalige studies. Bovendien is de uitval van Caribisch-Nederlandse studenten bij instellingen in de Caribische regio lager dan bij Europees-Nederlandse instellingen. De raad adviseert de minister van OCW dan ook de doorstroomroutes binnen de Caribische regio te vereenvoudigen.

Breid faciliteiten voor studeren in Caribische regio uit

De raad pleit ervoor de doorstroomroutes naar vervolgonderwijs in de Caribische regio beter te faciliteren. De raad ziet daarvoor meerdere mogelijkheden. De minister van OCW kan bevorderen dat scholen voor voortgezet en beroepsonderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius in samenwerking met regionale onderwijsinstellingen een aantal doorstroomroutes opzetten. Over deze routes kan gerichte voorlichting gegeven worden – over zowel de inhoud als praktische zaken. Voorlichting en financiële ondersteuning zijn nu hoofdzakelijk gericht op de route naar Europees Nederland.⁸⁵ Jongeren moeten de mogelijkheden op het eiland of in de Caribische regio kunnen benutten als dat bij hun ambities en capaciteiten past. Wanneer meer jongeren op het eiland of in de regio blijven, is dat bovendien gunstig voor de arbeidsmarkt en de samenleving op het eiland. Goed opgeleide jongeren zijn op de eilanden immers hard nodig, terwijl degenen die naar Europees Nederland vertrekken, vaak niet meer terugkeren.

Ook kan worden gegarandeerd dat het diploma waarde heeft bij terugkeer. Hierin kan Nuffic een coördinerende rol spelen. De onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius hoeven dan niet ieder voor zich contacten op te bouwen. Daarnaast kan de minister van OCW zorgen voor betere financiële ondersteuning wanneer studenten kiezen voor vervolgonderwijs in de regio, bijvoorbeeld door een aangepaste opstarttoelage.⁸⁶ Verder kan de minister van OCW met collega's van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zoeken naar oplossingen voor de bekostiging van studeren in een ander land binnen het Koninkrijk.

Versterk onderwijssamenwerking binnen Koninkrijk

De raad beveelt de minister van OCW en onderwijsorganisaties aan om de samenwerking op onderwijsterrein binnen het Koninkrijk verder te versterken – tussen de overheden van de vier landen en tussen onderwijsinstellingen. Voor

⁸⁵ Zie deel B, hoofdstuk 7 over overgangen.

⁸⁶ De opstarttoelage is een tegemoetkoming in de kosten die jongeren uit Caribisch Nederland maken om in Europees Nederland te kunnen studeren. Zie ook <https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/studiefinanciering/opstarttoelage>

aanstaande studenten op Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn er op Aruba, Curaçao en Sint Maarten logische doorstroomroutes. Er zijn al diverse samenwerkingen binnen het Koninkrijk, zoals een koninkrijksbreed samenwerkingsprogramma voor overheden en onderwijsinstellingen (SEA). Ook bestaat er een netwerk van lerarenopleidingen en stagescholen voor (vooralsnog) Aruba, Bonaire en Curaçao (Kibrahacha).⁸⁷ Zulke programma's zijn echter van tijdelijke aard, met eveneens tijdelijke financiële ondersteuning. Deze moeten worden bestendigd en verstevigd. De raad vraagt daarbij extra aandacht voor het aanbod van middelbaar beroepsonderwijs binnen het Koninkrijk.

Vertegenwoordigers van Bonaire, Saba en Sint Eustatius kunnen daarnaast aansluiten bij de Nederlandse formele delegatie voor het vierlandenoverleg van het ministerie van OCW. Ook in de voorbereiding op ambtelijk niveau is het belangrijk dat de drie eilanden zelf vertegenwoordigd zijn. Nu wordt Caribisch Nederland als geheel vertegenwoordigd door de minister van OCW. Door mensen van de eilanden in de delegatie op te nemen, kan bijvoorbeeld onderwijsaanbod beter afgestemd worden en kunnen kwesties rondom doorstroomroutes worden besproken.

4.4 Vergroot mogelijkheden voor studeren en terugkeren op Bonaire, Saba of Sint Eustatius

Het toekomstpad van jongeren die op het eiland blijven, krijgt momenteel te weinig aandacht. Onderwijs dat rekening houdt met de verschillende toekomstpaden, vraagt ook om goede opleidingsmogelijkheden voor jongeren die op de eilanden blijven of ernaar terugkeren.

Verken mogelijkheden tot uitbreiding onderwijsaanbod op eilanden

De raad doet de suggestie mogelijkheden te verkennen om het onderwijsaanbod op Bonaire, Saba en Sint Eustatius uit te breiden voor jongeren die op de eilanden blijven. Zij moeten op het eiland een diploma kunnen behalen waarmee ze aan het werk kunnen. Dat kan gaan om initiële beroepsopleidingen of opleidingen in het hoger onderwijs. Het kan ook gaan om laagdrempelig en betaalbaar aanbod voor na-, bij- of omscholing en leven lang ontwikkelen op een later moment in de loopbaan. Hier kunnen organisaties zoals Fundashon Forma op Bonaire, Saba Reach Foundation op Saba en de New Challenges Foundation op Sint Eustatius een rol spelen. Gegeven de kleinschaligheid van de eilanden zijn hybride vormen en *e-learning* voor initiële scholing en nascholing relevante opties.

De minister van OCW kan met de Strategic Education Alliance, de Raad onderwijs arbeidsmarkt Caribisch Nederland en de scholen voor voortgezet en beroepsonderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius bekijken hoe beroepsopleidingen, leerwerktrajecten en opleidingen ten behoeve van leven lang ontwikkelen kunnen worden ingericht en uitgebreid. Dit in samenwerking met de eilandelijke overheden en werkgevers op de eilanden

You dream it we accept it
and together we build it!

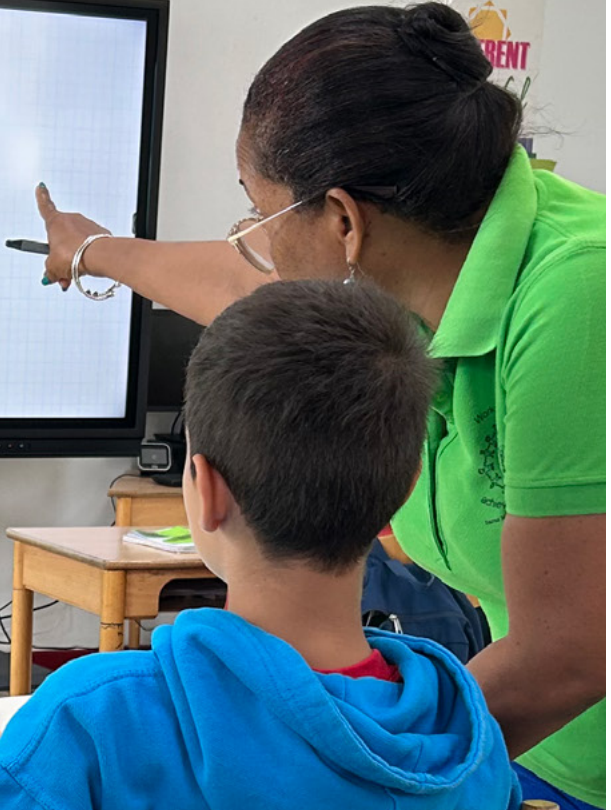


one whole $\frac{1}{1}$ out of one \rightarrow vinculum \rightarrow denominator - below

3. $\frac{1}{2}$ = one half or one out of two equal parts

4. $\frac{1}{3}$ = one third

5. $\frac{1}{4}$ = one fourth or one quarter



aan beveling twee

Stel onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius in staat goed onderwijs voor iedereen te verzorgen
Onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius moeten van het ministerie van OCW meer ondersteuning krijgen voor voldoende personeel, deskundig leiderschap en sectoroverstijgende samenwerking.

Het ministerie van OCW dient onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius beter te ondersteunen in de zorg voor voldoende en goed toegerust onderwijspersoneel. Onderwijsbesturen en schoolleiders moeten hulp krijgen bij het ontwikkelen van deskundig leiderschap met eilandelijke worteling, en samenwerking tussen onderwijsorganisaties en andere maatschappelijke domeinen moet bevorderd worden.

5.1 Zorg voor voldoende en goed onderwijspersoneel

Om onderwijsorganisaties in staat te stellen hun verantwoordelijkheden waar te maken, moeten zij beschikken over voldoende en goed toegerust personeel. Onderwijsorganisaties hebben structureel ondersteuning nodig bij het werven en inwerken van nieuw personeel; gerichte scholing en kennisdeling binnen bestaande teams; en versterking van de positie van onderwijspersoneel binnen de onderwijsorganisaties.

Bied structurele ondersteuning bij werven en inwerken

Door het grote verloop van onderwijspersoneel moeten onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius regelmatig opnieuw werven en daartoe diverse arbeidsmarkten op behoorlijke afstand aanboren.⁸⁸ Dit doet een groot beroep op de onderwijsorganisaties. Om aanhoudende personeelstekorten tegen te gaan, moet het ministerie van OCW een grotere rol op zich nemen.

Het ministerie van OCW kan zorgen voor een roulatiepool van leraren vanuit Europees Nederland. Dit is vooral nuttig voor specifieke vakken, zoals Nederlands, waarbij werving extra moeilijk is. Inzet op behoud van leraren in de roulatiepool is nuttig, zodat zij de context goed leren kennen. Voor een duurzame pool zijn vaste banden nodig met onderwijsorganisaties in Europees Nederland die bereid zijn bij te dragen aan het onderwijs op de eilanden. Uit solidariteit en omdat het de eigen leraren gelegenheid biedt in een andere context ervaring op te doen en hun professionaliteit verder te verrijken.⁸⁹ Voor de onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius is het ondoenlijk om op afstand zo'n pool op te zetten. De raad ziet een rol voor de minister van OCW om – samen met de sectorraden – samenwerkingsrelaties tot stand te brengen en een roulatiepool te faciliteren.

Op een vergelijkbare manier kan de minister van OCW werken aan vaste relaties met Europees Nederland om stageplekken voor leraren te creëren.⁹⁰ Dit biedt onderwijsorganisaties ook de kans contact te leggen met potentiële nieuwe leraren en de nieuwste inzichten uit de lerarenopleidingen mee te krijgen. Op termijn kunnen binnen de lerarenopleidingen ook specifieke modules ontwikkeld worden over onderwijs geven in Caribisch Nederland.

Voor leraren die starten op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, stelt de raad een eilandelijk, schooloverstijgend introductieprogramma voor. Het ministerie van OCW en het openbaar lichaam kunnen hierbij gezamenlijk ondersteunen. Momenteel heeft iedere school een eigen inwerkprogramma, wat zeer tijdrovend is voor schoolleiders. Daarom schiet het er regelmatig bij in of wordt het programma ingekort.

⁸⁸ Zie deel B, hoofdstuk 5 over onderwijspersoneel.

⁸⁹ Onderwijsraad, 2023a.

⁹⁰ Voor Bonaire wordt hier in het verband van Kibrahacha al aan gewerkt.

Ook kan het behulpzaam zijn te werken aan gezamenlijke voorlichtingsactiviteiten en toegang tot vacatureplatforms. Hoewel Bonaire, Saba en Sint Eustatius deel uitmaken van Nederland, zou een link op de vacaturesite van Nederlands onderwijs in het buitenland (NOB) of een soortgelijk platform helpen. Leraren die interesse hebben om in een andere context dan Europees Nederland te werken, kunnen op die manier de weg vinden naar vacatures in Caribisch Nederland.

Bied structurele ondersteuning bij kennisdeling en scholing van teams

De minister van OCW kan in samenwerking met de onderwijsbesturen de scholing en kennisdeling binnen en tussen schoolteams beter faciliteren. Dit vergt een (beperkte) verhoging van de basisbekostiging, omdat professionalisering op de eilanden meer kost dan in Europees Nederland. Het Nationaal Kennisinstituut Onderwijs⁹¹ kan meer betekenen voor de eilanden, bijvoorbeeld door gerichte aandacht in de zogeheten Kennisrotonde.⁹² Daarnaast is het wenselijk de vorming van professionele leergemeenschappen (PLG's) te stimuleren (zie tekstkader hierna).

Professionele leergemeenschappen

In een professionele leergemeenschap (PLG) komt een groep onderwijspersoneel regelmatig samen – fysiek dan wel digitaal – om expertise uit te wisselen en samen te reflecteren op situaties in de eigen onderwijspraktijk. Het gaat erom samen te leren en zo het professioneel handelen en het onderwijs aan de leerlingen of studenten te verbeteren.⁹³ Zo'n PLG kan binnen een school, maar ook tussen meerdere scholen – eilandbreed, over de eilanden heen of met instellingen buiten Caribisch Nederland – worden georganiseerd.



91 <https://www.nko.nl>

92 De Kennisrotonde is een loket voor de beantwoording van onderwijs- en jeugd vragen met kennis uit onderzoek. Zie <https://www.kennisrotonde.nl/>

93 Zie bijvoorbeeld Verbiest, 2022.

Verstevig positie onderwijspersoneel binnen onderwijsorganisaties

De professionele ruimte en inbreng van scholen en leraren zijn bepalend voor de veerkracht van het onderwijssysteem.⁹⁴ Door meer gedeelde verantwoordelijkheid op teamniveau kan de kwetsbaarheid vanwege groot personeelsverloop en de afhankelijkheid van enkele personen worden verminderd. Wanneer maatschappelijke veranderingen het onderwijs raken, is het essentieel de professionele kennis van onderwijsprofessionals mee te wegen en beslissingen mede te baseren op hun kennis van de specifieke situatie waarin de onderwijsorganisatie en de leerlingen en studenten verkeren.⁹⁵ Het is daarbij zaak dat zij goed worden ondersteund.⁹⁶

De raad roept schoolleiders en onderwijsbesturen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius op de zeggenschap van onderwijspersoneel te verstevigen. Geef hen meer invloed op de inhoud en organisatie van hun werk en ondersteun hen actief bij het uitvoeren van hun taken.⁹⁷ Dat kan formeel worden vastgelegd in een professioneel statuut. Het betekent ook dat leraren tijd en ruimte krijgen om met hun team over onderwijszaken te praten. Binnen onderwijsorganisaties moet een actieve medezeggenschapscultuur bestaan, waarin medezeggenschapsraden nauw betrokken zijn bij het maken van beleidskeuzes. Onderwijsorganisaties op de eilanden moeten zorgdragen voor een cultuur waarbinnen medezeggenschap vorm kan krijgen. Hierin heeft het onderwijspersoneel zelf ook een belangrijke verantwoordelijkheid.

De minister van OCW dient de wetgeving over formele medezeggenschap in het schoolbeleid en bestuurlijke beslissingen voor de eilanden gelijk te trekken met die in Europees Nederland. Nu hebben de medezeggenschapsraden op Bonaire, Saba en Sint Eustatius geen advies- en instemmingsrecht. Het medezeggenschapsrecht voor Caribisch Nederland wijkt daarmee af van de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet op de ondernemingsraden.⁹⁸ Juist vanwege de grote fysieke afstand tot de overheidsinstanties is het belangrijk dat personeel, ouders en leerlingen kunnen meepraten. Zo wordt de eilandelijke worteling van het onderwijs versterkt en krijgen eilandelijke opvattingen over goed onderwijs meer ruimte (zie ook paragraaf 3.3).

5.2 Versterk kwaliteit en kwantiteit eilandelijke onderwijsbestuurders en schoolleiders

De raad beveelt het ministerie van OCW en onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius aan om onderwijsbestuurders en schoolleiders beter toe te rusten en te streven naar meer eilandelijke onderwijsbestuurders en schoolleiders. Dit kan door actief kandidaten op de eilanden te scouten en te begeleiden richting management- en bestuursfuncties en door blijvend te investeren in de toerusting van schoolmanagement en onderwijsbestuurders. Ook is het raadzaam de zittende onderwijsbesturen (inclusief interne toezichthouders) en schoolleiders te professionaliseren.

Scout en begeleid kandidaten op eilanden

Momenteel is een groot aantal onderwijsbestuurders en schoolleiders in Caribisch Nederland afkomstig van buiten Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

⁹⁴ Onderwijsraad, 2014.

⁹⁵ Onderwijsraad, 2020.

⁹⁶ Zie ook Onderwijsraad, 2016.

⁹⁷ Vergelijk Onderwijsraad, 2024.

⁹⁸ Zie deel C en <https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/onderwijspersoneel/medezeggenschap>

Zij komen veelal uit Europees Nederland. Deze professionals weten doorgaans goed de weg in het Nederlandse systeem en kunnen makkelijk communiceren met het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs. Ook beschikken zij vaak over de benodigde juridische kennis. Het nadeel is dat de mensen van buiten vaak tijdelijk op Bonaire, Saba of Sint Eustatius zijn. Regelmatige personele wisselingen vergroten de kwetsbaarheid van onderwijsorganisaties. Ervaring, kennis en 'geheugen' verdwijnen zo weer van het eiland. Bestuurders en leidinggevendenden van het eiland zelf blijven makkelijker benaderbaar nadat ze een functie hebben neergelegd en kunnen kennis en ervaring delen. Een dominantie van onderwijsbestuurders en schoolleiders uit Europees Nederland heeft verder als risico dat besturen en schoolmanagement vooral op Europees Nederland gericht zijn. Daarom is het belangrijk dat in elk geval een substantieel deel van de interne toezichthouders, bestuurders en schoolleiders wortels heeft op het eiland.

De raad beseft dat deze mensen niet van de ene op de andere dag zijn gevonden. Ze moeten daarvoor de juiste ervaring en capaciteiten hebben. Het komt erop aan mensen van de eilanden de kans te geven om deze *skills* te ontwikkelen. Het is belangrijk mensen vroegtijdig te scouten, te scholen, te begeleiden en eventueel noodzakelijke tussenstappen te laten zetten. Een management development programma – eventueel op te zetten samen met het openbaar lichaam en organisaties uit andere maatschappelijke domeinen – kan helpen om dat systematisch te doen. Aan zo'n programma kunnen traineeplekken verbonden worden in raden van toezicht, besturen en schoolmanagementteams. Een deel van de onderwijsorganisaties op de eilanden werkt daar al mee; dit kan worden uitgebreid. Door scouting en begeleiding maken potentiële bestuurders en leidinggevendenden met eilandelijke wortels meer kans als er een vacature voor een bestuurlijke of leidinggevende functie ontstaat.

Blijf werken aan toerusting schoolmanagement en onderwijsbestuurders

Bij de toerusting van het schoolmanagement en onderwijsbestuurders valt ten eerste te denken aan betere inwerkprogramma's. Met als belangrijk onderdeel kennis van het Nederlandse onderwijssysteem en de bijbehorende taakverdeling. Betere inwerkprogramma's kunnen ook helpen het grote verloop onder schoolleiders en onderwijsbestuurders tegen te gaan. Naast inwerkprogramma's kunnen intervisies het zittende schoolmanagement en onderwijsbestuurders ondersteunen. Intervisies zijn via online sessies te organiseren en kunnen ook school- of eilandoverstijgend worden ingericht. Hiervoor is ook samenwerking mogelijk met Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Door de geïsoleerde ligging van de eilanden ten opzichte van Europees Nederland krijgen schoolleiders en onderwijsbestuurders nieuwe ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk minder snel mee. Ze hebben beperkte mogelijkheden om deel te nemen aan conferenties en activiteiten van vakverenigingen, profielorganisaties en de sectorraden.⁹⁹ Dit is deels te overbruggen door bijvoorbeeld kennis uit conferenties en andere activiteiten beschikbaar te maken voor onderwijsprofessionals op de eilanden. Dat kan via video-verslagen, vlogs, podcasts, streams en terugkijkopties, een nieuwsbrief met links of schriftelijke verslagen. De sectorraden en vakverenigingen kunnen dit organiseren.

Voor een structurele ontwikkeling denkt de raad aan meer wederzijdse kennisuitwisseling met andere onderwijsorganisaties in Europees Nederland en de andere landen van het Koninkrijk. Dat kan bijvoorbeeld door *twinning programmes*, *buddy-scholen* en inbedding in online leernetwerken met potentiële sparringpartners.

5.3 Werk intensiever samen om schaalvoordelen te behalen

Binnen het Nederlandse bestel dragen onderwijsbesturen samen verantwoordelijkheid voor toegankelijk en goed onderwijs voor elk kind en elke jongere. Daartoe is het vaak nodig of behulpzaam samen te werken met andere organisaties.¹⁰⁰ Daarom pleit de raad voor intensivering van de samenwerking tussen de onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius onderling en met organisaties uit andere domeinen – op elk eiland, maar ook tussen de eilanden. In Caribisch Nederland is dit zeker belangrijk vanwege de extra opgaven en de beperkte omvang van de meeste onderwijsorganisaties, met een grotere schaarste aan mensen, expertise en middelen. Door intensieve samenwerking is deze schaarste deels te ondervangen.

Hiertoe kan de minister van OCW, in overleg met de onderwijsbesturen, een of twee permanente ondersteuningsbureaus¹⁰¹ inrichten en meefinancieren. Zo'n ondersteuningsbureau is een aparte organisatie die beschikt over expertise op het gebied van onder andere personeelszaken, arbeidsvoorwaarden, juridische zaken, financiën, huisvesting en kwaliteitszorg. Het bureau kan onderdelen van de bedrijfsvoering voor de onderwijsorganisaties uitvoeren en de onderwijsbesturen adviseren. Die hoeven dan niet zelf gespecialiseerde stafmedewerkers in dienst te hebben. Het ondersteuningsbureau kan ook bijdragen aan de verspreiding van kennis onder onderwijspersoneel, schoolleiders en onderwijsbesturen. Met het oog op schaalvoordeel zou dit ook een bovineilandelijk bureau kunnen zijn.

De raad beveelt onderwijsorganisaties aan op het eigen eiland meer samenwerking te zoeken met organisaties buiten het onderwijssysteem. Denk aan kinderopvang, organisaties voor culturele activiteiten, sport en jongerenwerk, en de bibliotheek. Bijvoorbeeld door gezamenlijke projecten en door (niet onderwijzend) personeel of voorzieningen te delen. Op deze manier zijn beperkingen in bestuurskracht en schaarste aan middelen deels te ondervangen en kansen op de eilanden om het onderwijs te verrijken, beter te benutten. Een bibliotheekmedewerker kan bijvoorbeeld een rol spelen bij het onderwijs in de Nederlandse taal, en scholen en programma's voor buitenschoolse opvang kunnen elkaar versterken.

Tot slot kunnen ondersteunende organisaties in Europees Nederland meer samenwerken met instellingen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, zoals bij het collectief inkopen van digitale systemen via SURF en online trainingen via de sectorraden.

¹⁰⁰ Vergelijk Onderwijsraad, 2023b.

¹⁰¹ De raad doelt hiermee op wat in het Engels *shared service centers* worden genoemd.



aan beveling drie

Pas rol, positie en werkwijze van overheidsinstanties aan op eilandelijke contexten

Onderwijsbesturen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius en overheidsinstanties moeten beter op elkaar én op de specifieke context van de eilanden worden afgestemd. Zo kunnen onderwijsorganisaties beter functioneren.

De raad beveelt de minister van OCW aan om de rollen, posities en werkwijzen van overheidsinstanties aan te passen op de specifieke context van de eilanden. Ook de wetgeving en het wetgevingsproces dienen daarop beter aan te sluiten. Daarnaast is het belangrijk dat de openbare lichamen kunnen fungeren als verbindende schakel tussen onderwijs, andere domeinen en de eilandelijke samenleving.

6.1 Pas overheidsbenadering aan op situatie waarin onderwijsorganisaties functioneren

Hoewel direct contact tussen het ministerie van OCW en de onderwijsorganisaties vaak noodzakelijk en nuttig is, vraagt dit contact een zorgvuldige invulling om het effectief, passend en ondersteunend te laten zijn voor de eilandelijke contexten en te voorkomen dat de kleine onderwijsorganisaties te zwaar worden belast.

Besteed expliciet aandacht aan onderlinge relatie

De minister van OCW moet expliciet aandacht geven aan de relatie met de onderwijsorganisaties op de eilanden. Communicatie en besluitvorming dienen aan te sluiten bij de eilandelijke contexten, cultuur en taalverschillen. Eilandelijke omstandigheden en gewoonten aan de ene kant en een ‘Nederlandse bril’ of ‘rijkslogica’ aan de andere kant schuren regelmatig.¹⁰² Zo bestaat er een discrepantie tussen de meest gesproken talen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de taal die wordt gebruikt in formele communicatie tussen de eilanden en landelijke overheidsinstanties. Belangrijke documenten worden veelal in het Nederlands gedeeld, terwijl het Papiamentu de meest gesproken taal is op Bonaire en het Engels dat is op Saba en Sint Eustatius. De staatkundige veranderingen van 10-10-10 hebben geleid tot een meer diverse samenstelling van de eilandbevolkingen, met onder andere nieuwe inwoners uit Europees Nederland, die ambtelijke, leidinggevende en bestuurlijke functies vervullen.¹⁰³ Dit vraagt om bewustzijn van de gedeelde koloniale geschiedenis en hoe die doorwerkt in het heden, verschillen in achtergronden en perspectieven, en het vraagt om afstemming op eilandelijke behoeften en gewoonten.¹⁰⁴

Tussen Bonaire, Saba en Sint Eustatius onderling zijn er ook gevoelens van afstand, afhankelijkheid en ongelijkheid, die mede worden versterkt door de beperkte reismogelijkheden tussen de eilanden. Die gevoelens belemmeren de onderlinge samenwerking en maken afstemming en gezamenlijke besluitvorming complex.¹⁰⁵ Hoewel Saba en Sint Eustatius slechts 30 kilometer van elkaar liggen, bestaan er geen dagelijkse boot- of vliegverbindingen. Bonaire ligt ongeveer 800 kilometer verderop en beschikt over meer voorzieningen, wat kan bijdragen aan een gevoel van ondergeschiktheid bij inwoners van Saba en Sint Eustatius en het ervaren van een onevenwichtige basis voor beleid en dienstverlening.¹⁰⁶

Structureer contact vanuit landelijke overheidsinstanties beter

In het contact met onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius is het voor landelijke instanties zoals het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs een evenwichtsoefening om aan de ene kant voldoende nabij te blijven en aan de andere kant voldoende afstand te bewaren. En om de onderwijsorganisaties op de eilanden genoeg te betrekken maar ze ook niet te veel te belasten. Dit

¹⁰² Pullen, Zwiers & Dankers, 2024.

¹⁰³ Veenendaal, 2018.

¹⁰⁴ Oostindie & Veenendaal, 2022. Zie ook deel C, paragraaf 1.1, voor meer informatie over deze koloniale geschiedenis.

¹⁰⁵ Pullen e.a., 2024.

¹⁰⁶ Veenendaal, 2018.

zal altijd een balanceeract blijven. Het gaat erom in de praktijk een routine te ontwikkelen met laagdrempelige, praktisch werkbare vormen van overleg en betrokkenheid bij beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

Momenteel worden onderwijsbestuurders en schoolleiders behoorlijk belast doordat allerlei landelijke instanties los van elkaar om informatie vragen en op werkbezoek komen. Het kost onderwijsbestuurders en schoolleiders veel tijd om delegaties te ontvangen en (online) gesprekken te voeren. Ze hebben bovendien het gevoel vaak meermaals hetzelfde verhaal te moeten vertellen. Hoewel de afdeling Caribisch Gebied van het ministerie van OCW (OCW CG) al werkt met contactpersonen die bezoeken coördineren, helpt dit in de praktijk onvoldoende. Niet alle landelijke instanties werken via dezelfde contactpersoon, bijvoorbeeld omdat de instantie niet onder het ministerie van OCW valt, maar toch bij scholen langs wil komen en dan eigenstandig of via andere contactpersonen een afspraak maakt. De raad pleit ervoor dat landelijke instanties onderling meer kennis en ervaringen delen. Door inzichten van directies van het ministerie, de Inspectie van het Onderwijs, andere overheidsinstanties en sectorraden uit te wisselen, kan een completer beeld ontstaan en kunnen signalen eerder worden opgepikt. Dit ontlast schoolleiders en onderwijsbestuurders op de eilanden.

Stem rol OCW CG beter af op behoeften onderwijsorganisaties

In de afgelopen vijftien jaar is de rol van OCW CG aanzienlijk veranderd. Aanvankelijk richtte deze afdeling zich vooral op het ondersteunen van betrokken partijen bij de uitvoering van de Onderwijsagenda Caribisch Nederland. Daarnaast fungeert OCW CG als de 'ogen en oren' van het ministerie van OCW op de eilanden en brengt deze de situatie op de eilanden over aan Den Haag. Met een hoofdlocatie op Bonaire, een post op Sint Eustatius en vanaf januari 2026 een medewerker op Saba is er een duidelijke fysieke aanwezigheid.

Inmiddels vervult OCW CG ook een inhoudelijke beleidsfunctie en ontwikkelt de afdeling voorstellen voor de aanpassing en verbetering van het onderwijsbeleid in Caribisch Nederland. Toch schakelen onderwijsorganisaties op de eilanden voor inhoudelijke vragen en voor beleidszaken vaak direct met het ministerie in Den Haag. Het wordt als omslachtig ervaren om eerst via OCW CG te werken, aangezien dit volgens de betrokkenen uiteindelijk toch weer bij Den Haag terechtkomt. OCW CG wordt in de praktijk vaak RCN genoemd, verwijzend naar de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), die de voorposten van ministeries ondersteunt, terwijl OCW CG een andere inhoudelijke en beleidsmatige rol vervult. Deze benaming vergroot de onduidelijkheid bij de onderwijsorganisaties over wat OCW CG voor hen kan betekenen. De raad stelt voor om de rol van OCW CG beter af te stemmen op de behoeften van de onderwijsorganisaties.

6.2 Laat onderwijswetgeving en wetgevingsproces beter aansluiten op eilandelijke context

De raad beveelt de minister van OCW aan om Caribisch Nederland goed in het vizier te houden bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving en eerder mee te wegen in wetgevingstrajecten voor het hele land. Maak ook werk van toegankelijke consultatie en begrijpelijkheid van de geldende wet- en regelgeving.

Differentieer meer in wet- en regelgeving

Het advies om differentiatie als uitgangspunt te nemen (zie paragraaf 3.1), geldt ook voor het wetgevingsproces. Bij de voorbereiding van wetgeving of wetswijzigingen

moet vaker vertrokken worden vanuit de vraag wat er nodig is voor het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Welke problemen in het onderwijs op de eilanden vragen om regelgeving? En welke ruimte hebben onderwijsorganisaties op de eilanden nodig om te kunnen inspelen op de context waarin ze werken? Nu komen primair de opgaven vanuit de onderwijspraktijk in Europees Nederland op de wetgevingsagenda. Deze kwesties spelen op de eilanden vaak anders of niet. Een voorbeeld hiervan is het voornemen om een specifieke wet te maken voor de Scholengemeenschap Bonaire (SGB). Met dit wetsvoorstel wordt de SGB in de wet gedefinieerd als een verticale scholengemeenschap, waarbij deze instelling voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs onder één bestuur valt. Door de status van verticale scholengemeenschap treden voor de SGB in de toekomst veranderingen op ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de huisvesting, een taak die nu nog deels bij het Openbaar Lichaam Bonaire ligt.¹⁰⁷

Schenk ook eerder in het proces aandacht aan Caribisch Nederland bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving die voor het hele land gaat gelden. De wetgever moet eerder in het proces afwegen hoe contextgebonden de probleemanalyses en bedachte oplossingen zijn. De wetgever maakt die afweging nu vaak te laat en te zijdelings in het proces, waardoor aanpassingen niet echt meer mogelijk zijn of slechts marginaal. Zo komen de specifieke vraagstukken op de drie eilanden onvoldoende in beeld en blijft de focus op Europees Nederland liggen. De kwaliteit van de wetgeving blijft hierdoor achter, terwijl het principe van *comply or explain* ruimte biedt om te differentiëren (zie tekstkader hierna).

Comply or explain principe

Sinds 2019 hanteert de landelijke overheid het principe van *comply or explain* (pas toe of leg uit) voor de ontwikkeling van wet- en regelgeving.¹⁰⁸ Dit houdt in dat bij nieuwe en aanpassing van bestaande wet- en regelgeving steeds wordt bezien of en hoe deze wetgeving ook kan gelden in Caribisch Nederland dan wel differentiatie nodig of wenselijk is. Voorgaande kabinetten hebben daartoe criteria geformuleerd, zoals het eilandelijke karakter, de kleinschaligheid en de geografische afstand tot Europees Nederland en binnen Caribisch Nederland. Deze criteria zijn echter globaal geformuleerd en niet formeel vastgelegd in wet- en regelgeving.¹⁰⁹ Het is daarmee niet duidelijk of harmonisatie dan wel differentiatie het uitgangspunt moet zijn; de departementen lijken hierin ieder een eigen afweging te moeten maken.¹¹⁰ Wel staat vast dat de keuze om al dan niet te differentiëren moet leiden tot “een gelijkwaardig voorzieningenniveau”.

Het ministerie van OCW zoekt op diverse manieren afstemming met de eilanden, onder meer via schriftelijke en mondelinge consultaties. In de praktijk heeft dit echter nog beperkt effect. De opgehaalde input beïnvloedt de beleids- en wetgevingsprocessen in Den Haag onvoldoende, waardoor nieuwe overheidsinitiatieven niet altijd aansluiten op de specifieke context van de eilanden. Daarnaast moeten de eilandelijke actoren eerder en structureler worden betrokken, zodat zij voldoende tijd hebben voor een inhoudelijke bijdrage.

¹⁰⁷ Tweede Kamer, 2026.

¹⁰⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019.

¹⁰⁹ De Jong, 2025.

¹¹⁰ Tweede Kamer, 2024; Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.16.

Verder dient er oog te zijn voor wat wetgeving in andere beleidsdomeinen betekent voor onderwijsorganisaties in Caribisch Nederland. Denk aan regels voor immigratieprocedures (mede van toepassing op onderwijspersoneel en familieleden) en regels inzake sociale zekerheid.¹¹¹ Voor leraren uit Europees Nederland geldt werken op Bonaire, Saba en Sint Eustatius als ‘werken in het buitenland’. De eilanden kennen namelijk een eigen Caribisch-Nederlands stelsel voor sociale zekerheid¹¹², zonder werkloosheidsverzekering, en andere vormen van pensioenopbouw.¹¹³ Ook heeft het onderwijspersoneel van buiten de eilanden te maken met immigratieprocedures van Caribisch Nederland; dit geldt ook voor mensen uit Europees Nederland. Scholen zijn daardoor veel tijd kwijt met het regelen van verblijfsvergunningen. Dit duurt per aanvraag doorgaans enkele weken.¹¹⁴

Zorg dat geldende wetgeving toegankelijk en navolgbaar is

De geldende wetgeving dient toegankelijk te zijn voor het onderwijsveld op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Ook hier is het uitgangspunt gelijkwaardigheid: de wet- en regelgeving moet voor Caribisch Nederland net zo duidelijk zijn als voor Europees Nederland. De minister van OCW heeft te voorzien in toegankelijke en goede juridische ondersteuning op de eilanden en kan deze onderbrengen bij het op te richten ondersteuningsbureau (zie paragraaf 5.3) of bij OCW CG.

Voor onderwijsbestuurders en schoolleiders op Bonaire, Saba en Sint Eustatius is het lastiger de wet- en regelgeving te doorgronden vanwege de beperkte beschikbaarheid van bijvoorbeeld onderwijsjuristen of een kenniscentrum op het eiland. Dat betekent dat de wet- en regelgeving voor Caribisch Nederland duidelijker geformuleerd moet zijn dan voor Europees Nederland. Momenteel wordt deze juist ingewikkelder door de integratie van de specifieke wetten voor Caribisch Nederland in het algemene, landelijke wettelijke kader. Op punten worden er wel uitzonderingen gemaakt, maar die staan aan het einde van de wet en zijn alleen te begrijpen als ze worden gelezen in samenhang met de regels voor Europees Nederland. Om de wet- en regelgeving voor Caribisch Nederland te kunnen volgen, is dus ook begrip nodig van de wet- en regelgeving die voor Europees Nederland geldt. Daarmee voldoet de wetgeving voor Caribisch Nederland in principe niet aan de duidelijkheidsvereisten voor wetgeving.¹¹⁵

Ook is een helder overzicht nodig van de wet- en regelgeving die geldt voor Caribisch Nederland. Dit is nu een zoektocht. Aan de ene kant zijn er weinig bekende, specifieke regelingen voor het onderwijs op de eilanden. Aan de andere kant gaat de integratie van specifieke onderwijswetten voor Caribisch Nederland in de sectorwetten voor het hele land ten koste van de overzichtelijkheid. De geldende regels staan niet op een rij, maar moeten worden achterhaald door te puzzelen tussen het hoofdstuk over Caribisch Nederland en andere delen van een wet.

Verder dient de Inspectie van het Onderwijs voor het aangepaste onderzoekskader voor 2027¹¹⁶ meer uit te wijden over de afwegingen ten aanzien van Caribisch Nederland. De inspectie kan uitgebreider ingaan op de mate waarin zij differentieert tussen Europees en Caribisch Nederland. In hoeverre interpreteert de inspectie de

¹¹¹ Zie deel B, hoofdstuk 5 over onderwijspersoneel.

¹¹² <https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk>

¹¹³ <https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk/ouderdomspensioen-ao>

¹¹⁴ <https://www.rijksdienstcn.com/immigratie-naturalisatie>

¹¹⁵ Zie Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.6.

¹¹⁶ De onderzoekskaders van de Onderwijsinspectie worden jaarlijks geactualiseerd en eens in de paar jaar grondiger geëvalueerd. Voor augustus 2027 staat de eerstvolgende grote wijziging gepland op basis van de evaluaties. Zie ook: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezicht-2017/onderzoekskaders/onderzoekskader-2027>

wettelijke bepalingen gelijk of verschillend voor Europees en Caribisch Nederland? Hoewel het principe comply or explain formeel alleen geldt voor wet- en regelgeving, acht de raad het van belang dat uitvoeringsorganisaties en toezichthouders ook handelen in de geest van dit principe. Ook zij kunnen recht doen aan de wettelijke ‘bijzondere positie’ van de eilanden. Het betekent op zijn minst dat zij de wetgever strikt moeten volgen wanneer deze heeft gekozen voor een uitzondering voor Caribisch Nederland, en moeten aangeven hoe zij differentiëren wanneer daarvoor wettelijke ruimte is.

Maak consultatie over nieuwe wetgeving toegankelijker

Consulteer de eilanden structureel bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving. Betrek de inzichten van onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius en van de eilandelijke overheden bijvoorbeeld bij de afweging comply or explain. Onderwijsbestuurders en schoolleiders worden vaak pas (te) laat geconsulteerd of op een manier waarop ze niet goed op een wetsvoorstel kunnen reageren. De consultatie gebeurt vaak ad hoc, ongericht en met weinig coördinatie over andere lopende wetgevingstrajecten.

Andere vormen dan schriftelijke consultaties kunnen helpen meer inbreng te realiseren vanuit Caribisch Nederland. In plaats van een wetsvoorstel per e-mail op te sturen in afwachting van schriftelijke reacties, werkt het ministerie sinds kort met meer mondelinge presentaties over de inhoud van het voorstel en de achtergrond ervan, waarna er ruimte is voor discussie. Daardoor hebben betrokkenen op de eilanden in beeld welke wetgeving in de maak is en kunnen zij hun gedachten hierover eenvoudiger meegeven. Zulke vormen van consultatie kunnen gestructureerd worden door meer vaste momenten.

6.3 Benut positie openbare lichamen

De openbare lichamen kunnen op sommige punten de eilandelijke opvattingen over onderwijs inbrengen en bijdragen aan domeinoverstijgende samenwerking. De raad bedoelt hiermee echter nadrukkelijk niet dat de eilandelijke politiek zeggenschap moet krijgen over de interne organisatie van scholen, de onderwijsinhoud, pedagogiek en didactiek. Het is belangrijk de formele scheiding van bevoegdheden in stand te houden.

Benut rol openbaar lichaam als nabije overheid en gesprekspartner

Het ministerie van OCW en het openbaar lichaam lopen allebei tegen beperkingen aan wanneer ze verantwoordelijkheid willen nemen voor onderwijs op een eiland. Die beperkingen kunnen ze over en weer deels compenseren door betere samenwerking. Het ministerie van OCW kan het gebrek aan eilandelijke capaciteit en expertise bij de openbare lichamen compenseren, bijvoorbeeld bij leerlingenvervoer of bij de aanleg van een nieuw schoolgebouw. Het openbaar lichaam kan helpen het eilandelijke perspectief in te brengen in landelijk beleid. Het openbaar lichaam heeft als eilandelijke overheid immers het voordeel van nabijheid, met oog voor de eilandelijke samenleving en de Caribische (regionale) oriëntatie van de samenleving.

Concreet kan de minister van OCW meer overleggen met het openbaar lichaam over landelijk onderwijsbeleid en -wetgeving. Dat kan bijvoorbeeld door het openbaar lichaam de bevoegdheid te geven een voorstel te doen of het recht om gehoord te worden. Denk ook aan een inspraakmogelijkheid voor het openbaar lichaam van Bonaire, voordat de regering de kerndoelen Papiamentu vaststelt of voordat

de minister een beslissing neemt. De wet schrijft dat nu al voor bij het starten van nieuwe mbo-opleidingen.¹¹⁷ Die inspraak moet ook mogelijk zijn in situaties waarin de voorkeuren op de eilanden anders zijn dan het beleid van het ministerie.

De openbare lichamen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius kunnen ook de verbindingen bevorderen tussen onderwijsorganisaties en organisaties uit andere domeinen op het eiland. De openbare lichamen kunnen bijvoorbeeld praktische initiatieven nemen om de krachten te bundelen. Zo kan het openbaar lichaam schoolleiders de mogelijkheid bieden aan te sluiten bij trainingen die het organiseert voor het eigen middenmanagement. Denk ook aan een meer gezamenlijke aanpak bij onderwijsverstijgende thema's. Dat vraagt van het openbaar lichaam meer regie op kwesties waarbij raakvlakken bestaan tussen onderwijs en andere domeinen, bijvoorbeeld in de vorm van LEA-tafels (zie tekstkader hierna). De rijksvertegenwoordiger, die namens de Nederlandse regering toezicht houdt op de eilandelijke overheden in Caribisch Nederland, kan een rol spelen bij het coördineren van gezamenlijk beleid voor de drie openbare lichamen.

Mogelijke Caribische variant van LEA-tafels

De raad stelt een model voor waarin het openbaar lichaam en de onderwijsbesturen samen de aansluiting tussen onderwijs, andere domeinen en maatschappelijke vraagstukken afstemmen. Dit moet worden gescheiden van overleggen met OCW (CG) over de afstemming van landelijk beleid. Dat kan door een Caribische variant te ontwikkelen van het overleg over Lokale Educatieve Agenda's (LEA) in Europees Nederland.¹¹⁸ Gemeenten, onderwijsorganisaties en vaak ook organisaties uit aanpalende domeinen zoals de kinderopvang en jeugdzorg, bespreken tijdens de LEA-tafels zaken als bestrijding van onderwijsachterstanden en de samenloop van onderwijs en sociale problematiek. Een variant voor Caribisch Nederland kan dienen als vast platform voor periodiek terugkerend overleg op zowel bestuurlijk-strategisch als operationeel niveau. Het openbaar lichaam kan zo ook de totstandkoming, geleidelijke aanpassing en monitoring van de gezamenlijke eilandelijke langetermijnvisie op onderwijs en onderwijsverstijgende thema's coördineren.

Om recht te doen aan de specifieke eilandelijke situatie, kan de minister van OCW de rol van het openbaar lichaam per eiland verschillend invullen. Hiertoe biedt de Grondwet ruimte. Er hoeft dus niet één model te komen voor alle drie de eilanden.

Houd verdeling van formele verantwoordelijkheden intact

De Grondwet biedt beperkte ruimte om openbare lichamen verantwoordelijkheden en taken op onderwijsterrein te geven.¹¹⁹ Het is van belang dat de rol van het openbaar lichaam binnen deze ruimte blijft. Het is daarvoor zaak het onderscheid te bewaken tussen een rol van het openbaar lichaam als nabije overheid en een rol van het openbaar lichaam in het bestuur van een openbare school.¹²⁰ De eilandelijke politiek krijgt geen zeggenschap over de interne organisatie van scholen, de onderwijsinhoud, pedagogiek en didactiek. Het openbaar lichaam krijgt evenmin invloed op het dagelijks bestuur en functioneren van scholen. Het onderwijs dient onafhankelijk te functioneren van politiek ontwikkelingen of wisselingen op een eiland.¹²¹

¹¹⁷ Vergelijk hiervoor de procedure voor de kerndoelen voor de Friese taal.

¹¹⁸ Als op een eiland al een periodiek overleg bestaat waaraan de onderwijsorganisaties en het openbaar lichaam deelnemen, kan dat overleg worden uitgebouwd.

¹¹⁹ Zie artikel 23 en artikel 132a van de Grondwet.

¹²⁰ Waar op een eiland sprake is van openbaar onderwijs, heeft de eilandsraad wel de rol die de wet voor dit orgaan voorziet bij een stichting voor openbaar onderwijs.

¹²¹ Vergelijk Onderwijsraad, 2017.



afkortingen

10-10-10:	10 oktober 2010, de datum van staatkundige veranderingen
AMvB:	Algemene Maatregel van Bestuur
BES:	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CAFY:	Caribbean Academic Foundation Year (programma van twaalf maanden dat volgt op het voortgezet onderwijs)
CAPE:	Caribbean Advanced Proficiency Examinations (vergelijkbaar met vwo)
CSEC:	Caribbean Secondary Education Certification (vergelijkbaar met havo)
CVQ:	Caribbean Vocational Qualification (vergelijkbaar met mbo 1 en 2)
CXC:	Caribbean Examinations Council (verzorgt syllabi, examens, certificaten en ondersteuning aan onderwijsorganisaties rondom examenadministratie)
iTOB:	Inclusief Taalonderwijs Bonaire (samenwerking tussen onderwijsorganisaties op Bonaire om te werken aan een inclusieve taalomgeving)
LEA:	Lokale Educatieve Agenda
NOB:	Nederlands Onderwijs in het Buitenland (koepelorganisatie voor scholen in het buitenland die Nederlandstalig onderwijs aanbieden)
OCW CG:	Afdeling van het ministerie van OCW in het Caribisch Gebied
OCW:	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PLG:	Professionele leergemeenschap (groep onderwijspersoneel die regelmatig kennis en expertise uitwisselt)
RCN:	Rijksdienst Caribisch Nederland
SEA:	Strategic Education Alliance (samenwerkingsprogramma tussen overheids- en onderwijspartijen van de vier landen binnen het Koninkrijk)
SLO:	Landelijk expertisecentrum voor het curriculum
WEB BES:	Wet educatie en beroepsonderwijs BES
WMS:	Wet medezeggenschap op scholen
WolBES:	Wet openbare lichamen BES
WOR:	Wet op de ondernemingsraden
WVO 2020:	Wet voortgezet onderwijs 2020
WVO BES:	Wet voortgezet onderwijs BES

bijlage

Totstandkoming publicatie

Met de publicatie *Onderwijs in Caribisch Nederland* geeft de Onderwijsraad een brede analyse van de werking van het Nederlandse onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De publicatie is tot stand gekomen na literatuuronderzoek, analyse van beleid en wetgeving en een groot aantal gesprekken met betrokkenen in en om het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De raad is daarnaast tijdens een aantal werkbezoeken op onderwijslocaties geweest en heeft werksessies georganiseerd met leraren, ouders, leerlingen en studenten, schoolleiders en onderwijsbestuurders, werkgevers en de openbare lichamen.

De publicatie bestaat uit drie delen.

- Deel A bevat conclusies en aanbevelingen van de Onderwijsraad.
- Deel B belicht perspectieven vanuit Bonaire, Saba en Sint Eustatius op de werking van het onderwijssysteem aan de hand van zes thema's.
- Deel C biedt achtergrondinformatie over het onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Samenwerking met betrokkenen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Na een eerste verkenning aan de hand van literatuur, documentatie en enkele gesprekken bezocht een delegatie van de Onderwijsraad in het voorjaar van 2024 Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Daar maakte de raad kennis met diverse betrokkenen en werden thema's besproken die spelen in het onderwijs op de drie eilanden.

Na dit bezoek heeft de Onderwijsraad op elk eiland een eilandcommissie ingesteld. Alle commissies telden vijf leden, onder wie leraren, schoolleiders, onderwijsbestuurders en directeurs van de expertisecentra voor onderwijszorg (behalve Sint Eustatius). De leden van de eilandcommissies hebben, net als de raadsleden, op persoonlijke titel hun expertise en perspectieven ingebracht. Gedurende het traject (2024-2026) zijn de eilandcommissies in maandelijkse onlinevergaderingen bijeengekomen. De eilandcommissies Bonaire, Saba en Sint Eustatius dachten mee over de inhoud en totstandkoming van de eilandspecifieke hoofdstukken in deel B van de publicatie. Hierin staan twee thema's per eiland centraal.

Analyse aan de hand van zes thema's

De eilandcommissies hebben de volgende thema's ingebracht.¹²²

- Bonaire: meertaligheid en onderwijsaanbod;
- Saba: onderwijsbestuur en onderwijspersoneel;
- Sint Eustatius: inclusief onderwijs en onderwijsovergangen.

In het najaar van 2024 heeft een delegatie van de Onderwijsraad de eilanden opnieuw bezocht om de gekozen thema's verder uit te diepen met een bredere kring van betrokkenen. Daarnaast bezocht de delegatie onderwijslocaties en organiseerde werksessies met leraren, ouders, leerlingen en studenten, schoolleiders en onderwijsbestuurders en werkgevers.

Ondertussen deed de Onderwijsraad nader literatuur- en documentatieonderzoek, analyseerde geldende onderwijswet- en regelgeving en voerde gesprekken met een aantal *stakeholders* in Europees Nederland. Er waren werksessies met onder andere beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW en onderwijsinspecteurs. Medewerkers van de raad bezochten ook conferenties en symposia.

In het voorjaar van 2025 kwam een delegatie van de Onderwijsraad opnieuw op Bonaire, Saba en Sint Eustatius en deelde de voorlopige bevindingen op de thema's per eiland met diverse betrokkenen. Steeds stond de vraag centraal in hoeverre de bevindingen van de drie eilanden onderling werden herkend. Vervolgens dachten de betrokkenen mee over de mogelijke aanpak van de geconstateerde knelpunten en uitdagingen en wie daarin wat te doen zou hebben. Dit gebeurde onder meer in twee werksessies op elk eiland. Een sessie met leraren, onderwijsassistenten, medewerkers van de expertisecentra onderwijszorg en de organisaties voor sociale kanstrajecten en leerplichtambtenaren. En een sessie met schoolleiders, onderwijsbestuurders, interne toezichthouders, bestuurders en leidinggevenden van de expertisecentra onderwijszorg en de organisaties voor sociale kanstrajecten. Ook sprak de Onderwijsraad met organisaties in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten die betrokken zijn bij onderwijs op Bonaire, Saba of Sint Eustatius.

In het najaar van 2025 hebben leden van het projectteam op de eilanden de voorlopige bevindingen en aanbevelingen doorgesproken met een aantal betrokkenen en aanvullende informatie gevraagd. In dezelfde fase hebben diverse overheidsinstanties ontbrekende informatie aangeleverd en hebben onafhankelijke tegenlezers de publicatie aangescherpt.

Het hele proces heeft geresulteerd in de driedelige publicatie *Onderwijs in Caribisch Nederland*:

- *Deel A: Conclusies en aanbevelingen*
- *Deel B: Thema's uitgelicht op Bonaire, Saba en Sint Eustatius*
- *Deel C: Achtergrondinformatie*

Deel C bevat achtergrondinformatie over het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, waaronder een beschrijving van de geldende wet- en regelgeving en de onderwijsinstellingen op de drie eilanden.

In deel B brengt de Onderwijsraad samen met drie eilandcommissies de werking van het onderwijssysteem in beeld op Bonaire, Saba en Sint Eustatius aan de hand van zes thema's. Hierin staan de perspectieven en ervaringen van de mensen in Caribisch Nederland centraal.

Deel A bevat de onafhankelijke conclusies, het advies en de aanbevelingen van de Onderwijsraad over de werking van het Nederlandse onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, met de minister van OCW als eerste aanspreekpunt.

literatuur

Van Buiren, K., Nanne, J., & Buys-
Trimp, M. (2025). *Gelijke kansen,
voldoende middelen: Onderzoek naar de
toereikendheid van de bekostiging van
het primair- en voortgezet onderwijs in
Caribisch Nederland*. Amsterdam: EBA.

Commissie Sociaal Minimum Caribisch
Nederland (2023). *Een waardig bestaan:
Een sociaal minimum dat voorziet in
toenemend perspectief op zelfredzaamheid*.
[https://www.rijksoverheid.nl/documenten/
rapporten/2023/10/06/bijlage-3-sociaal-
minimum-caribisch-nederland](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/06/bijlage-3-sociaal-minimum-caribisch-nederland)

Commissie evaluatie uitwerking nieuwe
staatkundige structuur Caribisch Nederland
(2015). (2015). *Vijf jaar verbonden:
Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees
Nederland. Rapport van de commissie
evaluatie uitwerking van de nieuwe
staatkundige structuur Caribisch Nederland*.
Den Haag.

D66, VVD & CDA (2026). *Aan de slag –
Coalitieakkoord 2026-2030*.

Expertisecentrum Sint Eustatius (2025).
Eilandelijk zorgplan 2025-2026. Oranjestad:
Expertisecentrum Sint Eustatius.

Den Heyer, N., & Zwart, R. (2025).
*Kroniek van een gebroken belofte:
Vijftien jaar Caribisch Nederland*.
Lunteren: ADCaribbean.

Inspectie van het Onderwijs (2008).
*Het onderwijs op Bonaire, Saba en
Sint Eustatius*. Utrecht: Inspectie van
het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2014).
*Onderwijsverbetering in Caribisch
Nederland*. Utrecht: Inspectie van
het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2017). *De
ontwikkeling van het onderwijs in Caribisch
Nederland 2014-2016*. Utrecht: Inspectie
van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2025). *De
Staat van het Onderwijs 2025*. Utrecht:
Inspectie van het Onderwijs.

Jenniskens, T., Leest, B., Wolbers, M.,
Bruggink, M., Krikhaar, E., De Graaff,
R., Spätgens, T., & Unsworth, S. (2020).
*Evaluatie pilot Tweetalig Primair Onderwijs.
Vervolgmeting schooljaar 2018/2019*.
Nijmegen: KBA Nijmegen.

De Jong, B.L. (2025). De juridische basis
op orde voor een gelijkwaardig Bonaire,
Sint Eustatius en Saba. *Tijdschrift voor
Constitutioneel Recht* 2025(16), 4.

Klein, T., Kloppers, I., Middelbeek,
L., Donker van Heel, P., & Sacré, R.
(2025). *Naar een beter proces voor
arbeidsvoorwaardenvorming voor
onderwijspersoneel in Caribisch Nederland*.
Utrecht: Oberon.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties (2009). *Memorie
van Toelichting bij de Wet openbare
lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*.
Kamerstukken II, 2008-2009, 31954, nr. 3.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties (2019). *Vaststelling van
de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties
(IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar
2020*. Brief van de Staatssecretaris van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 4
oktober 2019. Kamerstukken II, 2019-2020,
35300, IV, nr. 11.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland: samen werken aan kwaliteit*. Bijlage bij Kamerstukken II, 2010-2011, 32500-viii, nr. 166. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2011D18746&did=2011D18746>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019). *Voortgang onderwijs Caribisch Nederland*. Brief van de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 10 juli 2019. Kamerstukken II, 2018-2019, 35000-viii, nr. 212.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2026). *Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Modernisering regels voor beroeps- onderwijs, educatie en volwassenen- onderwijs Caribisch Nederland*. Kamerstukken II, vergaderjaar 2025-2026, 36878, nr. 3.

Nationale Ombudsman (2020). *Kopzorgen van Caribische studenten: Een onderzoek naar knelpunten die studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk ervaren als zij in Nederland (gaan) studeren of in Nederland hebben gestudeerd*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman & Kinderombudsman (2020). *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan: Een onderzoek naar armoede gerelateerde problematiek van jongvolwassenen in Caribisch Nederland*. Den Haag: Nationale Ombudsman en Kinderombudsman.

Onderwijsraad (2014). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019). *Notitie Onderwijsvrijheid en overheidszorg*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2020). *Vooruitzien voor jonge generaties*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021a). *Brief aan informateur met aandachtspunt voor regeerakkoord*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021b). *Grenzen stellen, ruimte laten*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2022). *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2023a). *Schaarste schuurt*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2023b). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2024). *Een stevige stem*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2025a). *Armoede en onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2025b). *Talige diversiteit benutten*. Den Haag: Onderwijsraad.

Oostindie, G., & Veenendaal, W. (2022). *Ongemak: Zes Caribische eilanden en Nederland*. Amsterdam: Prometheus.

Pullen, E., Zwijs, M., & Dankers, V. (2024). *Caribisch Nederland in beeld: De toepassing van het doorlichtingsplan en -instrument van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Utrecht: USBO.

Raad van Europa (2021). *Europees Verdrag voor de rechten van de mens*. <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2021-08-01>

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2025). *Samen naar beter: aanbevelingen voor het rijksbeleid voor het fysieke domein in Caribisch Nederland*. Den Haag: RLI.

Raad van State (2019). Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen de Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK. Bijlage bij Kamerstukken II, 2019-2020, 35300-IV, nr. 11. Den Haag: Raad van State.

Raad van State (2021). Besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES. Den Haag: Raad van State.

Slagt, R. (2024). Het is alsof de eilanden niet tot Nederland behoren, alsof hier alleen tweederangsburgers wonen. *NRC*, 13 februari 2024. <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/02/13/het-is-alsof-de-eilanden-niet-tot-nederland-behoren-alsof-hier-alleen-tweederangsburgers-wonen-a4190015>

Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050 (2024). *Gerichte groei*. Den Haag: Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050.

Tweede Kamer (2024). Stafnotitie Comply or Explain. Document 35751, nr. 7. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D15715>

Veenendaal, W. (2018). Integration with the metropolis: The Dutch Caribbean 'municipalities' after 2010. In S. Chauvin, P. Clegg & B. Cousin, *Euro-Caribbean Societies in the 21st Century: Offshore finance, local élites and contentious politics* (pp. 162-175). Abingdon (UK): Routledge.

Veenendaal, W. (2025). *Rapport Opinieonderzoek Koninkrijksrelaties onder Europese Nederlanders*. Leiden: Universiteit Leiden & KITLV.

Verbiest, E. (2022). *Professionele leergemeenschappen: een inleiding*. Antwerpen: Garant.

Verenigde Naties (1979). Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001016/1979-03-11>

Verenigde Naties (2002). Verdrag inzake de rechten van het kind. <https://wetten.overheid.nl/BWBV0002508/2002-11-18>

Verspoor, M., De Bot, K., & Xu, X. (2015). The effects of English bilingual education in the Netherlands. *Journal of Immersion and Content-Based Language Education*, 3(1), 4-27.

colofon

Met de publicatie *Onderwijs in Caribisch Nederland* geeft de raad een brede analyse van de werking van het Nederlandse onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

De publicatie bestaat uit drie delen:

Deel A: Conclusies en aanbevelingen

Deel B: Thema's uitgelicht op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Deel C: Achtergrondinformatie

Over de Onderwijsraad

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar onafhankelijk advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk, met oog en oor voor ontwikkelingen en opvattingen in de samenleving en het onderwijs. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. En ze worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

Samenstelling raad

prof. dr. L. (Louise) Elffers (voorzitter)

prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta

dr. D.J.M. (Dominique) Majoor

D. (Daisy) Mertens MEd

dr. C.J. (Cor) van Montfort

prof. dr. S.F. (Susan) te Pas

prof. mr. S. (Stefan) Philipsen

prof. dr. T. (Trudie) Schils

drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans

mr. H. (Harmjan) Vedder

drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Publicaties bestellen

Onderwijsraad

Prins Willem Alexanderhof 20

2595 BE Den Haag

secretariaat@onderwijsraad.nl

(070) 310 00 00

ISBN 978-94-6121-098-2

Intern documentnummer AD.2500227

Ontwerp

thonik

Visualisatie

Things To Make And Do

Fotografie

© Onderwijsraad, Den Haag

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag,
april 2026

onderwijs in caribisch nederland

deel b: thema's uitgelicht op
Bonaire, Saba en Sint Eustatius

onderwijsraad

inhoud

1	Inleiding	
	Perspectieven vanuit Bonaire, Saba en Sint Eustatius	4
1.1	Blik op systeem aan de hand van zes thema's	5
1.2	Totstandkoming publicatie	5
1.3	Leeswijzer	6
2	Bonaire: meertaligheid	11
2.1	Themabeschrijving: toegenomen meertaligheid in samenleving uitdaging voor onderwijs	12
2.2	Analyse: onderwijsorganisaties werken aan meertaligheid, maar hebben weinig contact met andere partijen	16
2.3	Beeld: meertalige samenleving vraagt veel van kleine onderwijsorganisaties	22
3	Bonaire: onderwijsaanbod	26
3.1	Themabeschrijving: voldoende aanbod en passende inhoud blijven uitdaging door kleinschaligheid	27
3.2	Analyse: focus op Europees Nederland belemmert realiseren van passend aanbod	30
3.3	Beeld: schaarste, starre regels en gebrek aan afstemming bemoeilijken onderwijsaanbod	37
4	Saba: onderwijsbestuur	40
4.1	Themabeschrijving: kleinschaligheid en afgelegen ligging bemoeilijken goed onderwijsbestuur	41
4.2	Analyse: onderwijsbestuur krijgt vooral ondersteuning bij urgente situaties	45
4.3	Beeld: onderwijsbestuur vraagt blijvende aandacht	49
5	Saba: onderwijspersoneel	52
5.1	Themabeschrijving: uitdagingen bij werving, behoud en scholing personeel	53
5.2	Analyse: veel partijen betrokken bij werving, behoud en scholing onderwijspersoneel, zwaartepunt ligt bij scholen	56
5.3	Beeld: verantwoordelijkheid voor werving, behoud en scholing personeel vraagt sterkere verbindingen	61
6	Sint Eustatius: inclusief onderwijs	64
6.1	Themabeschrijving: inclusief onderwijs is uitgangspunt	65
6.2	Analyse: veel partijen intensief betrokken, maar systeem loopt tegen grenzen aan	69
6.3	Beeld: inclusief onderwijs komt in gedrang	74

7	Sint Eustatius: onderwijsovergangen	77
7.1	Themabeschrijving: overgang van voortgezet naar vervolgonderwijs vraagt veel van leerlingen en studenten	78
7.2	Analyse: veel samenwerking rondom overgangen op eiland; daarbuiten zijn verbindingen zwak	83
7.3	Beeld: onderwijs bereidt leerlingen en studenten voor op drie routes, maar er blijven obstakels	88
	Literatuur	90
	Eilandcommissies	93
	Colofon	94

inleiding

Perspectieven vanuit Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Samen met drie eiland-commissies verkent de Onderwijsraad hoe het Nederlandse onderwijssysteem werkt op Bonaire, Saba en Sint Eustatius aan de hand van zes thema's.

Dit deel van de publicatie *Onderwijs in Caribisch Nederland* biedt een blik op de werking van het Nederlandse onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius aan de hand van de perspectieven en ervaringen van betrokkenen op de eilanden. Zo ontstaat een beeld van hoe het systeem functioneert en waar kansen en knelpunten liggen.

Definitie van het onderwijssysteem

Het onderwijssysteem omvat een onderwijsstelsel en een onderwijsbestel. Een *onderwijsstelsel* omvat de onderwijssectoren, zoals basisonderwijs en voortgezet onderwijs, de school- en opleidingstypen daarbinnen, de overgangen daartussen en de wetten en regels die daarvoor gelden. Een *onderwijsbestel* betreft alle organisaties die onderwijs verzorgen en het bestuurlijk krachtenveld waarin zij opereren: overheden, uitvoeringinstanties, bestuurlijke en ondersteunende organisaties binnen en buiten het onderwijsveld en de verbindingen daartussen.

1.1 Blik op systeem aan de hand van zes thema's

De Onderwijsraad heeft samen met de eilandcommissies Bonaire, Saba en Sint Eustatius verkend in hoeverre de betrokken partijen voor goed onderwijs op de eilanden kunnen zorgen binnen de kaders van het Nederlandse onderwijssysteem. De verkenning vond plaats aan de hand van twee thema's per eiland:

- Bonaire: meertaligheid en onderwijsaanbod;
- Saba: onderwijsbestuur en onderwijspersoneel;
- Sint Eustatius: inclusief onderwijs en overgangen in het onderwijs.

Aan de hand van de thema's wordt een beeld geschetst van de rol van diverse partijen binnen het bestel (thema's onderwijsbestuur en onderwijspersoneel); van specifieke vraagstukken die spelen gegeven de context waarin het onderwijs wordt verzorgd op de eilanden (thema's meertaligheid en onderwijsaanbod); en van de inrichting van het onderwijs met het oog op specifieke doelgroepen of de onderwijsroutes die leerlingen en studenten kunnen volgen (thema's inclusief onderwijs en onderwijsovergangen). Bij de thematische analyses wordt niet alleen gekeken naar de formele inrichting van het systeem, maar ook naar de werking in de praktijk.

1.2 Totstandkoming publicatie

Met de publicatie *Onderwijs in Caribisch Nederland* geeft de raad een brede analyse van de werking van het Nederlandse onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De publicatie is tot stand gekomen na literatuuronderzoek, analyse van beleid en wetgeving, en een groot aantal gesprekken met betrokkenen in en om het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius (zie document Geraadpleegd op www.onderwijsraad.nl). De raad is daarnaast tijdens werkbezoeken op onderwijslocaties geweest en heeft werksessies georganiseerd met leraren, leerlingen en studenten, ouders, schoolleiders en onderwijsbestuurders, openbare lichamen, landelijke overheidsorganen en organisaties betrokken bij onderwijs op de eilanden.

De publicatie bestaat uit drie delen.

- Deel A: Conclusies en aanbevelingen.
- Deel B: Thema's uitgelicht op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.
- Deel C: Achtergrondinformatie.

In dit deel (B) brengt de raad samen met drie eilandcommissies de werking van het onderwijssysteem in beeld. Deze analyse vormt een basis voor de overkoepelende conclusies en aanbevelingen in het adviesdeel (A). Het achtergronddeel (C) bevat achtergrondinformatie over het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, waaronder een beschrijving van de wet- en regelgeving en de onderwijsorganisaties op de drie eilanden.

Samenwerking met eilandcommissies

De Onderwijsraad heeft voor dit deel (B) van de publicatie samengewerkt met eilandcommissies. Per eiland is een commissie van vijf leden samengesteld bestaande uit leraren, schoolleiders, onderwijsbestuurders en directeurs van de expertisecentra voor onderwijszorg. De leden van de eilandcommissies hebben, net als de raadsleden, op persoonlijke titel hun expertise en perspectieven ingebracht.

Gedurende het traject (2024-2026) zijn de eilandcommissies in maandelijkse onlinevergaderingen bijeengekomen. De eilandcommissies dachten mee over de inhoud en totstandkoming van de eilandspecifieke hoofdstukken. Zo zijn de thema's in deze hoofdstukken door de eilandcommissies gekozen. Verder waren zij onder meer betrokken bij stakeholderanalyses en thematische verkenningen. Ook kregen zij de conceptteksten voorgelegd om te toetsen of hun perspectieven en ervaringen correct waren weergegeven.

Verder hadden de eilandcommissies een belangrijke rol in de organisatie, voorbereiding en invulling van de werkbezoeken van de raad. Zij dachten mee over de planning, werkvormen en locaties en zorgden voor uitnodigingen.

1.3 Leeswijzer

Deel B bevat zes themahoofdstukken. Per eiland worden twee thema's uitgelicht. Elk themahoofdstuk heeft drie delen.

1. Themabeschrijving: licht toe waarom het vraagstuk als actueel of urgent wordt ervaren op het eiland en wat de huidige stand van zaken is.
2. Analyse: bekijkt de werking van het onderwijssysteem op het eiland aan de hand van het thema; welke partijen zijn betrokken bij vraagstukken die spelen rondom dit thema en hoe werken zij daaraan – individueel en samen?
3. Beeld: beschrijft de inzichten vanuit Bonaire, Saba en Sint Eustatius over de werking van het onderwijssysteem op basis van de ervaringen en perspectieven van de partijen op het eiland ten aanzien van vraagstukken die spelen rond het thema.

Omdat het onderwijsveld op de eilanden een klein aantal organisaties en betrokkenen kent, kunnen de beschrijvingen in dit gedeelte van de publicatie verwijzingen bevatten naar individuele organisaties en personen. De Onderwijsraad hecht eraan te benadrukken dat met deze verwijzingen door de raad geen oordeel wordt uitgesproken over hun functioneren.

meertaligheid

onderwijsaanbod

uitdagingen voor het onderwijs

het onderwijs omarmt meertaligheid, maar...

omgang met verschil tussen onderwijstaal en thuistalen veroorzaakt kansenongelijkheid



mensen doen veel met weinig middelen, maar...

onderwijsaanbod sluit beperkt aan op behoeften



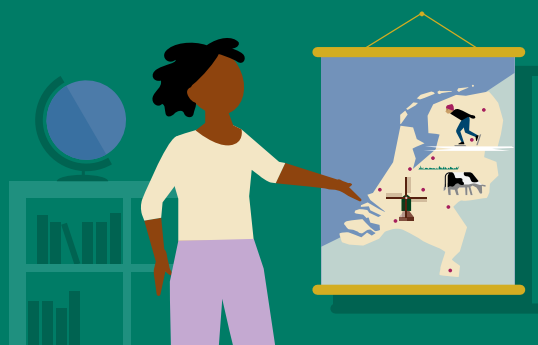
onderwijs moet leerlingen en studenten met verschillende thuistalen kunnen bedienen



beperkt ondersteuningsaanbod bemoeilijkt inclusiever onderwijs



onderwijsinhoud sluit niet altijd goed aan bij leven op Bonaire



uitdagingen voor het onderwijs

mensen steken onophoudelijk handen uit de mouwen om te doen wat nodig is, maar...

vacatures zijn moeilijk te vervullen



vermenging van formele en informele rollen



Europees-Nederlandse kaders sluiten onvoldoende aan



verloop van onderwijspersoneel is hoog



onderwijspersoneel moet vaak van overzee komen



bij- en nascholing organiseren is lastig en sluit beperkt aan op behoeften



uitdagingen voor het onderwijs

iedereen hoort erbij in het onderwijs, maar...

grote druk op zorgcoördinatoren en leraren



specialisten zijn beperkt aanwezig



bekostiging is ontoereikend



onderwijsorganisaties werken nauw samen, maar...

onderwijs moet voorbereiden op verschillende toekomstpaden

... op eiland



... in regio (Caribisch gebied en Verenigde Staten)



... in Europees Nederland





bonaire meertaligheid

2

De bevolking van Bonaire is in toenemende mate meertalig. Het is voor de kleine organisaties op het eiland lastig in te spelen op de verschillende behoeften. Ook is er weinig contact met partners buiten het onderwijs, zoals werkgevers en maatschappelijke organisaties.

Bonaire is een meertalige samenleving. Onderwijsorganisaties en overheidsorganen proberen hierop zo goed mogelijk in te spelen. Dat is niet eenvoudig voor de kleine onderwijsorganisaties op Bonaire. Rondom meertaligheid bestaan verschillende en soms botsende behoeften, die deels samenhangen met culturele waarden en identiteiten, maar ook met de oriëntatie van leerlingen en studenten op toekomstpaden na het funderend onderwijs, die vragen om beheersing van diverse talen. De meertaligheid op Bonaire verandert: er komen meer talen bij en de verhouding tussen de talen verschuift. Voor het onderwijs is het lastig daarop goed in te spelen. Een reden hiervoor is dat meertaligheid niet alleen het onderwijs raakt, maar ook de samenleving in bredere zin. De benodigde afstemming tussen partijen binnen en buiten het onderwijs blijkt echter ingewikkeld.

2.1 Themabeschrijving: toegenomen meertaligheid in samenleving uitdaging voor onderwijs

De grote en veranderende meertaligheid in de samenleving werkt door in het onderwijs. Het onderwijs moet daardoor verschillende groepen leerlingen en studenten bedienen. Voor de onderwijskansen van leerlingen en studenten maakt het verschil of de onderwijstaal en thuistaal overeenkomen.

Bonaire kent grote, toegenomen en veranderde meertaligheid

De samenleving op Bonaire is meertalig. Daar zijn de Bonairianen trots op.¹ Ruim 90% van de bevolking spreekt minstens twee talen.² Daarbij zijn vier talen dominant: het Papiamentu, Nederlands, Engels en Spaans (zie de tabel).

Talen op Bonaire³

Taal	Percentage mensen dat de taal spreekt	Percentage mensen dat de taal als thuistaal heeft
Papiamentu	88%	62%
Nederlands	77%	15%
Engels	77%	6%
Spaans	76%	15%

Veel Bonairianen gebruiken deze vier talen door elkaar, soms zelfs in één zin. In het dagelijks leven op Bonaire is enige beheersing van alle vier de talen nodig. Het Papiamentu is de meest gebruikte omgangstaal in het dagelijks leven, de politiek, het bedrijfsleven en de media (zie tekstkader).⁴ Het Nederlands is veelal de formele taal in het onderwijs en wordt gebruikt door de (landelijke) overheid. De afgelopen jaren is het aantal mensen met Spaans als thuistaal toegenomen door migratie vanuit Spaanstalige regio's. Het Engels is vooral gangbaar onder jongeren.

1 Den Heyer & Zwart, 2025.
 2 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022.
 3 Ibid.
 4 Ibid.

Het Papiamentu als taal

Het Papiamentu vindt zijn oorsprong in het koloniale tijdperk, al is er discussie over de precieze herkomst.⁵ De basiswoordenschat bestaat uit Spaanse en Portugese woorden, maar de taal kent ook woorden van Afrikaanse, Indiaanse, Nederlandse en Engelse oorsprong. Aruba, Bonaire en Curaçao zijn de enige plaatsen in de wereld waar de taal nog dominant is. De spelling verschilt per eiland: Papiamentu op Aruba en Papiamentu op Bonaire en Curaçao. Daarnaast kent elk eiland een eigen dialect. Maar sprekers kunnen elkaar onderling goed verstaan en de schrijfwijze over en weer goed lezen.

De meertaligheid op Bonaire is sterk toegenomen in de afgelopen vijftien jaar. Door immigratie van Spaanstaligen uit de regio en van Europese Nederlanders is de verhouding tussen de vier grootste talen op het eiland veranderd. Daarnaast komen er talen bij en is het aandeel van kleinere taalgroepen gegroeid. In 2014 sprak slechts 1,2% een andere taal dan het Papiamentu, Nederlands, Engels of Spaans als eerste taal. In 2022 is dat gestegen naar 15%.⁶ Het gaat dan onder meer om het Mandarijn (Chinees) en Haïtiaans-Creools.

De staatkundige veranderingen van 10 oktober 2010 (hierna afgekort als 10-10-10) hebben invloed gehad op de positie van de talen. Zo zijn de rol en positie van het Papiamentu en Nederlands in de samenleving veranderd. Het Nederlands werd in plaats van het Papiamentu de meest gebruikte taal in formele situaties zoals het openbaar bestuur, de gezondheidszorg, de rechtspraak en het onderwijs. Dit komt voort uit het verleden (zie tekstkader). Wel erkent de wet het Papiamentu: het kan onder voorwaarden in het bestuurlijk verkeer tussen overheid en particulieren worden gebruikt.⁷

Historische ontwikkeling van taal op Bonaire⁸

Het onderwijs op de ABC-eilanden – Aruba, Bonaire, Curaçao – is gedurende de koloniale tijd ingericht met (toentertijd) het doel de bevolking ‘zo Nederlands mogelijk’ te maken. Daarom werd het Nederlands de enige toegestane voertaal, ten koste van het Papiamentu. Ook werd het hanteren van het Nederlands als instructietaal voor scholen een voorwaarde om overheidssubsidie te ontvangen. Strengere regels en straffen ontmoedigden het gebruik van Papiamentu.⁹ In 2002 werd op de toenmalige Nederlandse Antillen ruimte gemaakt voor Papiamentu als instructietaal en als volwaardig vak in het onderwijs.¹⁰ Maar omdat er niet voldoende lesmateriaal in het Papiamentu beschikbaar was, bleven de onderwijsresultaten achter. Na 10-10-10 kwam er op Bonaire in de praktijk meer nadruk te liggen op het Nederlands.

⁵ Jacobs, 2015.

⁶ Staatscommissie Demografische ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050, 2024.

⁷ Artikel 4c tot en met 4i Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁸ Pereira & Römer-Dijkhoff, 2020.

⁹ Van Putte, 1999.

¹⁰ SLO, 2024.

Meertaligheid in samenleving werkt door in onderwijs

Onderwijsorganisaties op Bonaire moeten inspelen op de meertaligheid van hun leerlingen en studenten en in de rest van de samenleving. Daarbij is het belangrijk dat leraren de taalachtergrond van hun leerlingen en studenten erkennen en waarderen, zodat die zich verbonden kunnen voelen met de leraar en met hun klasgenoten.¹¹ Onderwijsorganisaties zijn zich hiervan bewust en omarmen de meertaligheid als gegeven en meerwaarde. Er is geen discussie over de vraag of het onderwijs rekening moet houden met de meertaligheid. Het is echter niet eenvoudig onderwijs te verzorgen aan leerlingen en studenten die van huis uit diverse talen in verschillende mate beheersen. Op basis van hun taalachtergrond zijn leerlingen en studenten op Bonaire grofweg in te delen in drie groepen.

1. Leerlingen en studenten voor wie het Papiamentu de eerste taal is. Zij staan voor de uitdaging om Nederlands te leren. Deze leerlingen en studenten staan in het algemeen positiever tegenover het Papiamentu dan tegenover het Nederlands. Tegelijkertijd heeft een deel van hen ook een relatief laag beheersingsniveau van het Papiamentu, wat mogelijk te wijten is aan de beperkte aandacht voor het Papiamentu in het onderwijs.¹² Deze leerlingen en studenten kunnen vaak goed informeel in diverse talen communiceren, maar vinden het vooral lastig deze talen op een abstract niveau te gebruiken.
2. Leerlingen en studenten die Nederlands als eerste taal hebben. Voor hen is het ingewikkeld Papiamentu te leren, mede vanwege een tekort aan docenten Papiamentu en het beperkte lesmateriaal.¹³
3. Leerlingen en studenten die door migratie een andere eerste taal hebben dan het Papiamentu of Nederlands. Zij moeten beide talen op school leren. Ook het Engels is voor veel van deze leerlingen en studenten een nieuwe taal.

Het onderwijs staat voor de vraag hoe het alle drie de groepen leerlingen en studenten kan helpen om het Nederlands en Papiamentu onder de knie te krijgen. Dit is direct van invloed op de talen die gebruikt mogen worden in het onderwijs voor de instructie, toetsing en examinering (zie tekstkader op volgende pagina).

¹¹ Gaikhorst, Karssen, Zijlstra, Martens & Duarte, 2023.

¹² Faraclas, Kester & Mijts, 2022.

¹³ Pang-Montroos & Duarte, 2025.

Overzicht taal in onderwijs op Bonaire

Op Bonaire mag het basisonderwijs in het Nederlands en Papiamentu worden gegeven volgens de Wet primair onderwijs BES (WPO BES).¹⁴ Verder stelt de wet dat de onderwijsinhoud naast de vakken Nederlands en Engels ook Papiamentu omvat.¹⁵ Spaans mag eveneens. Daarin wijkt de WPO BES af van de wetgeving voor Europees Nederland, waar het Engels, Frans en Duits zijn toegestaan.¹⁶ In de praktijk wordt het Papiamentu vooral gebruikt in de kinderopvang en de eerste twee groepen, terwijl vanaf groep 3 geleidelijk het Nederlands als onderwijstaal wordt gebruikt. Vanaf groep 4 is het Nederlands vrijwel overal de formele onderwijstaal. Basisscholen geven daarnaast onderwijs in het Papiamentu en Nederlands als moedertaal en Engels als vreemde taal. Het basisonderwijs kent ook taalklassen voor nieuwkomers. Op de basisschool die zich richt op leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en daarvoor aanvullende bekostiging ontvangt, is de onderwijstaal Papiamentu.

In het voortgezet onderwijs is het Nederlands in beginsel de formele voertaal voor onderwijs, toetsen en examens.¹⁷ Papiamentu, Spaans of Engels mogen worden gebruikt ter ondersteuning of wanneer dat nodig is voor specifieke leerlingen of specifieke onderwijsdoelen. Binnen de school voor het voortgezet en beroepsonderwijs op Bonaire is het Papiamentu een belangrijk vak. Deze school biedt niet de vakken Frans en Duits aan, maar leerlingen en studenten kunnen wel een staatsexamen doen in die talen. Het volgen van de vakken Papiamentu en andere talen is optioneel. Het voortgezet onderwijs kent ook internationale schakelklassen voor nieuwkomers die nog geen Nederlands spreken.

Ook het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) is in beginsel Nederlandstalig, maar kan onder bepaalde voorwaarden ook opleidingen in het Papiamentu aanbieden.¹⁸ In de praktijk gebeurt dat vooral bij entreeopleidingen (mbo niveau 1) en enkele bbl-trajecten (mbo beroepsbeleidende leerweg), waar studenten het grootste deel van de tijd leren op een werkplek. Ook het praktijkonderwijs, entreeonderwijs, en cluster 3 onderwijs van de unit Speciale lesplaatsen zijn in het Papiamentu. Voor mbo-studenten moet het Nederlands worden aangeboden op 2F-niveau¹⁹, maar het halen van dit niveau is geen harde eis voor het diploma. Het praktijkonderwijs en de internationale schakelklassen mogen ook grotendeels in het Papiamentu worden gegeven²⁰, maar het vak Nederlands moet eveneens worden aangeboden.²¹

Verder is in de wet opgenomen dat scholen structureel aandacht moeten besteden aan het bestrijden van taalachterstanden, vooral in het Nederlands.²² Speciaal voor Caribisch Nederland geldt daarbij ook de verplichting dat het onderwijsbestuur zorgt voor een optimale aansluiting van het onderwijs bij de leerbehoeften van leerlingen met een thuistaal die niet overeenkomt met de gehanteerde onderwijstaal.²³

¹⁴ Artikel 11, lid 7 WPO BES.

¹⁵ Artikel 11, lid 1, onder a, b en c, WPO BES.

¹⁶ Artikel 11, lid 3 WPO BES.

¹⁷ Artikel 2.11, lid 1 en artikel 2.52, lid 1 WVO 2020.

¹⁸ Art. 7.1.1, lid 2 WEB BES.

¹⁹ Volgens het Referentiekader taal is dit het niveau dat iedereen nodig heeft om te kunnen participeren in de samenleving.

²⁰ Artikel 11.4, lid 1 WVO 2020.

²¹ Artikel 2.38 onder a Uitvoeringsbesluit WVO 2020.

²² Artikel 2.34 WVO 2020.

²³ Artikel 11.10 WVO 2020.

De taal die volgens de schoolregels wordt gebruikt voor instructie en feedback, kan echter afwijken van de taal waarin leerlingen met elkaar communiceren of waarin leraren een-op-een met hun leerlingen en studenten spreken. In het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs spreken leerlingen en studenten onderling steeds vaker Engels, naast een mix van Papiamentu en Spaans. Ook geven schoolleiders in het basisonderwijs aan dat in de praktijk veel lessen in zowel het Nederlands als het Papiamentu worden gegeven of zelfs in drie talen (met Spaans als derde taal). Zo proberen zij aan te sluiten bij de meertalige context van Bonaire, hoewel het Nederlands vanaf groep 4 in het algemeen formeel de onderwijstaal is. Maar het uitleggen van de lesstof in meerdere talen vraagt meer tijd en extra vaardigheden van leraren.

Over de rol van het Engels in het onderwijs wordt verschillend gedacht. Hoewel sommigen van mening zijn dat de mate waarin Bonairiaanse jongeren het Engels beheersen, wordt overschat, zet één onderwijsbestuur op Bonaire stappen in de oprichting van een school voor tweetalig primair onderwijs, waarbij basisschoolleerlingen 30 tot 50% van de onderwijstijd les in het Engels krijgen, naast het Nederlands.

Omgang met verschil tussen onderwijstaal en thuistaal veroorzaakt kansenongelijkheid

Op Bonaire is vanaf groep 4 het Nederlands in het algemeen de onderwijstaal in het basisonderwijs. Hierdoor hebben kinderen uit Nederlandssprekende gezinnen een voorsprong op kinderen die thuis geen Nederlands spreken.²⁴ Niet-Nederlandstalige leerlingen hebben minder kansen om hun talenten te ontwikkelen in Nederlandstalig onderwijs dan leerlingen die deze taal als thuistaal beheersen.

Zo belemmert het verschil tussen thuistaal en onderwijstaal de kansen van niet-Nederlandstalige leerlingen bij de overgang naar het voortgezet onderwijs. Ongeveer 20% van de basisschoolleerlingen op Bonaire stroomt door naar havo/vwo. Uit onderzoek blijkt dat veel leerlingen naar vmbo en mavo gaan, omdat hun Nederlands niet goed genoeg is om in te stromen in havo of vwo.²⁵ In het voortgezet onderwijs scoren leerlingen en studenten die Nederlands niet vanuit huis meekrijgen, minder sterk op talige vakken zoals economie en aardrijkskunde dan leerlingen die Nederlands als thuistaal hebben. Papiamentu-talige leerlingen en studenten geven ook aan dat ze lastiger aansluiting vinden bij de leraren die geen Papiamentu beheersen.

Voor een vervolgstudie in Europees Nederland is het cruciaal de Nederlandse taal goed te beheersen. Ongeveer 90% van de Bonairiaanse havo- en vwo-leerlingen gaat voor een vervolgstudie naar Europees Nederland. Bonairiaanse studenten halen vaak lagere leesvaardigheidsscores²⁶ en hebben lagere diplomakansen²⁷ dan hun Europees-Nederlandse leeftijdgenoten. Ongeveer een kwart van deze Bonairianen stopt vroegtijdig met de studie, vaak door taalproblemen.²⁸

Ook studenten van de Lerarenopleiding Funderend Onderwijs (LOFO) aan de Universiteit van Curaçao (UoC) op Bonaire hebben moeite met Nederlands. Hoewel deze opleiding Nederlandstalig is, komen studenten daarbuiten weinig tot niet in aanraking met de Nederlandse taal. Dit geldt vooral wanneer zij stage lopen in de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs op Bonaire, waar de onderwijstaal veelal Papiamentu is.

²⁴ Faraclas e.a., 2022.

²⁵ SLO, 2024.

²⁶ Berben, 2012; Odenhal & Bouwman, 2016.

²⁷ Van Casteren e.a., 2021.

²⁸ Nationale ombudsman, 2020.

Er worden initiatieven ondernomen om de kansenongelijkheid te verminderen. Zo is er het voornemen om in schooljaar 2026-2027 te starten met een pilot voor tweetalig onderwijs (Nederlands en Engels) in het voortgezet onderwijs op Bonaire. Het gaat dan in eerste instantie om één havo/vwo-klas met als doel de kansengelijkheid in het onderwijs voor leerlingen te vergroten. Ook gaan er stemmen op om tweetalig onderwijs in het Nederlands en Papiamentu aan te bieden. Deze wens is (nog) niet door een onderwijsinstelling op Bonaire opgepakt.

2.2 Analyse: onderwijsorganisaties werken aan meertaligheid, maar hebben weinig contact met andere partijen

Binnen en buiten het onderwijs wordt hard gewerkt om zo goed mogelijk om te gaan met meertaligheid. Maar deze ambitie uitspreken en plannen maken is niet voldoende om deze te realiseren.²⁹ Betrokkenen worstelen met het aanpassen van hun onderwijs aan de meertalige realiteit op Bonaire. Zo blijft er discussie over de positie van diverse talen. En het blijft moeilijk in te spelen op de diversiteit aan talen in de samenleving en het onderwijs op Bonaire.

Meertaligheid staat hoog op alle agenda's

Taalkeuzes vooral bij onderwijsorganisaties; leggen nadruk op Nederlands

Bij keuzes over de omgang met meertaligheid ligt veel van de beslissingsmacht bij de individuele onderwijsorganisaties. Dat is in lijn met het uitgangspunt van decentralisatie en zelfstandigheid van onderwijsorganisaties binnen het Nederlandse onderwijssysteem. Het biedt ruimte om op Bonaire zelf keuzes en afwegingen te maken. Bij veranderingen hoeft alleen met het ministerie van OCW in Den Haag te worden afgestemd indien ondersteuning vanuit dat ministerie nodig is. Zo beslissen onderwijsbesturen – binnen door de landelijke overheid gestelde kaders – onder andere zelfstandig over:

- de talen die als (keuze)vak aan bod komen in onderwijsprogramma's;
- de inrichting van het taalonderwijs;
- samenwerkingen rondom meertaligheid met andere organisaties;
- het taalbeleidsplan;
- de inzet van financiële middelen voor uitvoering van dat beleid.

Deze keuzes resulteren in de praktijk veelal in een nadruk op het Nederlands. Dit komt deels door de wetgeving die het Nederlands een grote plek geeft. Maar ook waar de wetgeving ruimte biedt voor andere talen, geven onderwijsorganisaties voorrang aan het Nederlands. Dit met uitzondering van de eerste groepen van het basisonderwijs, het praktijkonderwijs en enkele mbo-opleidingen. Voor de nadruk op het Nederlands bestaan diverse redenen. Zo is beheersing van het Nederlands noodzakelijk voor doorstroom naar vervolgonderwijs en de centrale examens. Verder is het Nederlands op Bonaire de bestuurstaal en zijn officiële documenten dus ook in het Nederlands. Bovendien is beheersing van het Nederlands gunstig voor de arbeidsmarkt. Dan zijn er nog praktische overwegingen, zoals een gebrek aan voldoende lesmateriaal (zie tekstkader).

Voldoende lesmateriaal is een uitdaging

Er bestaat weinig lesmateriaal voor en literatuur in het Papiamentu.³⁰ Dit bemoeilijkt het bieden van leeransen aan Papiamentu-talige leerlingen en studenten.³¹ Ook zijn er weinig boeken, tijdschriften en websites in die taal. Veel leerlingen en studenten lezen hierdoor thuis meer in het Nederlands dan in het Papiamentu.³²

Ook voor het leren van Nederlands schiet het lesmateriaal tekort. Scholen op Bonaire gebruiken vooral methodes die in Europees Nederland ontwikkeld zijn voor leerlingen en studenten die het Nederlands als thuistaal hebben. Voor leerlingen en studenten die Nederlands als vreemde taal leren, ontbreken geschikte methodes. Zelf materiaal ontwikkelen is lastig vanwege de beperkte tijd en middelen. Voor Saba en Sint Eustatius bestaan wel methodes voor Nederlands als vreemde taal (NVT), maar die zijn niet geschikt voor Bonaire. Dit komt doordat het Nederlands op Bonaire in het algemeen ook de onderwijstaal is. Op Saba en Sint Eustatius is dat het Engels. In de internationale schakelklas en in het praktijkonderwijs worden wel overwegend materialen Nederlands als tweede taal (NT2) gebruikt.

Overheidsinstanties bepalen kaders waarbinnen onderwijsorganisaties kiezen

De ruimte die onderwijsorganisaties op Bonaire hebben om in te spelen op de meertaligheid van de leerling- en studentpopulatie, wordt in belangrijke mate bepaald door landelijke kaders en ondersteuning. Zo bevat de onderwijswetgeving voor Caribisch Nederland voorschriften over de instructietaal en de taal waarin examens worden afgenomen. Ook zijn er voorschriften voor talen in het vakkenpakket. Bovendien staan in de wet kerndoelen voor het Nederlands, Papiamentu en Engels (basisonderwijs) of het Nederlands en Engels (voortgezet onderwijs). De onderwijswetgeving voor Caribisch Nederland verschilt in een aantal opzichten van die voor Europees Nederland.³³

De wettelijke kaders passen echter niet altijd bij de situatie op Bonaire. Zo bepaalt de wet dat in het primair onderwijs kerndoelen, beheersingsniveaus en toetsing van het Papiamentu gebaseerd zijn op een thuistaalperspectief, maar dat in het voortgezet onderwijs voor het Papiamentu de kerndoelen voor moderne vreemde talen gelden.³⁴ Dit, terwijl het Papiamentu voor de meerderheid van de leerlingen en studenten geen vreemde taal is, maar een eerst verworven taal en omgangstaal. De kerndoelen voor het Papiamentu als moderne vreemde taal sluiten dus niet aan op hun situatie. Ook leidt het verschil in wettelijke regels voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs tot een onderbreking in de leerlijn Papiamentu.³⁵ Momenteel wordt daarom in opdracht van het ministerie gewerkt aan een herziening van de kerndoelen Papiamentu als moderne vreemde taal (zie tekstkader).

³⁰ Faraclas e.a., 2022.

³¹ Kibbelaar, 2025.

³² Van der Elst-Koeiman, 2023.

³³ Zie *Deel C: Achtergrondinformatie*.

³⁴ Artikel 9.2 Uitvoeringsbesluit WVO 2020.

³⁵ SLO, 2024.

Herziening kerndoelen

Sinds 2024 werkt SLO, landelijk expertisecentrum voor het curriculum, in opdracht van het ministerie van OCW aan nieuwe kerndoelen voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Dit is onderdeel van de bredere actuele curriculumherziening in Nederland. Een van de doelen is het Papiamentu een grotere rol in het onderwijs op Bonaire te geven, zodat alle leerlingen het benodigde basisniveau halen voor doorstroom naar het voortgezet onderwijs. SLO heeft samen met leraren een referentiekader en leerlijnen Papiamentu ontwikkeld.³⁶ De kerndoelen Nederlands uit het Besluit kerndoelen WPO BES worden op korte termijn aangepast en landelijk geregeld, terwijl de kerndoelen Papiamentu uit dat besluit apart blijven en afzonderlijk worden herzien.

De Inspectie van het Onderwijs controleert of scholen zich aan de wet houden via het reguliere kwaliteitstoezicht. Bij onderzoeken bespreekt de inspectie altijd de omgang met meertaligheid binnen de onderwijspraktijk. Zo kijkt de inspectie onder andere naar de taalbeleidsplannen van de school en bezoekt de inspectie ook lessen in het Papiamentu. De minister van OCW gaf eerder aan dat een inspecteur een taal of vakgebied niet hoeft te beheersen, omdat het toezicht plaatsvindt op bestuursniveau.³⁷

De omgang met meertaligheid is niet alleen een vraagstuk voor het onderwijs, maar ook voor de samenleving in brede zin. Daardoor zijn diverse partijen hiermee bezig, elk met eigen bevoegdheden. In eerste instantie werken onderwijsbesturen aan een eigen taalbeleid, binnen het onderwijsbeleid en de onderwijswet- en regelgeving waarvoor het ministerie van OCW verantwoordelijk is. Daarnaast ontwikkelt het openbaar lichaam Bonaire (hierna: OLB) samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) een eilandelijk meertaligheidsbeleid. Deze ontwikkelingen worden niet altijd goed op elkaar afgestemd.

Bestuursafpraak Papiamentu op Bonaire

In maart 2021 maakte de minister van BZK, samen met de minister van OCW en het OLB, de Bestuursafpraak Papiamentu op Bonaire. Daarin staat dat het Papiamentu onder druk staat van andere talen en daardoor kan “verzwakken”. Daarop is afgesproken een plan te maken om het Papiamentu te erkennen onder het Europees Handvest voor regionale talen of minderheidstalen.³⁸ Op 1 juli 2024 is het Papiamentu daadwerkelijk als zodanig erkend.

Eilandelijke overheid, werkgevers en maatschappelijke organisaties streven meer aandacht voor Papiamentu na

Ook buiten het onderwijs is er discussie over de positie van de verschillende talen op Bonaire. Het OLB, werkgevers en maatschappelijke organisaties proberen het onderwijs te beïnvloeden en de bescherming van het Papiamentu onder de aandacht te brengen, bijvoorbeeld bij het ministerie van BZK, het parlement en in de Raad van Europa. Ze hebben weinig directe invloed op onderwijsbeslissingen, maar werkgevers hebben wel invloed op de taalkeuze op stage- en werkplekken en de omgeving waarin scholen werken. Zo stemt het mbo met werkgevers af welke taal in de opleidingen wordt gebruikt, binnen de wettelijke regels.³⁹ Daarom is er bijvoorbeeld op verzoek van de werkgevers voor gekozen om de zorgopleiding op niveau 2 in het Papiamentu aan te bieden en die op niveau 3 in het Nederlands.

³⁶ SLO, 2022, 2023.

³⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2025.

³⁸ Rijksdienst Caribisch Nederland, 2024.

³⁹ Art. 7.1.1, lid 2 WEB BES.

Het OLB ontwikkelt een eilandelijk taalbeleid en kan ondersteunen bij de realisatie ervan, bijvoorbeeld door onderzoek te laten doen en organisaties te subsidiëren die het Papiamentu beschermen. Fundashon Akademia Papiamentu en Stichting SPLIKA hebben onderzocht hoe het Papiamentu versterkt kan worden. Zij werken aan de oprichting van een taleninstituut.

Weinig contact tussen onderwijsorganisaties en partijen buiten onderwijs

Onderwijsorganisaties op Bonaire proberen op bestuurlijk niveau samen te werken
Op bestuursniveau werken de onderwijsorganisaties op Bonaire goed samen. Ook de schoolleiders van de basisscholen hebben regelmatig contact. In het kader van BES(t) 4 kids⁴⁰ hebben basisscholen en kinderopvang afspraken gemaakt over de onderwijstaal. Hierbij is ook het mbo betrokken om te zorgen voor goed opgeleid personeel. Besturen en schoolleiders van basisscholen en de units van de Scholengemeenschap Bonaire (hierna: SGB)⁴¹ overleggen maandelijks in verschillende samenstellingen, waarbij taalbeleid een van de onderwerpen is. Andere onderwijsaanbieders, zoals Forma, Fundashon Mariadal Academy (FM Academy) en de Universiteit van Curaçao, doen daar niet aan mee. Tussen leraren van scholen is er geen formeel contact over taalbeleid.

Een ander voorbeeld van samenwerking tussen onderwijsorganisaties op het gebied van meertaligheid is het project Inclusief Taalonderwijs Bonaire (iTOB) (zie tekstkader hierna). Met dit project proberen onderwijsorganisaties de krachten te bundelen voor een goede omgang met meertaligheid. Ook bij dit project zijn andere onderwijsaanbieders, zoals Forma, FM Academy en de Universiteit van Curaçao, niet betrokken. Het contact van iTOB loopt vooral via bestuurders en schoolleiders. Na de zomer van 2025 heeft het project enkele maanden stilgelegen, omdat de kernteamleden waren gestopt. Onlangs is een nieuw kernteam gevonden.

Inclusief Taalonderwijs Bonaire (iTOB)

iTOB wil scholen op Bonaire helpen beter om te gaan met meertaligheid in de klas. Het kernteam werkt nauw samen met de scholen en ondersteunt hen bij vernieuwingen. De twee grootste onderwijsbesturen van Bonaire leiden het project en hebben iTOB de opdracht gegeven om alle basisscholen en de school voor voortgezet en beroepsonderwijs te helpen. iTOB ontwikkelt beleid voor meertalig onderwijs, organiseert overleg tussen scholen en adviseert taalbeleid voor de scholen. Ook heeft het samen met Stinapa – de natuurbeschermingsorganisatie op Bonaire – lesmateriaal, trainingen voor leraren en tweetalig lesmateriaal ontwikkeld. iTOB wil dat scholen de thuistaal van leerlingen gebruiken om zo het leren van andere talen, zoals het Nederlands, te versterken. Hiervoor gebruikt iTOB wetenschappelijke kennis en methoden. Doel is het schoolsucces van leerlingen en studenten te vergroten. Binnen iTOB wordt ook praktijkonderzoek gedaan naar het beleid, de aanpak en de ontwikkeling van leraren.⁴²

Contact met organisaties buiten onderwijs gaat stroef of wordt afgehouden

Over de positie die de diverse talen op het eiland kunnen innemen, bestaat weinig overleg tussen het onderwijs en andere domeinen. Voor zover daarover contact bestaat, is dat vaak summier en informeel. Scholen staan vooral in contact met

⁴⁰ BES(t) 4 kids is een samenwerking tussen de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius en de ministeries van SZW, OCW, VWS en BZK. Het doel is de dagopvang en buitenschoolse opvang in Caribisch Nederland te versterken.

⁴¹ De Scholengemeenschap Bonaire (SGB) is de enige aanbieder van voortgezet en beroepsonderwijs op Bonaire. Zie het thema onderwijsaanbod voor meer informatie.

⁴² <https://www.inclusieftaalonderwijsbonaire.com/>

werkgevers via stages, maar verder weinig met andere organisaties. Ook het contact tussen scholen en het OLB over meertaligheid verloopt stroef, al is er wel overleg bij de halfjaarlijkse gesprekstafels⁴³ van OCW Caribisch Gebied (hierna: OCW CG). Het OLB zoekt samenwerking met organisaties buiten het onderwijs op het eiland en met het ministerie van BZK in Den Haag.

Een van de oorzaken is dat Bonaire geen formeel middenveld heeft, zoals de onderwijsbonden⁴⁴ of sectorraden⁴⁵ in Europees Nederland. Zulke organisaties kunnen spelers bij elkaar brengen, maar die structuur ontbreekt nu grotendeels op Bonaire. Er zijn veel eilandelijke initiatieven, maar er is geen organisatie met voldoende gezag, mensen en middelen om zulke initiatieven met elkaar te verbinden.

Landelijke overheidsinstanties zitten dicht op scholen

Schoolleiders en onderwijsbesturen op Bonaire hebben vaak direct contact met medewerkers van het ministerie van OCW in Den Haag, zonder tussenkomst van OCW CG. Zij ervaren dat ze op die manier sneller informatie en hulp kunnen krijgen. Ook OCW-medewerkers in Den Haag bevestigen dat de lijnen kort zijn. Er zijn formele overleggen waar OCW CG ook bij zit. Het contact met het ministerie van OCW richt zich vooral op bestuurders en schoolleiders; anderen worden nauwelijks betrokken. Daardoor heeft het ministerie van OCW in Den Haag volgens velen op het eiland weinig zicht op bredere ontwikkelingen op Bonaire, zoals de toenemende meertaligheid. Dit leidt tot frustratie bij verplichtende vormen van sturing, zoals een leerlingvolgsysteem dat binnenkort wordt ingevoerd (zie tekstkader).

Onvrede over invoering van leerlingvolgsysteem

Op Bonaire is veel onvrede over het leerlingvolgsysteem (LVS) BES⁴⁶ en de doorstroomtoets die sinds het schooljaar 2025-2026 zijn ingevoerd. Basisscholen op Bonaire zijn verplicht een leerlingvolgsysteem en een doorstroomtoets te gebruiken voor Nederlands als vreemde taal (NVT), Papiamentu en rekenen. Engels is optioneel.⁴⁷

Bureau ICE⁴⁸ ontwikkelde in opdracht van het ministerie van OCW één leerlingvolgsysteem voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Daarnaast ontwikkelde Bureau ICE specifiek voor Bonaire een aparte doorstroomtoets, waarin NVT, Papiamentu en rekenen worden getoetst. Schoolleiders en schoolbesturen zijn positief over de ontwikkelde toetsen die beter aansluiten bij de Bonairiaanse context; dat was hard nodig. Tegelijkertijd geven zij aan dat belangrijke randvoorwaarden nog ontbreken, zoals voldoende lesmateriaal en gekwalificeerde docenten.

Anders dan in Europees Nederland hebben scholen op Bonaire geen keuze in doorstroomtoetsen of leerlingvolgsystemen. Daarnaast vinden schoolleiders en schoolbesturen dat de doorstroomtoets te vroeg in het schooljaar moet worden afgenomen. In Europees Nederland is een vroege afname nodig vanwege de inschrijving voor het voortgezet onderwijs, maar die situatie geldt niet voor Bonaire.

43 Het gaat hier om de onderwijsplatforms waarvoor het openbaar lichaam Bonaire en het ministerie van OCW samen de scholen uitnodigen.

44 Er zijn twee vakbonden op Bonaire: Simabo en ABVO. Deze zijn nauw betrokken bij onder andere salarisonderhandelingen en hebben de cao ondertekend. Ze zijn niet betrokken bij meertaligheid.

45 De PO-Raad was in 2011 intensief betrokken in Caribisch Nederland. Op verzoek van het ministerie van OCW is dat afgebouwd. De VO-raad is zijdelings betrokken. De VO-raad heeft elke twee jaar een gesprek met schoolleiders en onderwijsbestuurders.

46 <https://www.bureau-ice.nl/caribisch-onderwijs/lvs-bes/>

47 De toetsen voor Papiamentu zijn gebaseerd op het Referentiekader Papiamentu van SLO en de leerlijnen die daaraan gekoppeld zijn. De toetsen voor het Engels en NVT zijn gebaseerd op het Europees Referentiekader voor de Talen (ERK).

48 Bureau ICE is gespecialiseerd in toetsing en examinering.

Uitvoerende instanties zoals het College voor Toetsen en Examens (CvTE) en SLO werken ook directer met scholen op Bonaire dan in Europees Nederland. Het CvTE overlegt veel over examens met de units voor voortgezet en beroepsonderwijs. SLO werkt nauw samen met basisscholen. Het CvTE en SLO komen op Bonaire vaker in de scholen en werken intensiever samen met de schoolleiders en leraren in de scholen, dan in Europees-Nederlandse scholen. De twee instanties zien deze directe verbindingen als iets positiefs en als een noodzakelijke voorwaarde om de eilandelijke context te begrijpen. De scholen vinden het belangrijk om mee te kunnen denken, maar ervaren het ook als extra werk en soms onnodige sturing. Vaak belandt dit werk op het bordje van een klein aantal collega's op Bonaire, zoals schoolleiders en unit-directeuren.

Beperkte banden met onderwijsorganisaties elders en met overige ondersteunende instanties

Over meertaligheid hebben onderwijsorganisaties op Bonaire weinig contact met onderwijsorganisaties buiten het eiland of met ondersteunende instanties. Via iTOB waren er wel relaties met enkele kennisinstituten in Europees Nederland en is er samenwerking met Aruba en Curaçao. Zo nu en dan worden onderling kennis en *good practices* gedeeld met organisaties van die twee landen. Bij verbindingen met onderwijspartners op Aruba en Curaçao vormen landsgrenzen echter wel een drempel. Voorzieningen en partners daar opereren buiten het Nederlandse onderwijssysteem. Er is vanuit Bonaire geen dialoog over meertaligheid met onderwijsorganisaties op Saba en Sint Eustatius, mede doordat de taalsituatie en het onderwijs op die eilanden anders zijn. Saba en Sint Eustatius zijn hoofdzakelijk Engelstalig en werken met het Engelstalige Caribische onderwijs van de Caribbean Examination Council (CXC) in het voortgezet onderwijs.⁴⁹

Achter posities talen in onderwijs schulen verschillende waarden en belangen

Taal en meertaligheid zijn nauw verbonden met cultuur en identiteit en zijn beladen thema's door het koloniale verleden. Op Bonaire botsen opvattingen over de rol en positie van het Nederlands en van het Papiamentu, die samenhangen met een primaire focus op de eilandelijke context óf op Europees Nederland. Sommige benadrukken de band met Europees Nederland, anderen benadrukken de eigen Bonairiaanse cultuur en identiteit. Discussies over taal en meertaligheid worden vaak gevoerd in het licht van het koloniale verleden en zijn verbonden met actuele discussies over de onderlinge verhoudingen tussen Bonaire en Europees Nederland. Zo beoordelen sommigen het onderwijs in het Nederlands als eerste taal als een "neokoloniale keuze", vanwege het beperkte gebruik van het Nederlands in de samenleving van Bonaire.

In het onderwijs bestaan uiteenlopende ideeën over de rol van het Nederlands en Papiamentu als thuistaal, tweede taal, vreemde taal of onderwijstaal. Pleidooien voor meer ruimte of aandacht voor het Nederlands en Engels komen vooral voort uit argumenten voor een kansrijke doorstroom naar vervolgonderwijs buiten Bonaire. Onderwijs in het Papiamentu wordt vooral gezien als een manier om cultureel erfgoed te behouden, identiteitsvorming te faciliteren en te voorkomen dat Papiamentu-talige kinderen en jongeren op achterstand worden gezet in het onderwijs.

Betrokkenen binnen het onderwijs ervaren de bemoeienis van buiten het onderwijs soms als problematisch. In pleidooien voor meer ruimte voor het Papiamentu is volgens hen onvoldoende aandacht voor de randvoorwaarden, zoals voldoende middelen, lesmaterialen en docenten Papiamentu. Omgekeerd voelen partijen buiten het onderwijs dat ze weinig invloed hebben op onderwijsbeslissingen, terwijl die wel gevolgen hebben voor domeinen buiten het onderwijs. Het OLB vindt bijvoorbeeld dat het onvoldoende wordt betrokken bij beslissingen en plannen van onderwijsorganisaties rondom meertaligheid, terwijl het OLB wel op de keuzes wordt aangesproken. Zo staan ouders op de stoep bij het OLB om ‘verhaal te halen’.

De uiteenlopende opvattingen op Bonaire over de posities van verschillende talen hangen ook samen met het toekomstpaden van jongeren en wensen van de ouders. Veel ouders hechten bijvoorbeeld aan een sterke positie van het Nederlands in het onderwijs, omdat een goede beheersing van deze taal hun kinderen in staat stelt verder te studeren in Europees Nederland.⁵⁰

2.3 **Beeld: meertalige samenleving vraagt veel van kleine onderwijsorganisaties**

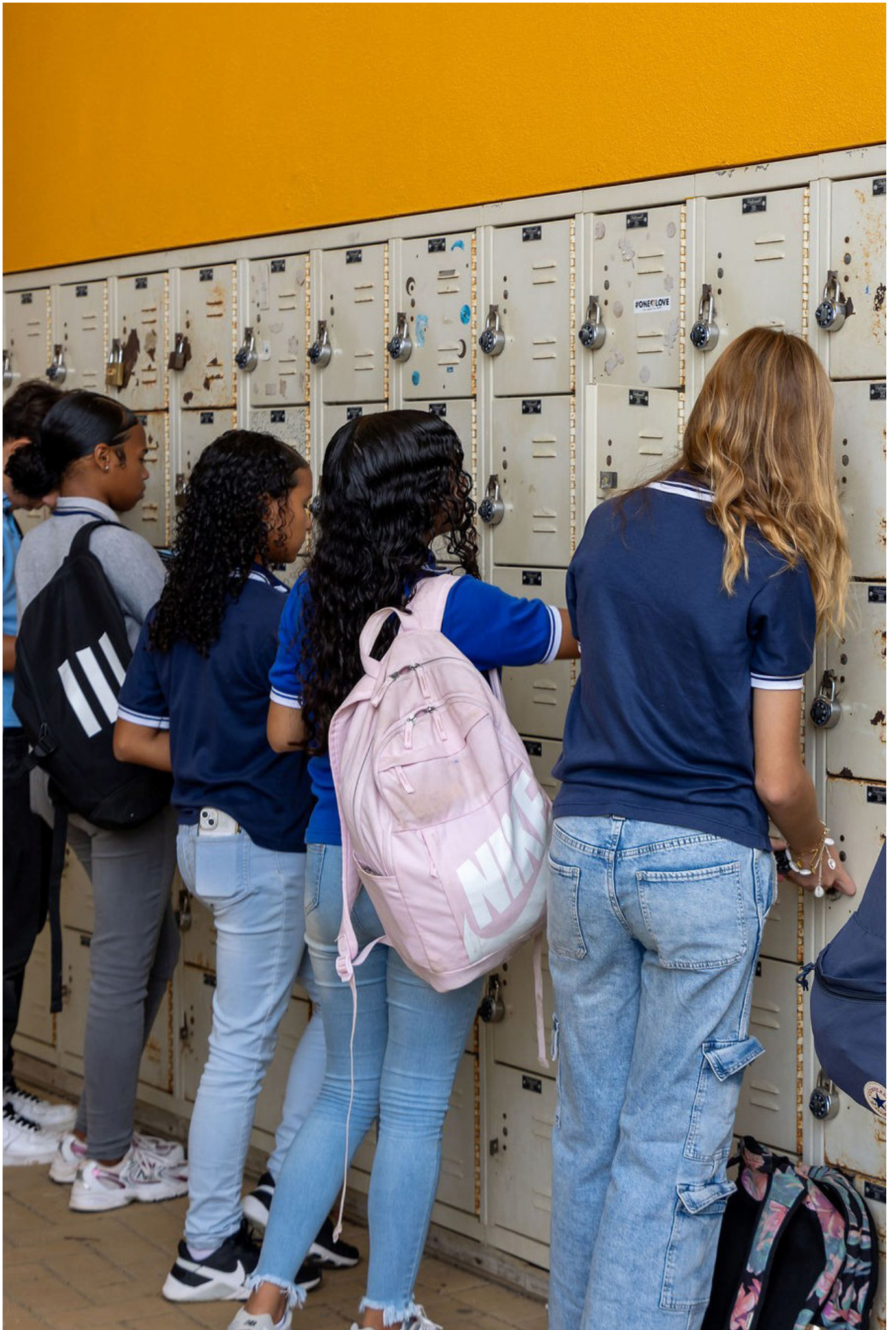
Scholen op Bonaire moeten zich richten op diverse groepen leerlingen en studenten met uiteenlopende achtergronden en toekomstpaden. Een deel van de leerlingen en studenten groeit op met Papiamentu als thuistaal, terwijl anderen uit de Caribische regio of uit Europees Nederland komen en andere thuistalen hebben. Bonairiaanse leerlingen en studenten bereiden zich voor op de lokale of regionale arbeidsmarkt, vervolgonderwijs op Bonaire of vervolgonderwijs in Europees Nederland, de Verenigde Staten of de Caribische regio. Voor leerlingen en studenten die de eilandelijke arbeidsmarkt willen betreden en op Bonaire blijven, is beheersing van het Papiamentu, Nederlands, Engels en Spaans van belang. Voor leerlingen en studenten die zich op toekomstpaden buiten het eiland richten, is vooral beheersing van het Nederlands en Engels cruciaal. Al deze oriëntaties vraagt veel van kleine organisaties. Zij moeten hun onderwijs zo inrichten dat alle groepen toegerust worden, met beperkte middelen.

Maatschappelijke discussie over taal maakt opgave onderwijs extra complex

De kleine onderwijsorganisaties moeten niet alleen rekening houden met de behoeften van diverse groepen leerlingen en studenten, maar ook met die van de samenleving en arbeidsmarkt. Allereerst leeft het onderwerp meertaligheid sterk in de samenleving; taal raakt aan de identiteit van mensen en het koloniale verleden. Tegen die achtergrond klinkt een roep om meer aandacht voor het Papiamentu in het onderwijs, zonder dat daarvoor de randvoorwaarden op orde worden gebracht. Ook de eilandelijke arbeidsmarkt heeft wensen, zoals zorgdragen voor een goede beheersing van het Nederlands, Spaans, Engels en Papiamentu. Deze wensen komen echter niet altijd overeen met de wensen van de leerlingen en studenten, van wie een deel graag het Nederlands zo goed mogelijk wil beheersen om te kunnen studeren in Europees Nederland.

Door de uiteenlopende wensen wordt binnen en buiten het onderwijs verschillend omgegaan met meertaligheid. Dit roept soms wederzijdse frustratie op. Zo leiden keuzes van onderwijsorganisaties over de positie van talen in hun onderwijs soms tot ongenoegen op de arbeidsmarkt of bij het OLB. Andersom ervaren de onderwijsorganisaties wensen en eisen van buiten het onderwijs ten aanzien van

hun talenaanbod soms als bemoeienis. Zo houden de onderwijsorganisaties en het ministerie van OCW zich bezig met taalkeuzes in het onderwijs op Bonaire, terwijl het OLB en het ministerie van BZK zich richten op taalkeuzes in andere domeinen van de samenleving op het eiland. Deze ontwikkelingen worden niet altijd goed op elkaar afgestemd. De verbinding ertussen lijkt te ontbreken, mede doordat het ministerie van OCW zich doorgaans richt op de onderwijsorganisaties en in verhouding minder op de eilandelijke overheid. Dat is gebruikelijk in het Nederlandse onderwijssysteem, maar geeft op Bonaire soms frictie.



3 bonaire onderwijs aanbod

Diverse betrokkenen zetten zich in om het onderwijsaanbod goed te laten aansluiten bij de behoeften en benodigdheden van Bonairiaanse leerlingen en studenten. De kleinschaligheid maakt dat niet makkelijk en wettelijke kaders knellen bij sommige initiatieven. Het ontbreekt aan strategisch overleg tussen de aanbieders op het eiland.

Op Bonaire wordt hard gewerkt om te voorzien in onderwijsaanbod⁵¹ dat aansluit op de behoeften en benodigdheden van leerlingen en studenten en van de samenleving als geheel. Toch is er op een klein eiland altijd sprake van beperkt aanbod. Niet alle opleidingen kunnen worden aangeboden en het is lastig passende onderwijsinhoud te realiseren. Daarbij speelt mee dat de wettelijke kaders sommige initiatieven op het eiland belemmeren. Er is weinig strategisch overleg op het eiland over het onderwijsaanbod en over de vraag hoe dat er in de toekomst moet uitzien.

3.1 Themabeschrijving: voldoende aanbod en passende inhoud blijven uitdaging door kleinschaligheid

Onderwijsorganisaties proberen voldoende aanbod en passende inhoud te realiseren voor kinderen en jongeren op Bonaire. Voor een bevolking van bijna 27.000 inwoners heeft het eiland een relatief breed onderwijsaanbod (zie tekstkader). Dat is van belang, omdat leerlingen en studenten niet gemakkelijk kunnen reizen naar andere plaatsen dan Bonaire om een bepaalde vorm van onderwijs te volgen.

Onderwijsaanbod op Bonaire

Het bekostigde primair onderwijs op Bonaire kent twee eenpitters, dat zijn zelfstandige stichtingen met ieder één school. Daarnaast is er een stichting met twee openbare basisscholen en een stichting met vier katholieke basisscholen. Eén openbare basisschool richt zich op leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (zonder de volledige bekostiging van speciaal onderwijs) en één niet-bekostigde school is bedoeld voor kinderen uit Europees Nederland die tijdelijk op Bonaire wonen. Tot slot is er een aparte onderwijsvoorziening waar leerlingen onderwijs krijgen die in Europees Nederland naar cluster 3- en 4-scholen gaan.⁵²

Voor het voortgezet en beroepsonderwijs is er één stichting, die vier zelfstandige units heeft. Samen bieden zij alle niveaus aan: praktijkonderwijs, vmbo, mavo, havo, vwo en mbo, inclusief een internationale schakelklas en een *rebound*voorziening⁵³. Deze organisatievorm is in Europees Nederland bekend als een verticale scholengemeenschap, waarbinnen één bestuur zowel een mbo-instelling als een vo-school bestuurt. Op Bonaire worden stappen ondernomen om deze onderwijsorganisatie ook formeel om te vormen tot een verticale scholengemeenschap.

Verder verzorgen enkele andere organisaties onderwijs op Bonaire, zoals Fundashon Forma, die onder meer sociale kanstrajecten⁵⁴ en privé cursussen in het Papiamentu aanbiedt; de Fundashon Mariadal Academy (FM Academy) verzorgt mbo-opleidingen in het ziekenhuis; de dependance van de Universiteit van Curaçao op Bonaire biedt onder meer de bekostigde Lerarenopleiding Funderend Onderwijs (LOFO) aan.

- 51 Onderwijsaanbod betekent hier twee dingen: het publiek bekostigd onderwijsaanbod aan onderwijsinstellingen en opleidingen, en de inhoud van het onderwijsaanbod in de vorm van lesstof en bijbehorende materialen.
- 52 Cluster 3- en 4-scholen zijn in Europees Nederland onderdeel van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Op Bonaire bestaat daarvoor een aparte onderwijsvoorziening. Deze is er niet op Saba en Sint Eustatius.
- 53 Reboundvoorzieningen verzorgen tijdelijke, intensieve programma's voor leerlingen in het voortgezet onderwijs die dreigen uit te vallen door gedragsproblemen. Het doel is de leerlingen weer terug te laten keren naar het reguliere onderwijs, waarbij de school van herkomst verantwoordelijk blijft.
- 54 Sociale kanstrajecten zijn programma's om jongeren die geen regulier onderwijs meer kunnen volgen en niet voldoende opleiding of ervaring hebben voor een baan, nog een kans te geven om een opleiding af te ronden. Voor meer informatie, zie *Deel C: Achtergrondinformatie* van deze publicatie.

Onderwijsaanbod belemmerd door kleinschaligheid en niet passende wettelijke kaders

Hoewel het onderwijsaanbod op Bonaire breed te noemen is gezien de bescheiden omvang van het eiland, blijft het aanbod kleiner dan in een gemiddelde gemeente in Europees Nederland. Op Bonaire zijn geen scholen met bijzondere onderwijsconcepten, zoals montessori, dalton, tweetalig onderwijs of technasium, en er is minder keuze in schoolvakken en mbo-opleidingen. In het voortgezet en beroepsonderwijs is er maar één school. Ook ontbreekt hoger onderwijs vrijwel helemaal en is er geen speciaal onderwijs.⁵⁵ Dit stelt Bonaire voor vijf uitdagingen.

- *Financiering*: kleine leerlingen- en studentenaantallen maken het duur om opleidingen aan te bieden.⁵⁶ Zo vonden de lerarenopleidingen Papiamentu en Engels aan de Universiteit van Curaçao op Bonaire in 2025-2026 geen doorgang wegens te weinig aanmeldingen.
- *Kwaliteit*: bij kleine onderwijsorganisaties kan de onderwijskwaliteit onder druk komen te staan.⁵⁷ Door het beperkte aantal leraren is er weinig ruimte om taken te verdelen of vervanging te regelen, wat leidt tot hoge werkdruk en minder tijd voor onderwijsverbetering.
- *Onderwijspersoneel*: er zijn te weinig gespecialiseerde docenten om alle vakken en profielen aan te bieden en het is te duur om parttimers van buiten het eiland aan te trekken.⁵⁸
- *Samenwerking*: anders dan in Europees Nederland kunnen instellingen op Bonaire niet makkelijk samenwerken met andere instellingen, omdat de zee een harde grens vormt. Desondanks zijn er recentelijk initiatieven gestart, zoals de samenwerking tussen enkele mbo-opleidingen in het Koninkrijk en samenwerking met Saba en Sint Eustatius voor de kinderopvang.
- *Organiseerbaarheid*: een divers onderwijsaanbod vergt veel administratie, menskracht en organisatie van kleine scholen en units.

Daarnaast leiden Nederlandse wetten soms tot knelpunten in het realiseren van specifiek onderwijsaanbod. Zo is er geen volwaardig wettelijk kader – en daarmee bekostiging – voor scholen die zich richten op leerlingen en studenten met extra ondersteuningsbehoeften. Betrokkenen geven aan dat ze een aangepast inspectiekader missen. Daarnaast kunnen niet alle leerlingen en studenten met extra ondersteuningsbehoeften goed worden opgevangen binnen de bestaande mogelijkheden. Verder is er discussie of de kwalificatieplicht wel past bij Bonaire. Veel jongeren gaan namelijk direct aan het werk met een vmbo-diploma, omdat werkervaring in de praktijk belangrijker wordt gevonden dan een mbo 2-diploma.⁵⁹ Ongeveer de helft (44%) van de beroepsbevolking heeft daardoor geen startkwalificatie en het aanbod om op latere leeftijd alsnog verder te leren, is beperkt.

Beperkt onderwijsaanbod bemoeilijkt aansluiting op behoeften

Vanwege de kleinschaligheid kunnen jongeren op Bonaire niet altijd het onderwijs volgen dat past bij hun talenten, ambities of ondersteuningsbehoeften. Onder jongeren zijn uniformberoepen, zoals brandweer, politie en kustwacht, populair. Veel jongeren hebben ook een voorkeur voor banen in de horeca en het toerisme, de

⁵⁵ Zie het thema Inclusief onderwijs in hoofdstuk 6 voor meer informatie over hoe het speciaal onderwijs in Caribisch Nederland georganiseerd is.

⁵⁶ <https://www.duo.nl/zakelijk/caribisch-nederland/bekostiging-subsidies/bekostiging/basisbekostiging.jsp>. Voor de bekostigingssystematiek zie *Deel C: Achtergrondinformatie*.

⁵⁷ Onderwijsraad, 2014.

⁵⁸ Zie ook hoofdstuk 5.

⁵⁹ Als startkwalificatie gelden een havodiploma, een vwo-diploma of een diploma van een mbo-opleiding op niveau 2 of hoger.

zorg en techniek en bouw.⁶⁰ Er is beperkte keuze in vakken, profielen en opleidingen die toewerken naar de populaire beroepen. Er is geen speciaal onderwijs en er zijn beperkte voorzieningen voor leerlingen die extra hulp nodig hebben, waardoor niet alle leerlingen en studenten met extra ondersteuningsbehoeften goed worden opgevangen binnen de bestaande mogelijkheden. Vanwege het beperkte aanbod zijn jongeren soms genoodzaakt te kiezen voor een mbo-opleiding die niet goed aansluit bij hun ambities, zeker wanneer ze het eiland (nog) niet willen verlaten om elders een opleiding te volgen.

De snelle bevolkingsgroei en veranderende bevolkingssamenstelling stellen weer nieuwe eisen aan het onderwijsaanbod. Er komen steeds meer Spaans- en anderstalige mensen en het eiland telt steeds meer inwoners uit Europees Nederland.⁶¹ Hierdoor groeit de behoefte aan meertalig onderwijs⁶² en volwasseneneducatie. Ook is er meer vraag naar internationale schakelklassen (ISK) voor nieuwkomers die nog geen Nederlands spreken. Elk jaar stromen tientallen leerlingen en studenten gedurende het schooljaar in, niet alleen bij de start van een schooljaar. Dit vraagt flexibiliteit in het onderwijsaanbod.

Daarnaast migreren steeds meer jongeren boven de 18 naar Bonaire. Voor deze groep is er weinig tot geen onderwijsaanbod, zeker als ze geen Nederlands of Papiamentu spreken. Omdat het OLB geen wettelijke taak heeft voor inburgering,⁶³ komt de verantwoordelijkheid daarvoor bij het onderwijs te liggen. Dat leidt tot veel aanmeldingen en extra werkdruk bij het mbo, terwijl niet al deze jongeren gemotiveerd zijn om onderwijs te volgen.

Werkgevers geven aan dat opleidingen niet altijd voldoende aansluiten op de arbeidsmarkt, waardoor bedrijven nieuwe medewerkers zelf verder moeten opleiden. Zo zien werkgevers graag specifieke onderwijsprofielen en opleidingen waarbij leerlingen, studenten en afgestudeerden sneller inzetbaar zijn, zoals een opleiding tot asbestverwijderaar of onderwijsassistent. Maar deze opleidingen worden niet aangeboden, omdat het aantal studenten daarvoor te klein is.

Het aanbod van vervolgonderwijs op Bonaire is beperkt. Daardoor verlaten veel jongeren het eiland om dat elders te volgen. Zo gaat 90% van de havo- en vwo-leerlingen naar Europees Nederland voor vervolgonderwijs. Maar nieuwkomers zonder Nederlands paspoort kunnen niet zomaar naar Europees Nederland voor vervolgonderwijs en hebben verder weinig alternatieven op Bonaire. Het feit dat het hoger onderwijs buiten Bonaire moet worden gevolgd, bemoeilijkt de aansluiting van die opleidingen op de Bonairiaanse arbeidsmarkt. Ook verhoogt dit het risico dat jongeren na hun opleiding niet terugkeren naar Bonaire, omdat de kans op werk elders groter is.⁶⁴

Onderwijsinhoud past niet altijd voldoende bij situatie op eiland

De inhoud van het onderwijsaanbod sluit niet altijd goed aan bij wat leerlingen of studenten op Bonaire nodig hebben of ambiëren.⁶⁵ In het basisonderwijs lijken de kerndoelen sterk op die van Europees Nederland. Er is ruimte om in aanvulling daarop lessen te geven over Bonaire en de regio, maar scholen hebben te weinig tijd en middelen om zulk aanbod te realiseren. Er ligt momenteel nadruk op het verbeteren van de taal- en rekenvaardigheid van leerlingen, waardoor

⁶⁰ ROA CN, 2024.

⁶¹ Zie *Deel C: Achtergrondinformatie*.

⁶² Zie hoofdstuk 2 over meertaligheid.

⁶³ Wet inburgering 2021.

⁶⁴ Nationale ombudsman, 2020.

⁶⁵ Taal speelt hierbij ook een belangrijke rol, zie hoofdstuk 2 over meertaligheid.

onderwerpen als cultuur en geschiedenis van Bonaire minder aandacht krijgen. Al zijn er wel initiatieven om Bonaire en de regio meer centraal te stellen bij het burgerschapsonderwijs in het basisonderwijs.

In het voortgezet onderwijs op Bonaire zijn de centrale examens vrijwel hetzelfde als in Europees Nederland.⁶⁶ Die overeenkomst helpt leerlingen en studenten die verder willen studeren in Europees Nederland, maar maakt ook dat de lesstof slechts beperkt betrekking heeft op Bonaire. Vakken als geschiedenis, biologie en aardrijkskunde richten zich vooral op Europees Nederland. De leefwereld van Bonairiaanse leerlingen en studenten komt weinig aan bod. Een uitzondering hierop is te vinden in de onderbouw van het vmbo, waar recentelijk een vak is ontwikkeld over de geschiedenis van Bonaire.

Eenzelfde patroon is zichtbaar bij het lesmateriaal in het basis- en voortgezet onderwijs. De meeste boeken en methodes komen uit Europees Nederland en sluiten slecht aan op het dagelijks leven van Bonaire. Leerlingen en studenten leren over zaken die op Bonaire niet bestaan, terwijl kennis van het eiland zelf, zoals van de natuur, cultuur en geschiedenis, vaak ontbreekt. Een relatief groot deel van de leraren komt bovendien van buiten Bonaire en mist de eilandelijke kennis om hierover eigen lesmateriaal te ontwikkelen.

Het middelbaar beroepsonderwijs is een uitzondering. Het mbo werkt nauw samen met werkgevers op Bonaire om de opleidingen af te stemmen op het werkveld. Daarbij lopen zij echter ook tegen grenzen aan door de kleinschaligheid en het Nederlandse onderwijssysteem.

3.2 Analyse: focus op Europees Nederland belemmert realiseren van passend aanbod

Op Bonaire wordt hard gewerkt om ondanks de beperkte middelen samen het onderwijsaanbod zo goed en passend mogelijk te maken. De ambities op dit punt staan beschreven in de derde onderwijsagenda (zie tekstkader hierna).⁶⁷ Binnen het onderwijs wordt gezocht naar praktische oplossingen om binnen de regels van de landelijke overheid toch een zo passend mogelijk aanbod te realiseren op het eiland.

Derde onderwijsagenda over onderwijsaanbod

De derde onderwijsagenda voor Bonaire noemt vier doelen voor onderwijsinhoud: (1) genormeerde volgtoetsen in het Papiamentu, Engels en Nederlands; (2) een doorstroomtoets voor groep 8 die voldoet aan de wensen van de schoolbesturen; (3) materiaal voor burgerschapsonderwijs; en (4) rekening houden met wensen van scholen bij het herzien van kerndoelen. Ook is er aandacht voor de doorstroom naar vervolgonderwijs via Strategic Education Alliance (SEA). Dat is een koninkrijksbreed samenwerkingsprogramma tussen overheden en onderwijsinstellingen van de Caribische eilanden en Europees Nederland. Alle zes de Caribische eilanden werken hieraan mee.

⁶⁶ Een uitzondering betreft het centraal examen aardrijkskunde voor havo en vwo, dat op een onderdeel is aangepast voor Bonaire. Het centraal examen geschiedenis neemt de school niet af. In plaats daarvan neemt de school mondelinge examens af. Voor alle centraal examens wordt de normering achteraf minimaal aangepast om te compenseren voor taalgebruik en niet geschikte opgaven en teksten.

⁶⁷ Ministerie van OCW, 2024d.

Onderwijsbesturen bepalen zelf welk onderwijs ze aanbieden, binnen de landelijke regels en budgetten. Binnen de wettelijke kaders beslissen ze over de programma's in het basis- en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Ook kunnen buitenlandse onderwijsinstellingen zich vestigen op Bonaire of hybride onderwijsvormen en samenwerkingen starten, zoals de Universiteit van Curaçao. Een voorwaarde hierbij is dat deze initiatieven voldoen aan de wettelijke vereisten.

Wettelijke kaders voor onderwijsaanbod

Alle onderwijsorganisaties op Bonaire werken binnen landelijke regels die worden vastgesteld door de wetgever, de regering en de bewindslieden van het ministerie van OCW. Voor Caribisch Nederland gelden vier specifieke onderwijswetten: de Wet primair onderwijs BES (WPO BES), de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020), de Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES) en de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES (SKJ BES). Omdat de Wet op de expertisecentra niet geldt voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius, is er geen wettelijke basis voor speciaal onderwijs op Bonaire. De WEB BES wordt binnenkort geïntegreerd in de landelijke wetgeving.⁶⁸ Daarmee verdwijnt de Wet SKJ BES.⁶⁹

Deze wetten bevatten regels over de inrichting van het onderwijsstelsel, welke opleidingen en voorzieningen mogelijk zijn en hoe onderwijsorganisaties bekostiging krijgen. De wetgeving sluit grotendeels aan op die van Europees Nederland. Deze omvat dezelfde schoolsoorten, profielen en centrale examens, met kleine aanpassingen in vakkenpakketten. In het mbo worden geen aparte kwalificatiedossiers voor Bonaire ontwikkeld; de minister van OCW bepaalt welke Nederlandse kwalificaties mogen worden aangeboden en of deze worden bekostigd. De wet bepaalt ook de bekostiging en dus de financiële ruimte van onderwijsaanbieders op Bonaire. Die bekostiging houdt wel rekening met de kleine schaal, maar het aantal leerlingen of studenten blijft bepalend voor de betaalbaarheid van een opleiding.

Naast bestaande scholen kunnen op Bonaire ook nieuwe onderwijsinstellingen worden opgericht. Hiervoor moet bij de minister van OCW een formele aanvraag worden ingediend, waarin wordt aangetoond dat er voldoende leerlingen of studenten zijn. In de afgelopen twintig jaar zijn op Bonaire drie nieuwe basisscholen gestart, allemaal als particuliere, niet-bekostigde scholen. Twee daarvan hebben later alsnog bekostiging gekregen; één school is particulier gebleven.⁷⁰ In de zomer van 2025 diende een onderwijsstichting een aanvraag in voor een nieuwe school voor tweetalig (Nederlands-Engels) primair onderwijs, die in 2027 van start wil gaan. Daarnaast werken sinds kort enkele scholen met het International Primary Curriculum (IPC), een internationaal lesprogramma voor het basisonderwijs. Hiermee proberen zij hun onderwijs beter te laten aansluiten bij de Bonairiaanse samenleving. Dit vraagt wel extra inspanning van leraren, die zelf aanvullend lesmateriaal moeten zoeken en daardoor meer voorbereidingstijd nodig hebben, terwijl die tijd niet altijd beschikbaar is.

⁶⁸ Op het moment van schrijven is dit wetsvoorstel 'Modernisering regels voor beroepsonderwijs, educatie en vsv Caribisch Nederland' aangeboden aan de Tweede Kamer. De planning is gericht op inwerkingtreding van het voorstel op 1 augustus 2026.

⁶⁹ Zie *Deel C: Achtergrondinformatie*.

⁷⁰ Bij een particuliere school is alleen nodig dat de Onderwijsinspectie de instelling erkent als school in de zin van de Leerplichtwet BES.

In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs op Bonaire verzorgt één brede onderwijsorganisatie het volledige aanbod. Deze onderwijsorganisatie is de enige aanbieder van bekostigd onderwijs voor deze onderwijssoorten op het eiland. Het bestuur streeft naar een zo breed mogelijk en bij Bonaire passend onderwijsaanbod. Zo werkt de vmbo-unit met korte stages en gastlessen van eilandelijke professionals om de verbinding met de Bonairiaanse samenleving te versterken en specifieke expertise te benutten. De unit Liseo Boneriano maakt gebruik van digitale lessen om het vak Informatica aan te bieden. De unit Speciale lesplaatsen werkt samen met organisaties zoals Expertisecenter Onderwijs en Zorg (EOZ) Bonaire en Mental Health Caribbean (MHC) om onderwijs te bieden aan leerlingen en studenten met aanvullende onderwijsbehoeften. Daarnaast is er een samenwerking met de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) om onderwijs te verzorgen voor jongeren die daar tijdelijk verblijven.⁷¹

De mbo-unit staat voor wellicht de grootste uitdaging: een gevarieerd en passend aanbod realiseren dat zowel aansluit bij de behoeften van de arbeidsmarkt, als voldoende doorstroommogelijkheden in de regio biedt. De kleine schaal van het eiland maakt het lastig bepaalde opleidingen structureel aan te bieden. Soms raakt de arbeidsmarkt verzadigd nadat een opleiding enkele jaren is aangeboden, of er ontstaat juist behoefte aan andere opleidingen. Dit vraagt veel flexibiliteit van docenten en examenbureaus om het aanbod voortdurend af te stemmen op de veranderende vraag. De Raad Onderwijs Arbeidsmarkt Caribisch Nederland (ROA CN) adviseert de minister van OCW over welke opleidingen moeten worden aangeboden.

Samenwerking rond Caribische mbo-opleidingen stopt na veelbelovende start

De opleidingen voor dokters- en apothekersassistent zijn begonnen als een project tussen de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en OCW en de landen Aruba, Curaçao en Nederland. Een mbo-instelling in Europees Nederland verzorgde de opleidingen samen met onderwijspartners op Aruba, Bonaire en Curaçao. De theoretische vakken werden online gegeven, met lokale stages op de eilanden. Hoewel de stages zeer positief werden beoordeeld, bleek het volledig online volgen van de theoretische vakken voor studenten te ingewikkeld. Na een goed eerste jaar kon het tweede jaar door te weinig aanmeldingen niet doorgaan en alleen op Bonaire werd de opleiding met drie studenten voortgezet.

Op Bonaire biedt Fundashon Forma naast particuliere cursussen voor volwassenen ook onderwijs aan jongeren die niet (meer) deelnemen aan reguliere onderwijsprogramma's. Forma begon in 1994 met programma's tegen schooluitval in het kader van de sociale vormingsplicht.⁷² Na 2010 zijn deze omgevormd tot sociale kanstrajecten (SKJ's). Sindsdien werkt Forma samen met de Scholengemeenschap Bonaire (SGB) om ook entreeopleidingen te verzorgen in het Papiamentu, omdat alleen deze officieel bevoegd is mbo-diploma's uit te reiken. Verder verzorgt Forma particuliere cursussen voor bedrijven, bijvoorbeeld op het gebied van mantelzorg en gidsen, zonder formele bekostiging of erkenning.

Op Bonaire zijn ook andere onderwijsaanbieders actief, zoals een afdeling van de Universiteit van Curaçao (UoC), die sinds het studiejaar 2006-2007 deels op het eiland en deels online opleidingen verzorgt. Het ministerie van OCW verstrekt

⁷¹ Vgl. Onderwijsraad, 2025a.

⁷² Sociale vormingsplicht is de verplichting van iedere jongere tot het volgen van een kanstraject in geval de jongere niet beschikt over een beroepskwalificatie niveau 1, zie artikel 1 Wet SKJ BES.

aan UoC een instellingsubsidie voor de Lerarenopleiding Funderend Onderwijs (LOFO), onderdeel van Kibrahacha⁷³, een partnerschap voor het opleiden van basisschoolleraren binnen het Koninkrijk. Er zijn plannen om deze samenwerking uit te breiden naar docenten in het voortgezet en beroepsonderwijs. Andere opleidingen van UoC bekostigt de universiteit zelf, waardoor deze bij weinig aanmeldingen moeten stoppen, zoals gebeurde met de opleidingen tot docent Papiamentu en docent Nederlands. UoC onderzoekt dan ook mogelijkheden om het aanbod uit te breiden via nieuwe vormen en samenwerkingen. Een voorbeeld hiervan is de Associate Degree Social Work, die wordt aangeboden in samenwerking met Sentro Akseso Boneiru, de organisatie voor jeugdzorg en sociale hulpverlening op Bonaire. Om binnen het Nederlandse systeem accreditatie te krijgen, werkt UoC samen met erkende instellingen.

Het OLB heeft geen formele invloed op het onderwijsaanbod. De minister van OCW moet de eilandsraad wel raadplegen voordat de minister beslist over de bekostiging van een nieuwe beroepsopleiding.⁷⁴ Voor het voortgezet onderwijs geldt dat de regels over regionale samenwerking en voorzieningen planning uit de WVO 2020 niet van toepassing zijn op Bonaire. Daardoor hoeft de SGB niet met het bestuurscollege te overleggen over onderwijsvoorzieningen, terwijl dat in Europees Nederland wel verplicht is.⁷⁵ Het bestuurscollege kan wel een zogeheten zienswijze⁷⁶ indienen bij de minister van OCW bij aanvragen voor nieuwe scholen of opleidingen. Verder heeft het OLB enige invloed, omdat het verantwoordelijk is voor de schoolgebouwen. In het verleden heeft de waarnemend gezaghebber ook samengewerkt met de Haagse Hogeschool en ProDemos om opleidingen te realiseren, eerst voor eigen medewerkers en later ook breder.

Gerichte maatregelen voor leerlingen en studenten met ondersteuningsbehoeften
Voor leerlingen en studenten met extra ondersteuningsbehoeften heeft de wetgever een eigen zorgstructuur geregeld voor Caribisch Nederland, omdat de Wet op de expertisecentra (voor speciaal onderwijs) niet geldt voor Caribisch Nederland.⁷⁷ Basisschoolleerlingen die in Europees Nederland naar speciaal onderwijs zouden gaan, kunnen op Bonaire terecht bij Kolegio Strea Briante⁷⁸, die daarvoor aanvullende bekostiging ontvangt. In het voortgezet onderwijs gaan deze leerlingen en studenten naar de unit Speciale lesplaatsen. Daarnaast biedt EOZ ondersteuning aan leerlingen en studenten in het regulier onderwijs en heeft het in 2022 de specialistische voorziening Kolegio Emmy Schermer opgezet. Deze verzorgt onderwijs aan basisschoolleerlingen die vanwege hun gedrag en of psychische problematiek niet in staat zijn regulier onderwijs te volgen.

Ook andere scholen hebben voorzieningen getroffen voor aanvullende ondersteuning, zoals taalklassen voor nieuwkomers, de Flamingoklas voor hoogbegaafde leerlingen en klassen voor leerlingen met speciale leerbehoeften. Tot nu toe werd dat betaald met geld uit het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). Omdat dit programma in 2025 is afgelopen, moeten scholen alternatieven vinden. Zo heeft een basisschool een kleinere klas gecreëerd voor leerlingen die extra hulp nodig hebben en de andere klassen juist iets groter gemaakt om dit te kunnen financieren.

Onderwijsorganisaties op Bonaire geven aan dat het ontbreken van een wettelijk kader voor speciaal onderwijs hen sterk belemmert. Destijds is er bewust gekozen

⁷³ Kibrahacha is vernoemd naar een inheemse boom op de eilanden die in de regentijd uitbundig tot bloei komt.

⁷⁴ Artikel 1.4.1. en artikel 2.1.1. WEB BES.

⁷⁵ Artikel 11.52 WVO 2020.

⁷⁶ Een zienswijze is een officiële reactie op een voorgenomen besluit van de overheid.

⁷⁷ Zie hoofdstuk 6 over inclusief onderwijs.

⁷⁸ Papiamentu voor 'schitterende ster'.

om de Wet op de expertisecentra (WEC) zoals deze in Europees Nederland geldt, niet toe te passen voor Bonaire, maar een aparte zorgstructuur in te richten.⁷⁹ Betrokkenen geven aan dat de situatie inmiddels dusdanig is veranderd door het toenemende aantal leerlingen en studenten dat de uitgangspunten van destijds niet meer passend zijn. De huidige situatie zet de onderwijsorganisaties en het personeel extra onder druk.

Weinig ingespeeld op (veranderende) bevolkingssamenstelling

Het onderwijsaanbod op Bonaire weerspiegelt nog niet de recente bevolkingsgroei en de toename van jonge immigranten met specifieke onderwijsbehoeften. Het aantal internationale schakelklassen (ISK's) groeit wel; bijna alle scholen hebben er een of meer. De SGB vroeg het OLB om hulp bij onderwijs aan meerderjarige immigranten, maar dat verzoek werd afgewezen, omdat het OLB geen wettelijke taak heeft op het gebied van inburgering.

Door het kleine aantal leerlingen en studenten is het voor uitgevers niet rendabel lesmateriaal voor Bonaire te maken. Er is daarom weinig materiaal met eilandgerelateerde inhoud of in het Papiamentu. Leraren maken het soms zelf, zoals een lesboek over de natuur van Bonaire in het Papiamentu en Nederlands. Zij doen dit vaak in eigen tijd en enkele keren ook met hulp van sponsors. Dit materiaal wordt niet breder gedeeld, waardoor collega's die iets soortgelijks ambiëren, dit zelf moeten zien te realiseren.

Vóór 2011 had het openbaar lichaam Bonaire invloed op het onderwijsaanbod via de eigen afdeling Servisio Edukashon i Kultura (SEK). Tegenwoordig werkt het OLB met een eigen pedagogische visie en organiseert het projecten rond cultuureducatie.

Geen strategische verbindingen rond onderwijsaanbod op eilandelijk niveau

Onderwijsorganisaties op Bonaire werken doorgaans zelfstandig, zoals in het Nederlandse systeem gebruikelijk is. Hoewel scholen op bestuurs- en schoolleidersniveau elkaar goed weten te vinden, hebben ze weinig contact over het onderwijsaanbod. Dit betekent dat scholen zelf bepalen of er bijvoorbeeld speciale klassen voor hoogbegaafden of taalklassen nodig zijn en welke vakken en profielen ze aanbieden.

Onderwijsorganisaties hebben goed contact, maar zijn ook elkaars concurrenten

De onderwijsorganisaties op Bonaire hebben onderling goed contact, maar zijn ook elkaars concurrenten, omdat ze uit dezelfde kleine groep putten en leerlingen en studenten bedienen. Dat maakt samenwerking soms ingewikkeld. Op bestuursniveau zijn er formele contactmomenten tussen scholen. Bijvoorbeeld via het samenwerkingsverband voor onderwijszorg via EOZ en het tweewekelijks overleg tussen besturen uit het basis- en voortgezet onderwijs. Deze vaste contactmomenten helpen bij het maken van afspraken over ondersteuning en programma's, zoals op het gebied van meertaligheid.⁸⁰ Ook schoolleiders en unitleiders overleggen regelmatig.

De SGB is de enige aanbieder van voortgezet en beroepsonderwijs en heeft daarvoor weinig horizontale relaties met andere onderwijsorganisaties op het eiland. Er is wel samenwerking met Forma, maar hier is sprake van een afhankelijkheidsrelatie. Forma kan namelijk alleen via de SGB entreeopleidingen aanbieden.

⁷⁹ Voor meer informatie over de zorgstructuur in Caribisch Nederland, zie hoofdstuk 6 over inclusief onderwijs op Sint Eustatius.

⁸⁰ Zie ook hoofdstuk 2 over meertaligheid.

Diverse vormen van overleg over onderwijsaanbod

Het onderwijsaanbod komt idealiter tegemoet aan de wensen en behoeften van leerlingen en studenten én aan die van werkgevers en de samenleving in brede zin (zie tekstkader).⁸¹

Diverse belangen bij onderwijsaanbod

Er spelen diverse belangen bij het realiseren van onderwijsaanbod op Bonaire.

- Belang van leerlingen en studenten: zorgen dat zij onderwijs kunnen volgen dat past bij hun interesses en mogelijkheden. Dit vraagt om een breed aanbod van programma's.
- Belang van de arbeidsmarkt: zorgen dat het onderwijs aansluit bij wat werkgevers nodig hebben, zodat studenten relevante kennis en vaardigheden ontwikkelen.
- Maatschappelijk belang: zorgen dat onderwijs bijdraagt aan wat de samenleving nuttig of waardevol vindt, waaronder ook cultuur, geschiedenis, burgerschap, wetenschap en vakmanschap.

Alle onderwijsinstellingen hebben een verbinding met EOZ op Bonaire over het onderwijs aan leerlingen en studenten met een ondersteuningsbehoefte en over het onderwijsaanbod dat daarbij hoort. Er zijn zowel informele als formele overleggen tussen de onderwijsinstellingen en EOZ. Daarnaast heeft de scholengemeenschap voor voortgezet en beroepsonderwijs goed contact met werkgevers. Vooral de units VMBO en MBO werken samen met de arbeidsmarkt voor onder meer stages en een 'leven lang ontwikkelen'. Werkgevers zijn daarbij cruciaal: zonder hen kunnen opleidingen niet van start gaan. Ook de Raad Onderwijs Arbeidsmarkt Caribisch Nederland (ROA CN) speelt hier een belangrijke rol. De minister van OCW heeft ROA CN ingesteld om onderwijs en arbeidsmarkt meer met elkaar te verbinden.⁸² ROA CN is de Caribisch-Nederlandse variant van de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) en erkent en begeleidt leerbedrijven voor stages en leerbanen, adviseert over de aansluiting van opleidingen op de arbeidsmarkt en brengt beroepsonderwijs en bedrijven samen om onderwijs beter op werk af te stemmen. Via ROA CN zijn er formele overleggen tussen de unit MBO en de arbeidsmarkt over het onderwijsaanbod. Verder werkt de Universiteit van Curaçao met enkele maatschappelijke organisaties samen om onderwijs te bieden dat aansluit bij bepaalde maatschappelijke behoeften.

De formele betrokkenheid van het OLB bij het onderwijsaanbod is beperkt. Dat is in het Nederlandse bestel gebruikelijk.⁸³ Het OLB geeft aan heel soms te worden betrokken bij plannen voor nieuwe scholen. Verder zoekt het OLB steun bij landelijke instanties en werkt het samen met organisaties zoals het Cultuurfonds en Méér Muziek in de Klas om het aanbod rondom cultuureducatie te vergroten. Het contact met onderwijsbesturen hangt vaak af van individuele personen.

Onderwijsorganisaties zijn binnen het Nederlandse bestel sterk afhankelijk van de landelijke overheid voor het realiseren van het aanbod. De minister van OCW beslist over bekostiging en erkenning van opleidingen. Verder hebben scholen te maken met andere instanties, zoals SLO, CvTE en de Inspectie van het Onderwijs. Omdat op Bonaire veel taken door kleine teams gedaan worden, brengt de betrokkenheid van deze instanties ook werkdruk met zich mee.

⁸¹ Onderwijsraad, 2025b.

⁸² Artikel 1.5.1. WEB BES.

⁸³ Met uitzondering van onderwijsachterstandenbeleid en aanvullend aanbod.

Uiteenlopende beleving van wettelijke kaders

Omdat er verschillende belangen spelen rondom de keuzes in het onderwijsaanbod, is het op een klein eiland als Bonaire moeilijk aan alle wensen en verwachtingen te voldoen. Daarbij blijken de wettelijke kaders niet door iedereen hetzelfde ervaren te worden.

Met een relatief beperkt onderwijsaanbod is het lastig tegemoet te komen aan de wensen van alle werkgevers en maatschappelijke organisaties. Bovendien zijn de behoeften van kinderen en jongeren op Bonaire divers. Ze hebben uiteenlopende ambities: op Bonaire blijven werken, verder studeren in de regio of naar Europees Nederland gaan. Het onderwijs moet leerlingen daarom voorbereiden op uiteenlopende toekomstpaden en hen voorbereiden op het functioneren in verschillende samenlevingen. Er kan spanning bestaan tussen enerzijds de wens om met het onderwijsaanbod doorstroom naar vervolgonderwijs in Europees Nederland mogelijk te maken, wat vraagt om een daarop gerichte toerusting, en anderzijds de wens om jongeren met het onderwijsaanbod voor te bereiden op werken en leven op Bonaire, wat meer aandacht vergt voor de Bonairiaanse cultuur en samenleving.

Een gevoelig punt is dat het ministerie van OCW voornamelijk overlegt met onderwijsbestuurders en schoolleiders/unit-directeuren en minder met andere betrokkenen of belanghebbenden. Dat steekt een deel van de Bonairianen, zeker aangezien een aantal onderwijsbestuurders uit Europees Nederland afkomstig is en Bonairianen het gevoel hebben dat deze bestuurders minder goed zicht hebben op wat werken en leven op het eiland vraagt van het onderwijs.

Spanning tussen kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van onderwijsaanbod
Sinds 2010 legt de landelijke overheid de nadruk op het versterken van de onderwijskwaliteit op Bonaire. Het aanbod moet voldoen aan de kwaliteitsstandaarden en doelmatig zijn. Zowel de landelijke overheid als onderwijsorganisaties zoeken daarvoor naar passende middelen, zoals extra bekostiging per leerling en het gezamenlijk aanbieden van kleinere opleidingen. De focus op kwaliteit en doelmatigheid kan er echter ook toe leiden dat sommige opleidingen niet (meer) beschikbaar zijn, terwijl op het eiland de wens leeft deze opleidingen te blijven aanbieden.

Betrokkenen gaan hier verschillend mee om. Sommigen geven de voorkeur aan geen aanbod boven wat zij als 'ondermaats' beschouwen, terwijl anderen liever het bestaande aanbod in stand houden, ook als de kwaliteit ervan minder is. Hoewel Bonaire recht heeft op goed en toegankelijk onderwijs zoals in Europees Nederland, en de landelijke overheid hiervoor moet zorgen, ziet niet iedereen hoe dit in de praktijk realiseerbaar is.

Verschillende omgang met wettelijke kaders

Op Bonaire bestaat spanning tussen de regels van de Nederlandse overheid en de behoeften van het eiland, ook wel aangeduid als een spanning tussen uniformiteit en differentiatie. Aan de ene kant benadrukken mensen op Bonaire dat scholen dezelfde regels moeten volgen als in Europees Nederland, zodat iedereen hetzelfde onderwijs krijgt (uniformiteit). Aan de andere kant klinken er stemmen dat het onderwijsaanbod moet worden aangepast aan de eilandelijke situatie, zodat het beter aansluit bij wat leerlingen, studenten en de samenleving op Bonaire nodig hebben (differentiatie).

Daarnaast verschilt het hoe strikt regels opgevat worden. De landelijke overheid verwacht naleving van regels met formele procedures en toezicht. Maar de regels laten ook ruimte voor eigen keuzes en oplossingen. Sommige scholen benutten die ruimte om problemen op te lossen (praktische flexibiliteit). Andere volgen de wettelijke kaders meer naar de letter, uit angst voor fouten of sancties, waardoor ze minder durven te experimenteren (strikte naleving).

Deze verschillen worden versterkt doordat de wetten zijn geschreven in de taal van het onderwijsrecht. Die taal is het Nederlands, in een specifieke, juridische variant. Zonder vertaling, voorlichting en uitleg komen de betekenis en bedoeling van regels niet altijd goed over. Scholen vertrouwen daarom vooral op wat toezichthouders en het ministerie van OCW zeggen. Historisch gegroeid wantrouwen tegenover de Nederlandse overheid en de angst voor een slechte beoordeling van de Onderwijsinspectie maken dat onderwijsinstellingen extra voorzichtig zijn. Scholen hechten aan een goede reputatie en op Bonaire worden fouten vaak als persoonlijk falen ervaren. Onderwijsorganisaties balanceren hierdoor voortdurend tussen strikte naleving van de regels en ruimte vinden om te voorzien in eilandelijke behoeften. Dit vergt afwisselend voorzichtigheid, praktische keuzes en soms ook creativiteit om het onderwijsaanbod passend te maken voor de leerlingen en studenten op het eiland.

3.3 Beeld: schaarste, starre regels en gebrek aan afstemming bemoeilijken onderwijsaanbod

Op een klein eiland is het lastig een dekkend onderwijsaanbod en passende inhoud te verzorgen. De middelen en menskracht zijn beperkt. Scholen hebben te weinig personeel en geld om een breed aanbod te realiseren, meer specialisaties aan te bieden of zelf programma's en lesmateriaal te maken. Ze zijn beperkt verbonden met organisaties van buiten het eiland die daarin hulp kunnen bieden. Leerlingen en studenten op Bonaire bereiden zich voor op uiteenlopende toekomstpaden – op het eiland, in de regio of in Europees Nederland – die elk een andere toerusting vragen.

Hoe meer het onderwijsaanbod wordt ingericht op de behoeften en benodigdheden van het eiland zelf, des te minder ruimte er is voor toerusting voor vervolgonderwijs of werk elders in de regio of Europees Nederland, en andersom. Scholen zitten daardoor vaak in een spagaat: ze zijn ingebed in de Bonairiaanse samenleving en moeten daarop voldoende aansluiten, maar moeten leerlingen tegelijkertijd voorbereiden op studeren, wonen en werken op andere plekken. De vraag naar bepaald onderwijsaanbod is bovendien aan verandering onderhevig. Dit vergt voortdurend evaluatie en aanpassing⁸⁴, zeker nu de bevolking op Bonaire snel verandert. Daarbij heeft de samenleving en in het bijzonder de arbeidsmarkt specifieke wensen en behoeften, bijvoorbeeld jongeren opleiden voor bepaalde sectoren. Het onderwijs heeft dus veel wensen en belangen mee te wegen in het aanbod.

Niet alle belanghebbenden betrokken bij beslissingen over onderwijsaanbod

Het realiseren van voldoende en passend onderwijsaanbod wordt niet enkel bemoeilijkt door de schaal van het onderwijs op het eiland. Ook de beperkte samenwerking en afstemming tussen aanbieders, regels en belangen spelen mee. Het ontbreekt aan coördinatie en een duidelijke rolverdeling tussen partners binnen het onderwijs én daarbuiten. Belanghebbenden buiten het onderwijs, zoals maatschappelijke en belangenorganisaties, vertegenwoordigers van de eilandelijke

arbeidsmarkt en samenleving als geheel, hebben doorgaans weinig invloed op het onderwijsaanbod, met uitzondering van het mbo. Voor het mbo-aanbod speelt ROA CN een belangrijke rol, maar daarbuiten is er geen structureel overleg over het aanbod. Onderwijsorganisaties bepalen doorgaans zelf wat ze aanbieden, zonder verplichte inbreng van belanghebbenden op het eiland.

Ook het ministerie van OCW overlegt primair met onderwijsbestuurders en schoolleiders en unit-directeuren en minder met andere betrokkenen en belanghebbenden, zoals werkgevers, maatschappelijke en belangenorganisaties, jongeren en hun families. Dat ligt gevoelig bij een deel van de Bonairianen, vooral omdat enkele onderwijsbestuurders uit Europees Nederland afkomstig zijn. Volgens sommige inwoners hebben deze bestuurders minder goed inzicht in wat werken en leven op het eiland van het onderwijs vraagt.

Lastig passende keuzes te maken binnen kaders

Voor onderwijsorganisaties kan het lastig zijn passende keuzes te maken in het onderwijsaanbod, omdat zij functioneren binnen een aantal wettelijke kaders. Deze stroken niet altijd met elkaar en belemmeren de organisaties soms onnodig. Zo kunnen organisaties het onderwijsaanbod niet altijd aanpassen aan de behoeften van de leerlingen, studenten en het eiland door belemmeringen in het Nederlandse stelsel en de bijbehorende regelgeving. Die belemmeringen komen niet altijd voort uit regels, maar blijken soms ook gebaseerd te zijn op een (vertekend) beeld van die regels. Het ontbreekt aan duidelijkheid over de wettelijke kaders voor het onderwijsaanbod op Bonaire.

Het blijkt voor Bonaire een uitdaging om samen te werken met onderwijsorganisaties op de twee meest nabije landen Curaçao en Aruba. Samenwerkingen over lands- en systeemgrenzen heen worden bemoeilijkt door verschillen in regelgeving en bekostiging. Daardoor ligt de focus vaker op samenwerkingspartners in Europees Nederland, terwijl samenwerking met Aruba en Curaçao soms praktischer en passender zou zijn voor onderwijsorganisaties, leerlingen en studenten op Bonaire.

You dream it we accept it
and together we build it!



Whole 1

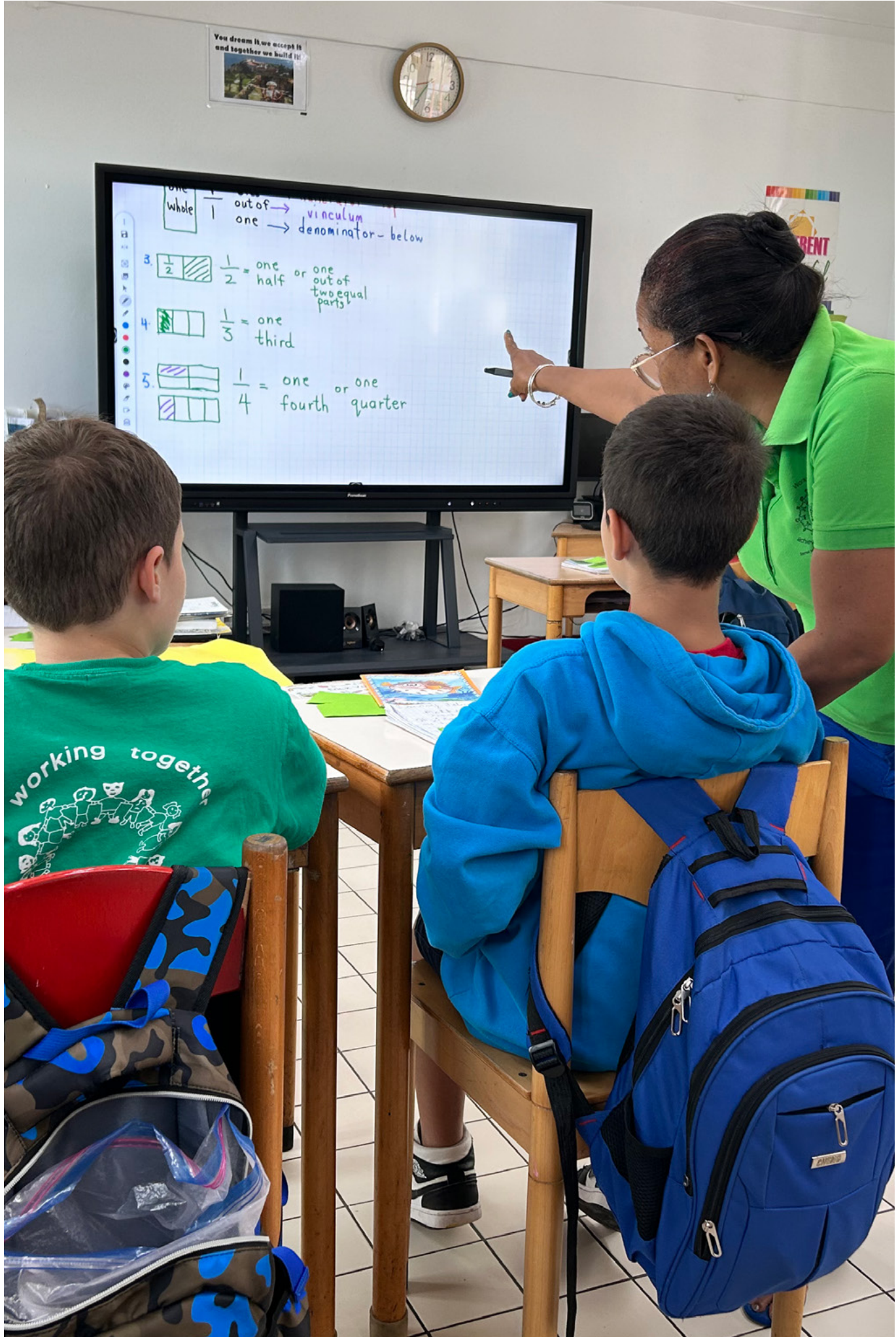
out of → vinculum
one → denominator - below

3. $\frac{1}{2}$ = one half or one out of two equal parts

4. $\frac{1}{3}$ = one third

5. $\frac{1}{4}$ = one fourth or one quarter

working together



saba onderwijs bestuur

Het onderwijsbestuur op Saba opereert in een kleine en afgelegen gemeenschap. Dat brengt zowel kansen als uitdagingen. Landelijke instanties bieden veelal tijdelijk steun in urgente situaties, maar goed onderwijsbestuur vraagt blijvend aandacht.

Goed onderwijs vraagt van besturen van onderwijsorganisaties dat zij hun rol goed kunnen vervullen.⁸⁵ Dat vergt niet alleen voldoende bestuurlijk vermogen, maar ook omstandigheden waarin dat vermogen aangewend en benut kan worden.⁸⁶ De twee onderwijsbesturen op Saba zijn inherent kwetsbaar, omdat het eiland klein is en afgelegen ligt. Het vergt extra inspanning om de juiste mensen te vinden, goede samenwerking tot stand te brengen en structurele ondersteuning te krijgen van andere partijen in het onderwijsbestel.

Landelijke overheidsinstanties gaan uit van een grote verantwoordelijkheid voor onderwijsbesturen, die daarbij een beroep kunnen doen op voldoende ondersteuning. Dat sluit niet goed aan bij de situatie op Saba. Door de fysieke en culturele afstand zijn landelijke instanties niet goed in staat onderwijsbesturen op Saba passend te ondersteunen en versterken.

Disclaimer

Saba is een kleine en hechte gemeenschap met 2158 inwoners.⁸⁷ De afgelopen jaren was er op bestuurlijk niveau onrust in het onderwijs. Voor veel mensen was dat een moeilijke periode. In dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan. Door de kleine schaal van het onderwijsveld en de Sabaanse samenleving is het in de beschrijving soms navolgbaar welke organisaties of personen het betreft. Waar dit onvermijdelijk is, hecht de Onderwijsraad eraan te benadrukken dat met deze verwijzingen geen oordeel wordt uitgesproken over hun individuele functioneren. De vraag die centraal staat, is wat de ervaringen leren over de werking en inrichting van het onderwijssysteem voor Saba.

4.1 Themabeschrijving: kleinschaligheid en afgelegen ligging bemoeilijken goed onderwijsbestuur

Op Saba is samen verantwoordelijkheid dragen voor het reilen en zeilen op het eiland een vanzelfsprekendheid. Omdat Saba afgelegen ligt en daardoor lange tijd op zichzelf aangewezen was, zijn Sabanen gewend dingen zelf te regelen en elkaar te helpen. Veel gebeurt daardoor informeel en Sabanen nemen vaak zelf initiatief om dingen gedaan te krijgen vanuit hun betrokkenheid bij het eiland. Gepensioneerden, professionals uit andere domeinen en mensen uit het openbaar bestuur nemen regelmatig vrijwillig bestuurlijke taken op zich, omdat ze samen willen doen wat nodig is voor het eiland. De kleine schaal zorgt ervoor dat Sabanen elkaar makkelijk vinden en intensief samenwerken. Dat geldt ook voor het onderwijs. Vrijwel iedereen heeft zelf op (een van) de twee scholen gezeten, heeft (klein)kinderen op school of kent iemand die er werkt. Hierdoor voelt zorgdragen voor goed onderwijs op Saba als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, die wordt gedragen door de hele gemeenschap.

⁸⁵ Wie precies het 'onderwijsbestuur' vormen, hangt af van de statuten en structuur van een onderwijsorganisatie. Tenzij anders aangegeven, bedoelt de raad met deze term zowel de persoon of personen belast met het dagelijks bestuur als de raad van toezicht of het toezichthoudende deel van het statutair bestuur.

⁸⁶ Onderwijsraad, 2016.

⁸⁷ Per 1 januari 2025. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83698NED>

Bestuurlijke inrichting van onderwijs op Saba

Op Saba zijn twee kleine onderwijsorganisaties met elk één school, ook wel eenpitters genoemd. Stichting Katholiek Onderwijs (SKO) Saba is het bevoegd gezag van de Sacred Heart Primary School (SHS). SKO Saba heeft een statutaire band met het bisdom Willemstad. De Saba Educational Foundation (SEF) is het bevoegd gezag van de Saba Comprehensive School (SCS). SEF heeft een statutaire band met de eilandsraad.

Tot 2025 hadden de twee onderwijsbesturen op Saba ieder een *one tier*-structuur, waarbij er sprake was van één bestuursorgaan per school bestaande uit vijf vrijwillige bestuursleden en een schoolleider. Medio 2025 is op aandringen van de Onderwijsinspectie overgestapt op een *two tier*-bestuursmodel met per school een betaalde directeur-bestuurder en een raad van toezicht met drie vrijwillige bestuursleden.

De directeur-bestuurders van beide scholen worden bijgestaan door een managementteam. Daarnaast leveren beide onderwijsstichtingen en de Saba Reach Foundation (SRF) een bestuurslid voor het bestuur van de stichting Expertise Center Education Care (EC2)⁸⁸, die verantwoordelijk is voor de onderwijszorg op Saba. De dagelijkse leiding van EC2 ligt bij de directeur. Ook EC2 onderzoekt of zij moet overgaan naar een nieuw bestuursmodel.

Nederlands onderwijssysteem gaat uit van grote verantwoordelijkheid voor onderwijsbesturen

Met de staatkundige veranderingen van 2010 is de bestuurlijke inrichting op Saba in lijn gebracht met de bestuurlijke verhoudingen binnen het Nederlandse onderwijssysteem. Een kenmerk van dat systeem is de grote mate van functionele decentralisatie. Dit wil zeggen dat de landelijke overheid veel keuzes, beslissingen en verantwoordelijkheid overlaat aan de onderwijsorganisaties zelf. Daarmee is de verantwoordelijkheid van de onderwijsbesturen toegenomen. Vroeger gingen onderwijsbesturen alleen over het budget voor andere uitgaven dan personeel. Tegenwoordig beslissen onderwijsbesturen binnen de wettelijke kaders ook over zaken als de inrichting van de eigen organisatie, besteding van financiële middelen, personeelsbeleid, kwaliteitszorgsysteem, onderwijsprogramma's en toetsing. Ook zijn de eisen aan de professionele besturing van onderwijs-organisaties opgeschroefd.

In lijn met de beperkte invloed van gemeentebesturen in Europees Nederland heeft de landelijke overheid vrijwel geen bevoegdheden of verantwoordelijkheden ten aanzien van onderwijs overgedragen aan de eilandelijke overheid. Dit betekent dat de eilandelijke overheid nu minder te zeggen heeft over onderwijs dan toen Saba deel uitmaakte van de Nederlandse Antillen. In die tijd betaalde de landsoverheid bijvoorbeeld nog de lerarensalarissen en verliep de uitbetaling via het bestuur van het eilandgebied. Sinds 2010 zijn nog maar enkele specifieke taken belegd bij het openbaar lichaam Saba (hierna: OLS), zoals handhaving van de leerplicht, zorgen voor schoolgebouwen (samen met het ministerie van OCW) en vergoeding van kosten voor voeding, kleding en vervoer voor leerlingen die opgroeien in gezinnen die daarvoor de financiële middelen niet hebben.⁸⁹ Daarbuiten heeft het OLS slechts beperkte ruimte om zelfstandig onderwijsbeleid te voeren. Wel heeft het OLS een rol als verantwoordelijke overheid voor de continuïteit en het karakter van openbaar onderwijs.

⁸⁸ Expertise Center Education Care (EC2) heet in de wet het Expertisecentrum onderwijszorg. Op Saba noemt men het EC2, daarom houdt de Onderwijsraad deze term aan.

⁸⁹ Deel C: Achtergrondinformatie gaat nader in op de rol van het openbaar lichaam bij het onderwijs op Saba.

Onderwijsbestuur vraagt extra aandacht

Onderwijsbestuur op Saba vraagt op meerdere punten extra aandacht door de kleine schaal en afgelegen ligging van het eiland. Ten eerste is het aanbod van geschikte bestuursleden beperkt op Saba. Voor de bemensing van de twee onderwijsbesturen op het eiland wordt gezocht binnen een kleine gemeenschap, waardoor het aantal mensen met de benodigde kennis, kwaliteiten en ervaring beperkt is. Mensen die voldoen aan het profiel, bekleden vaak ook al een andere functie, die in feite niet te combineren is met een positie als onderwijsbestuurder. Het tekort aan beschikbare onderwijsbestuurders wordt vergroot doordat Saba het Europees-Nederlandse onderscheid tussen primair en voortgezet onderwijs heeft overgenomen. Het eiland telt daarom twee kleine onderwijsorganisaties, elk met een eigen bestuur. Voor de kleine gemeenschap zijn dus relatief veel onderwijsbestuurders nodig. Tot voor kort moesten onderwijsbestuurders volgens de statuten op het eiland wonen. Sinds medio 2025 is het onderwijsbestuur op Saba van een one tier- naar een two tier-model gegaan en kunnen de toezichthoudende bestuursleden ook buiten het eiland wonen.

Ten tweede missen de onderwijsorganisaties ondersteuning en capaciteit. Door de beperkte bemensing van de onderwijsorganisaties liggen er veel verantwoordelijkheden bij de onderwijsbestuurders, bijvoorbeeld op het gebied van financiën, personeelsbeleid, kwaliteitszorg en onderhoud van schoolgebouwen. Ook het toepassen van overheidsbeleid, wet- en regelgeving en het aanvragen van subsidies doen een groot beroep op een klein aantal mensen. Onderwijsorganisaties op Saba moeten immers aan dezelfde eisen voldoen als de instellingen in Europees Nederland, maar dit realiseren met minder mensen. Vanwege de kleinschaligheid ontvangen onderwijsorganisaties op Saba een opslag boven op de reguliere bekostiging vanuit het ministerie van OCW. Daarnaast ontvangt de basisschool op Saba een extra bedrag, omdat het de enige op het eiland is.⁹⁰ De aanvullende bekostiging voor Saba is in de vorm van 'opslagen' en 'bedragen', onder andere voor loon- en prijspeil op de Bovenwinden en vanwege de kleinschaligheid, als onderdeel van de basisbekostiging. Ondanks die aanvullende steun is het niet haalbaar voltijdse betaalde onderwijsbestuurders aan te stellen of een uitgebreid stafbureau op te zetten.⁹¹

Ten derde zijn de mogelijkheden voor externe ondersteuning beperkt vanwege de afgelegen ligging. De onderwijsorganisaties op Saba zijn dus genoodzaakt veel zelf te regelen binnen de eigen gemeenschap. Er zijn weinig gespecialiseerde stafmedewerkers op het eiland en het is vaak lastig om samen te werken met externe partijen. De afgelegen ligging maakt het complex om bijvoorbeeld sparringpartners en vertrouwenspersonen van buiten in te schakelen, omdat zij beperkte kennis hebben van de Sabaanse context.

Traditie van vrijwilligheid in maatschappelijk bestuur schuurt met professionaliteitseisen

De verwachtingen van de landelijke overheid berusten op het uitgangspunt van professioneel bestuur. Deze manier van werken sluit onvoldoende aan bij de vrijwillige onderwijsbesturen in een kleine eilandsamenleving. Tegelijkertijd verwachten ouders en onderwijspersoneel op Saba steeds meer professionaliteit en leiderschap van besturen. Ook dit vraagt om een andere invulling dan de traditionele vorm van vrijwillig maatschappelijk bestuur.

⁹⁰ Zie Van Buiren, Nanne & Buys-Trimpp, 2025.

⁹¹ Ibid.

Veel taken worden uitgevoerd door een beperkt aantal mensen die over de benodigde kennis en ervaring beschikken. Zo is de dagelijkse aansturing van de twee scholen en EC2 in handen van drie personen: de directeur-bestuurders van de schoolstichtingen en de directeur van EC2. In 2025 waren deze drie personen interim aangesteld vanuit Europees Nederland.

Hechte eilandsamenleving heeft invloed op professionele samenwerking

Op Saba bestaan sterke persoonlijke netwerken, die de onderlinge samenwerking en communicatie binnen de gemeenschap ten goede komen. Mensen kennen elkaar persoonlijk en kunnen op elkaar rekenen in verschillende rollen en functies. Familie- en vriendschapsbanden lopen vaak dwars door organisaties heen, wat bijdraagt aan de harmonie en hechtheid van de gemeenschap. Tegelijkertijd maakt dit het soms lastig de verschillende formele rollen die iemand vervult, gescheiden te houden. Mensen kunnen niet om elkaar heen en moeten met elkaar verder, ook als zich een rimpeling heeft voorgedaan. Het belang van persoonlijke relaties en het opbrengen van wederzijds begrip worden soms boven formele procedures en regels geplaatst, waardoor correctie of aanpassing van taken en verantwoordelijkheden moeilijker is.

Lange tijd legden onderwijsbesturen op Saba weinig verantwoording af aan ouders, onderwijspersoneel of de gemeenschap. Dat was ook terug te zien in de medezeggenschap. Medezeggenschapsraden bestonden niet. Daardoor konden zorgen en onvrede niet goed worden besproken en werden deze vaak via Facebook geuit voor een breed publiek. Tegenwoordig hebben beide scholen een medezeggenschapsraad en heeft de Saba Comprehensive School (SCS) ook een Student Body. Deze raden zijn een belangrijke stap in de richting van meer zeggenschap van ouders, onderwijspersoneel en leerlingen en studenten. De medezeggenschapsraden ontwikkelen nieuwe routines en proberen hun rol breder bekend te maken om het participatieproces te versterken. Het blijft wel moeilijk leden voor deze raden te vinden. Formeel hebben de medezeggenschapsraden een zwakke positie, met enkel het recht op twee gesprekken per jaar met de onderwijsbestuurders. Dit is anders dan bij de medezeggenschapsraden in Europees Nederland, die op basis van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) formeel op meerdere vlakken advies- of instemmingsrecht hebben.⁹² Deze wet is niet toegepast op Saba. Sinds de invoering van het two tier-bestuursmodel in 2025 worden in de praktijk de Europees-Nederlandse regels rondom medezeggenschapsraden gehanteerd op beide scholen en zal de medezeggenschapsraad ook meer advies- en instemmingsrecht krijgen.

Onderwijsbestuur geconfronteerd met terugkerende uitdagingen

Het onderwijsbestuur op Saba kent afwisselend periodes van turbulentie en stabiliteit. Er zijn momenten geweest waarin de onderwijsbesturen stabiel en goed functioneerden, mede dankzij de inzet van enkele zichtbare, betrokken bestuursleden die kennis van zaken hadden, het reilen en zeilen op de scholen in de gaten hielden en goed konden schakelen met de schoolleiders. Daarnaast zijn er momenten geweest waarin extra ondersteuning nodig was, bijvoorbeeld door veranderingen in het bestuur of bij het vertrek van de schoolleiders. Het tekstkader hierna schetst enkele van deze ontwikkelingen.

⁹² De Wet medezeggenschap op scholen is niet van toepassing. In plaats daarvan kennen de WPO BES en hoofdstuk 11 van de WVO 2020 eigen regelingen voor de medezeggenschap op scholen in Caribisch Nederland.

Terugkerende uitdagingen in onderwijsbestuur op Saba

Ook vóór 2010 waren er uitdagingen in het onderwijsbestuur op Saba. Zo waren er in 2004 problemen met het financieel beheer bij de school voor voortgezet en beroeps-onderwijs. Tien jaar later was er bij dezelfde school onrust nadat het bestuur het contract met de schoolleider had opgezegd. Bij de basisschool ontstonden in 2020 problemen met het bestuur nadat de schoolleider was vertrokken. Een interim-schoolleider werd aangesteld om orde op zaken te stellen. Daarna ging het een tijdje goed.

Vanaf december 2023 liepen de twee scholen op Saba tegen enkele financiële en bestuurlijke kwesties aan, onder meer door een geplande fusie. De toenmalige bovenschoolse directeur vertrok en de vrijwillige besturen namen het dagelijks bestuur over. In de praktijk lieten ze veel over aan de toenmalige schoolleiders en managementteams, omdat de dagelijks bestuurders een voltijdsfunctie elders hadden. Tegelijkertijd hadden de schoolleiders niet het bestuurlijk mandaat dat nodig was om dagelijkse beslissingen over het onderwijs te nemen. Het bleek een onhoudbare situatie.

Tussen 2023 en 2025 publiceerde de Inspectie van het Onderwijs kritische rapporten over het bestuurlijk handelen, de sociale (on)veiligheid en de onderwijskwaliteit op de twee scholen.⁹³ Dat leidde tot het vertrek van beide schoolleiders begin 2025, die daarop tevens het eiland verlieten. Zij werden opgevolgd door twee interim-schoolleiders vanuit Europees Nederland.

Op dringend verzoek van de Onderwijsinspectie is in 2025 gewerkt aan de versterking van het onderwijsbestuur, onder meer door het bestuursmodel van beide scholen te wijzigen in een two tier-model met een directeur-bestuurder en een raad van toezicht op afstand. Ook zijn op verzoek van de inspectie enkele zaken in lijn gebracht met vereisten van het Nederlandse onderwijssysteem. Zo zijn de statuten aangepast en zijn er een integriteitscode, klachtenregeling, klokkenluidersregeling en managementstatuut gekomen. De financiën zijn op orde gebracht en er is gewerkt aan de professionalisering van schoolteams en medezeggenschapsraden.

4.2 Analyse: onderwijsbestuur krijgt vooral ondersteuning bij urgente situaties

Pogingen om het onderwijsbestuur op Saba te versterken, volgen een patroon van tijdelijke ondersteuning bij urgente situaties. Tot 2025 was er geen sprake van een structurele aanpak vanuit de onderwijsbesturen op Saba om de bestuurskracht van hun organisaties te vergroten. En voor zover andere partijen daarmee bezig waren, was dat steeds tijdelijk. Wanneer problemen acuut werden, boden het ministerie van OCW en het openbaar lichaam (OLS) extra ondersteuning. Maar het lukte onvoldoende om de onderliggende problemen effectief aan te pakken.

Beperkte en tijdelijke maatregelen om onderwijsbestuur te ondersteunen

De maatregelen om het onderwijsbestuur op Saba te ondersteunen zijn tot nu toe vooral beperkt en tijdelijk geweest. Zo werd bij problemen vaak alleen ingezet op het vervangen van individuele bestuurders of schoolleiders, zonder dat de onderliggende bestuursstructuur werd aangepakt. Van 2012 tot en met 2021 ontvingen de schoolbesturen tijdelijke ondersteuning van bestuurscoaches via de PO-Raad, gefinancierd door het ministerie van OCW, met als doel de bestuurskracht te vergroten. Ondanks deze inspanningen leidde dit niet tot het

gewenste resultaat. Zo zijn de statuten sinds de invoering van de Caribisch-Nederlandse onderwijswetgeving in 2010 niet aangepast, terwijl dat juist nodig was om een duidelijke scheiding tussen het dagelijks bestuur en het intern toezicht te realiseren.⁹⁴

Daarnaast houdt de Inspectie van het Onderwijs regelmatig toezicht op het bestuurlijk handelen, aansluitend bij de Code Goed Bestuur die in Europees Nederland is ontwikkeld.⁹⁵ Tot januari 2024 vond dit toezicht op Saba voornamelijk plaats via specifieke onderzoeken bij ernstige signalen of incidenten. In het voorjaar van 2024 werden dergelijke onderzoeken uitgevoerd naar aanleiding van signalen over de financiële situatie, zoals salarissen die niet meer betaald konden worden, en de bestuurlijke situatie, waaronder een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Dit laat zien dat landelijke overheidsinstanties lange tijd niet hebben opgemerkt dat het intern toezicht en de medezeggenschap op Saba in de praktijk niet goed functioneerden.

De landelijke overheid zorgt in algemene zin voor goed bestuur via regels, wetgeving, toezicht en praktische ondersteuning. De wettelijke voorschriften zijn grotendeels gelijk aan die in Europees Nederland, maar er zijn uitzonderingen. Zoals de wetgeving rondom de medezeggenschap (zie paragraaf 4.1). Het ministerie van OCW probeert daarnaast rekening te houden met de beperkte bestuurskracht door sommige subsidies automatisch toe te kennen of samen te voegen, zodat onderwijsorganisaties geen afzonderlijke aanvragen hoeven te doen. Verder wordt in de derde onderwijsagenda onderwijsbestuur genoemd bij het onderdeel bestuurskracht (zie tekstkader). Maar de dagelijkse werkzaamheden van onderwijsbestuurders vergen zo veel tijd en aandacht dat er nauwelijks ruimte overblijft om de agenda te implementeren.

Onderwijsbestuur in de derde onderwijsagenda

Sinds 2010 is onderwijsbestuur bij het onderdeel bestuurskracht een prioriteit in alle onderwijsagenda's voor Saba. De derde onderwijsagenda voor Saba, getekend in juli 2023 door OCW, het bestuurscollege, de onderwijsbesturen SKO Saba en SEF en EC2, legt de nadruk op bestuurskracht en onderwijskundig leiderschap. De agenda benoemt het ontbreken van ondersteunende stafbureaus en geeft het ministerie OCW de verantwoordelijkheid voor administratieve ondersteuning voor de lange termijn, bijvoorbeeld via een centraal ondersteuningscentrum of een mobiel team. Voor het versterken van onderwijskundig leiderschap biedt het ministerie daarnaast coaches en sparringpartners aan bij specialistische vraagstukken.

Sinds 2023 veel acties, maar coördinatie is gebrekkig en partijen veranderen van rol
Tussen 2023 en 2024 zaten beide onderwijsbesturen op Saba (opnieuw) in zwaar weer. In die periode zijn veel acties ondernomen door diverse partijen. De acties werden niet altijd goed gecoördineerd en partijen veranderden gedurende het proces ook van rol. Na het vertrek van de onderwijsbesturen van beide scholen in het voorjaar van 2024 kwam vooral het openbaar lichaam Saba (OLS) in actie om ondersteuning te bieden. Die stap sluit aan bij de Sabaanse traditie van samenwerking om publieke voorzieningen goed te organiseren. Enkele medewerkers van het OLS traden op als interim-onderwijsbestuurders bij beide

⁹⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2024b.

⁹⁵ De inspectie houdt sinds 2010 op Saba toezicht op de basisschool, de school voor voortgezet en beroepsonderwijs, sociale kanstrajecten jongeren uitgevoerd door Saba Reach Foundation en Expertise Center Education Care (EC2).

onderwijsstichtingen. Landelijke overheidsinstanties bleven op afstand betrokken, maar deden wel veel meer dan gebruikelijk. Zo ondersteunde het ministerie van OCW de scholen met financiële voorschotten, een subsidie voor een coach en advies.

In dezelfde periode startte de Onderwijsinspectie onderzoeken vanwege zorgelijke signalen over de financiële situatie, het bestuurlijk handelen en de sociale veiligheid. Bij het onderzoek over sociale veiligheid valt op dat de inspectie wettelijke bepalingen interpreteert door gebruik te maken van zogenoemde veldnormen.⁹⁶ Daarvoor worden *good practices* en normen afgeleid uit documenten van de sectorraad en de collectieve arbeidsovereenkomst voor Europees Nederland. Waar doorgaans voor de eilanden een afweging wordt gemaakt tussen het toepassen van Europees-Nederlandse normen en op de eilandelijke context aangepaste normen (het *comply or explain*-principe)⁹⁷, lijkt die afweging hier niet te zijn gemaakt en werd dus door een Europees-Nederlandse bril gekeken.

Na de zomer van 2024 stelde het ministerie van OCW zich veel formeler op. De staatssecretaris gaf het onderwijsbestuur van de basisschool op Saba een aanwijzing⁹⁸ met diverse verbeteropdrachten en uiteindelijk ook een spoedaanwijzing met het oog op de sociale veiligheid.⁹⁹ Bij het bestuur van de school voor voortgezet en beroeps-onderwijs bleef het bij het uiten van zorgen en een voornemen tot een aanwijzing, waarin ook geëist werd dat het bestuur bepaalde maatregelen zou treffen.¹⁰⁰ Er kwam een tweewekelijks gesprek tussen ambtenaren van het ministerie in Den Haag en het bestuur van de school voor voortgezet en beroepsonderwijs en rapport namen de inspecteurs deze gesprekken over van het ministerie van OCW. Zij gaven nadere opdrachten om zo snel mogelijk de vereiste zaken op orde te brengen en dachten mee over concrete maatregelen. Vanwege de verbeteracties die het interim-bestuur van de school voor voortgezet en beroepsonderwijs had ingezet, schortte de staatssecretaris van OCW het voornemen tot een aanwijzing in april 2025 op. Begin juli 2025 besloot de staatssecretaris helemaal af te zien van een aanwijzing.¹⁰¹

Veel contact tussen kernspelers, weinig samenwerking met anderen

Voor de bestuurlijke inrichting van het onderwijs is de samenwerking tussen het ministerie van OCW, de Onderwijsinspectie, de onderwijsorganisaties en het bestuurscollege en de eilandsraad van het OLS het belangrijkste. Daarnaast zijn er incidentele contacten met andere betrokkenen. De onderwijsorganisaties op Saba hebben weinig contact met het middenveld van ondersteunende organisaties, belangenvertegenwoordigers en kennisinstututen in Europees Nederland. De landelijke overheid kent een breed scala aan specialismen en disciplines met eigen instanties, directies of afdelingen. Die komen op het eiland steeds in handen van een beperkt aantal mensen, bij wie deze taken en verantwoordelijkheden geconcentreerd zijn.

Er is regelmatig contact tussen de onderwijsorganisaties op Saba. Onderwijsbestuurders spreken elkaar informeel. De twee scholen en EC2 zijn naast elkaar gevestigd. De directeur-bestuurders, directeuren van EC2, Saba Reach Foundation (SRF) en het OLS hebben een vast zeswekelijks overleg.

⁹⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2024c.

⁹⁷ Het principe van *comply or explain* (pas toe of leg uit) houdt in dat alle Europees-Nederlandse regelgeving van toepassing is op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen.

⁹⁸ Een aanwijzing is hier een officiële opdracht aan het bevoegd gezag; een spoedaanwijzing wordt gegeven bij een wezenlijk vermoeden van wanbeheer.

⁹⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024b, 2024g.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2025.

De onderwijsbesturen van de twee scholen hebben een formele relatie met een partij op de achtergrond: het bisdom Willemstad voor de basisschool en de eilandsraad voor de school voor voortgezet en beroepsonderwijs. Zij kunnen in uitzonderlijke gevallen ingrijpen, maar de mate van betrokkenheid wisselde de afgelopen jaren. Sinds medio 2025 heeft het OLS een formele band met de school voor voortgezet en beroepsonderwijs. Het OLS is verder een nabije partner voor de onderwijsorganisaties en staat klaar om te helpen of middelen in te zetten. Er is vooral sprake van persoonlijk contact. Structurele platforms voor overleg zijn er niet, op de overlegtafels rondom de onderwijsagenda na.

Via het ministerie van OCW ontvangen onderwijsorganisaties op Saba informatie en bekostiging. Het belangrijkste is de bekostigingsrelatie tussen het ministerie en de scholen. Dit maakt het ook mogelijk in te grijpen als een onderwijsbestuur niet goed functioneert. Er is regelmatig contact tussen de onderwijsorganisaties en het ministerie van OCW in Den Haag of OCW Caribisch Gebied (CG), binnen de Rijksdienst Caribisch Nederland. Omdat OCW CG tot december 2025 alleen op Bonaire en Sint Eustatius zat, namen onderwijsbestuurders en voormalige schoolleiders op Saba vaak rechtstreeks contact op met Den Haag.

De Inspectie van het Onderwijs houdt sinds 2010 toezicht op de basisschool, de school voor voortgezet en beroepsonderwijs, sociale kanstrajecten jongeren uitgevoerd door Saba Reach Foundation en Expertise Center Education Care (EC2). In 2024 werd het contact tussen de inspecteurs en de onderwijsbesturen van beide scholen intensiever vanwege de specifieke onderzoeken en de daaruit voortvloeiende herstelopdrachten. Het toezicht van de inspectie is het belangrijkste correctiemechanisme in het onderwijssysteem.

De onderwijsorganisaties op Saba hebben weinig structureel contact met onderwijsinstellingen of ondersteunende organisaties in de rest van Caribisch Nederland of Europees Nederland als het gaat om versterking van onderwijsbestuur. Wel maken ze gebruik van dienstverleners op Bonaire en Sint Maarten, zoals accountants en notarissen. Ook zijn ze lid van de PO-Raad en VO-raad. Contact met profielorganisaties en externe adviseurs is er af en toe, maar vaak tijdelijk.

Opvattingen over goed bestuur en rol overheden verschillen sterk

Opvattingen over goed onderwijs lopen op Saba uiteen. Ook hebben de partijen op het eiland en op landelijk niveau sterk verschillende verwachtingen over onderwijsbesturen. Op Saba wordt een situatie met professionele onderwijsbestuurders door veel betrokkenen als ideaal gezien. Leraren geven aan dat ze een betrouwbare werkgever, aandacht voor personeel, transparantie, heldere communicatie en zichtbaar leiderschap verwachten. Ze hopen ook op kennis van onderwijs, openheid voor vernieuwing, inzicht in ontwikkelingen elders, objectiviteit, eerlijkheid en verantwoording. Onderwijspersoneel en ouders verwachten dat hun stem wordt gehoord. Tegelijkertijd is er begrip dat dit ideaal moeilijk is te verwezenlijken met een bestuur van vrijwilligers die hun bestuurlijk werk met de beste bedoelingen proberen vorm te geven naast hun reguliere werkzaamheden.

Behoeftes aan autonomie én aan ondersteuning vanuit Europees Nederland

Sabanen geven aan sterk te hechten aan hun autonomie en benadrukken daarbij hun eigenheid. Ze vinden het belangrijk dat keuzes aansluiten bij de gebruiken en behoeften van het eiland. Tegelijkertijd is er waardering voor de hulp en expertise die ze van buitenaf ontvangen. Soms ontstaat hier een spanning: sommige inwoners vinden het lastig wanneer Europese Nederlanders als adviseurs of interim-schoolleiders worden ingezet, terwijl de inwoners tegelijkertijd de kennis en ervaring

van deze professionals waarderen. Deze professionals weten doorgaans goed de weg in het Nederlandse onderwijssysteem, kunnen makkelijk communiceren met het ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie en beschikken over de benodigde bestuurlijke kennis. Daardoor gaat de voorkeur soms toch uit naar een Europees-Nederlandse schoolleider of directeur-bestuurder.

Verwachtingen ten aanzien van eilandelijke overheid botsen met formele rol en invloed

Op Saba verwachten mensen, ook onderwijsprofessionals, dat de eilandelijke overheid directer betrokken is bij het onderwijs dan past bij de formele rol van het OLS. Wanneer op een school iets speelt, kijken Sabanen vaak naar de eilandelijke overheid voor een oplossing. Zeker voor onderwijsprofessionals en ouders die niet uit Europees Nederland komen, is het niet altijd duidelijk dat het OLS formeel niet verantwoordelijk is voor de scholen.

Sabanen verwachten dat het OLS goed op de hoogte is van wat er op de scholen gebeurt en dat de gedeputeerde zich als nabije bestuurder en ambassadeur inzet, zowel op het eiland als daarbuiten. Deze verwachtingen sluiten niet aan bij de beperkte formele rol van het OLS, de aanwezige onderwijskennis binnen het OLS en de brede portefeuille van de gedeputeerde. Van het OLS wordt dus tegelijkertijd verwacht de formele bevoegdheden te respecteren én te handelen in lijn met de eilandelijke verwachtingen en betrokkenheid.

4.3 Beeld: onderwijsbestuur vraagt blijvende aandacht

Saba kampte de afgelopen jaren met een aantal uitdagingen op het gebied van goed onderwijsbestuur. Enkele daarvan keren telkens terug en laten zich lastig volledig wegnemen. Dit wijst op structurele risico's in het onderwijsbestuur op Saba. Tot voor kort werden oplossingen vaak gezocht in het vervangen van onderwijsbestuurders of schoolleiders of in individuele training en coaching. Er is beperkt aandacht voor de structurele uitdagingen die ten grondslag liggen aan de problematiek en die samenhangen met de eilandelijke context waarin onderwijsorganisaties opereren. Sinds medio 2025 zijn er aanpassingen in de organisatiestructuur van de onderwijsbesturen doorgevoerd.

Europees-Nederlandse opvattingen over goed bestuur voeren boventoon

Onderwijsorganisaties op Saba bewegen zich tussen de eilandelijke samenleving en het Nederlandse onderwijssysteem. Directeur-bestuurders en raden van toezicht schakelen voortdurend tussen deze twee werelden, waarin verschillende ideeën leven over goed bestuur. Hoewel Saba een kleine bestuurlijke omgeving kent met vrijwillige onderwijsbestuurders, blijkt in crisissituaties zoals in 2024 het Europees-Nederlandse perspectief op besturen dominant.

Ingrepen van overheidsinstanties en de interpretatie van wettelijke voorschriften zijn gebaseerd op Europees-Nederlandse uitgangspunten. In Europees Nederland zijn onderwijsorganisaties doorgaans groter en professioneler, met minder vrijwilligers in het bestuur. De verwachtingen over beleidsvoering, financiën, leiderschap en kwaliteitszorg zijn daardoor hoog. De inrichting van onderwijsorganisaties op Saba wijkt af en kan niet altijd aan de hoge verwachtingen voldoen.

De dominantie van het Europees-Nederlandse perspectief maakt dat posities van onderwijsbestuurders en schoolleiders vaak door mensen uit Europees Nederland worden vervuld, omdat zij ervaring hebben met dat systeem. Dit brengt

waardevolle kennis en ervaring in op de scholen op Saba, maar betekent ook dat het contact tussen de scholen en landelijke overheidsinstanties vanuit het Europees-Nederlandse perspectief wordt ingevuld. Gesprekken van het ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie worden gevoerd met gesprekspartners binnen de onderwijsorganisaties die door dezelfde Europees-Nederlandse bril naar het onderwijs kijken en die ook de taal van het Nederlandse onderwijssysteem spreken. Mensen die minder ervaring hebben met dat systeem, vinden minder aansluiting bij deze gesprekken.

Sturen en bijsturen op afstand blijken moeilijk

Interventies vanuit de Onderwijsinspectie en het ministerie van OCW zetten eilandelijke onderwijsbestuurders aan tot actie. Inspectierapporten zorgen voor urgentiebesef en zetten beweging in gang, ook onder ouders en anderen in de gemeenschap. De bestuurlijke crises uit het verleden laten zien hoe moeilijk het is om op afstand bij te sturen. Europees-Nederlandse ambtenaren bezoeken regelmatig het eiland, wat soms leidt tot grote bestuurlijke drukte. De eilandelijke overheid staat in nauwer contact met de onderwijsorganisaties, maar heeft formeel weinig invloed.

Voor instanties op afstand is het lastiger de situatie op het eiland goed in te schatten. Signalen komen laat binnen bij het ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie, en effecten van genomen maatregelen worden vertraagd zichtbaar. Soms leidt dit tot onderschatting of juist overreactie of tot een stapeling van maatregelen. Beslissingen en rapporten van overheidsinstanties kosten tijd, waardoor keuzes voor interventies vaak achterlopen op de meest recente ontwikkelingen. Daardoor werken onderwijsbesturen aan veel verbeteropgaven tegelijkertijd, waarbij nieuw aangestelde bestuurders soms kritiek krijgen op hun handelen, dat in feite door voorgangers is ingezet.

Het instrumentarium van de overheid om het onderwijsbestuur op Saba te versterken, is beperkt. Sturende maatregelen kunnen pas in een laat stadium worden ingezet en zijn doorgaans ingrijpend. Een aanwijzing heeft bijvoorbeeld veel impact. Stoppen met de bekostiging van zwak functionerende scholen is op Saba geen optie, omdat er per sector maar één school is.

Ingrijpen van buiten kan ertoe leiden dat onderwijsbestuurders op Saba veel aandacht besteden aan externe zaken, wat ten koste gaat van het intern contact met personeel, ouders en leerlingen en studenten. Dit wordt versterkt wanneer er sprake is van overlappende (herstel)opdrachten vanuit de Onderwijsinspectie en aanwijzingen vanuit het ministerie van OCW, zoals op Saba is gebeurd. In zulke omstandigheden kunnen maatregelen die verbeteringen tot doel hebben, het bestuurlijk vermogen juist onder druk zetten, waardoor maatregelen niet altijd het gewenste effect hebben.



saba onderwijs personeel

De twee scholen op Saba hebben samen zestig medewerkers. De kleine omvang en afgelegen ligging van het eiland maken werving, behoud en scholing van onderwijspersoneel lastig. Er zijn allerlei partijen betrokken, maar veel ligt op het bordje van de beide scholen. Dit vraagt om sterkere banden met boven- of buitenschoolse netwerken en ondersteunende organisaties.

Schoolleiders, leraren en onderwijsassistenten zijn cruciaal voor goed onderwijs. Door de kleine schaal en afgelegen ligging van het eiland zijn werving, behoud en scholing van onderwijspersoneel een uitdaging op Saba. De twee scholen worden hierin weinig ondersteund. Voor hun personeelsbeleid werken zij grotendeels met Europees-Nederlandse wettelijke kaders, terwijl ze voor de werving van hun onderwijspersoneel voornamelijk afhankelijk zijn van de Caribische regio.

5.1 Themabeschrijving: uitdagingen bij werving, behoud en scholing personeel

De beide scholen op Saba hebben samen 60 medewerkers in het onderwijs en in totaal 268 leerlingen en studenten.¹⁰² Van de 60 medewerkers behoren er 50 tot het onderwijzend personeel. De meesten van hen werken voltijds en geven les in meer dan één vak, klas of jaarlaag. Over het algemeen lukt het om voldoende onderwijspersoneel aan te trekken en scholingsactiviteiten te organiseren of beschikbaar te maken. Maar er zijn ook uitdagingen. Die komen vooral voort uit de eilandelijke context waarin het onderwijs wordt gegeven.

Scholen worstelen met werving personeel

Net als veel scholen in het Koninkrijk hebben de scholen op Saba openstaande vacatures bij de start of in de loop van het schooljaar. Op Saba is vooral de werving van docenten voor het vak Nederlands moeilijk, onder meer omdat het als vreemde taal moet worden onderwezen en leraren uit Europees Nederland hierin niet standaard zijn getraind. Onderwijspersoneel werven voor CXC-vakken, die in Europees Nederland niet bestaan, is ook een uitdaging, zoals bijvoorbeeld het vo-vak Integrated Science. Verder is het lastig leraren te werven die in meerdere vakken of jaarlagen les kunnen geven. Zeker bij vakken waarvoor geen voltijds-aanstelling bestaat, moeten vaak meerdere vakken of taken gecombineerd worden om tot een voltijdsaanstelling te komen. Op Saba is het namelijk niet gebruikelijk banen bij verschillende werkgevers te combineren.¹⁰³ Meestal lukt het uiteindelijk wel een vacature te vullen, maar voor de directeur-bestuurder is de werving van onderwijspersoneel een opgave en de wervingsprocedures zijn intensieve trajecten. Er is vaak zo veel tijd mee gemoeid, dat er enkele weken of maanden geen leraar beschikbaar is voor een groep of vak.

De wervingsbasis op Saba is beperkt. De meeste leraren en onderwijsassistenten komen van buiten het eiland; werken op Saba betekent vaak ook verhuizen. Vooral bij tijdelijke contracten is dat niet altijd haalbaar. Werving en selectie vinden daarom meestal op afstand plaats, via telefoon of video. Daarbij spelen soms ook vragen over bevoegdheden en diploma-erkenning. Voor leraren uit Europees Nederland kan werken op Saba een waardevolle ervaring zijn, al heeft het ook nadelen, zoals een beperkte pensioenopbouw¹⁰⁴ en andere werknemersvoorzieningen (zie tekstkader).¹⁰⁵

¹⁰² Peildatum 1 oktober 2025.

¹⁰³ Om dezelfde redenen is het lastig specialisten te werven voor de begeleiding van leerlingen en studenten met specifieke ondersteuningsbehoeften, zoals een logopedist.

¹⁰⁴ In het bijzonder opbouw van AOW-rechten.

¹⁰⁵ <https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk>

Sociale zekerheid en pensioen voor onderwijspersoneel op Saba

Voor leraren uit Europees Nederland geldt werken op Saba als werken in het 'buitenland', ook al is Saba onderdeel van Nederland. Saba valt samen met Bonaire en Sint Eustatius onder een eigen Caribisch-Nederlands stelsel voor sociale zekerheid en pensioen. In dit stelsel is er geen werkloosheidsverzekering en terugkerende leraren hebben in Europees Nederland geen recht op een WW-uitkering. Bij werkloosheid op Saba kunnen leraren wel onderstand (vergelijkbaar met bijstand in Europees Nederland) ontvangen, mits ze minimaal vijf jaar op Saba hebben gewoond.¹⁰⁶ Voor het pensioen bouwen leraren Algemene Ouderdomsverzekering (AOV)-rechten op, vergelijkbaar met de Nederlandse Algemene Ouderdomswet (AOW).¹⁰⁷

De twee scholen op Saba hebben bij werving te maken met formele vereisten. Omdat de laatste jaren ongeveer de helft van het onderwijspersoneel op Saba uit andere landen komt, moeten scholen goed op de hoogte zijn van procedures die de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hanteert voor inreisvisa en verblijfs- en werkvergunningen voor leraren en familieleden, om te zorgen dat nieuwe medewerkers tijdig op Saba kunnen starten. Hoewel onderwijspersoneel op Saba voorrang heeft bij de IND, duurt bijvoorbeeld een politieonderzoek over de laatste vijf jaar vrij lang. Vooral leraren van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) of de Verenigde Staten wachten soms enkele maanden op de benodigde papieren, zoals een machtiging tot voorlopig verblijf. In het tekstkader hierna worden de immigratieregels toegelicht.

Immigratieregels voor onderwijspersoneel Saba

Onderwijspersoneel dat op Saba gaat werken, valt onder immigratieregels van Caribisch Nederland. Er zijn drie categorieën.

1. Migranten uit Europees Nederland, andere Koninkrijkslanden en de VS mogen drie maanden zonder vergunning werken. Daarna is een verklaring van rechtswege nodig, aangevraagd door de school bij de voorpost van de Immigratie- en Naturalisatiedienst Caribisch Nederland (IND-CN).
2. Migranten uit overige EU-landen en enkele andere landen (waaronder Noorwegen, Japan en Zwitserland) mogen vrij inreizen, maar hebben een verblijfsvergunning nodig om te werken, aangevraagd door de school bij IND-CN.
3. Migranten uit overige landen hebben naast een verblijfsvergunning ook een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) nodig. De school vraagt eerst de vergunning aan, daarna reist de werknemer naar een Nederlandse ambassade voor de mvv.

Verblijfsvergunningen zijn tijdelijk en afgestemd op de duur van het arbeidscontract; verlenging is mogelijk vanaf vier maanden voor afloop van het contract. Doorlooptijden liggen doorgaans tussen enkele weken en 45 dagen voor mvv-verlengingen. Aanvragen kunnen gedurende het hele jaar worden ingediend en behandeld.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Onderstand is inkomensondersteuning van de Rijksoverheid voor inwoners van Caribisch Nederland die (tijdelijk) niet kunnen rondkomen.

¹⁰⁷ <https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk/ouderdomspensioen-ao>

¹⁰⁸ <https://www.rijksdienstcn.com/immigratie-naturalisatie>

Scholen kampen met hoog verloop onder onderwijspersoneel

De twee scholen op Saba kennen een hoog personeelsverloop. Het komt vaak voor dat leraren na een of twee jaar, een paar maanden of zelfs een paar weken alweer vertrekken. Dit heeft grote gevolgen voor het onderwijs. Er zijn geen of nauwelijks vervangers beschikbaar binnen de scholen. Daardoor kan een vak na vertrek van een leraar vaak enkele weken of maanden niet worden onderwezen. Dit heeft de afgelopen jaren bijvoorbeeld gegolden voor het vak Nederlands op beide scholen en voor het vo-vak Sciences. En aangezien er maar één school voor voortgezet en beroepsonderwijs is op het eiland, zijn daardoor alle vo-leerlingen en studenten verstoken van les in dit vak. Ze krijgen hiermee geen volwaardig onderwijs.

Leerlingen en studenten geven aan dat nieuwe leraren vaak opnieuw beginnen met de lesstof, omdat er geen overdracht is. Dit komt door de lange periode tussen het vertrek van een leraar en de komst van een opvolger en door het ontbreken van een lesplan of methode. Ouders, leerlingen en studenten maken zich grote zorgen over de consequenties voor hun leerontwikkeling en voor hun kansen om verder te kunnen studeren in het vervolgonderwijs. Dat is zeker het geval bij het vak Nederlands, waar specifieke taaleisen gelden voor vervolgonderwijs in Europees Nederland.

Voor het grote verloop onder onderwijspersoneel zijn diverse redenen. Saba biedt beperkte carrière- en doorgroeimogelijkheden. Tegelijkertijd vraagt werken op het eiland veel van leraren en onderwijsassistenten, omdat er weinig protocollen, structuren, syllabi en doorlopende leerlijnen zijn ontwikkeld. Armoede, huiselijk geweld en andere sociale problemen komen ook de scholen binnen. Leraren in het voortgezet en beroepsonderwijs geven aan meerdere, zo niet alle jaarlagen les en er zitten doorgaans verschillende niveaus in dezelfde klas. Op beide scholen krijgen leerlingen en studenten met ondersteuningsbehoeften les in de reguliere groepen, want er is geen speciaal onderwijs op Saba. Bovendien heeft het onderwijs op Saba tegelijkertijd een Caribische en een Europees-Nederlandse oriëntatie. Het onderwijsprogramma in het basisonderwijs is gebaseerd op (aangepaste) Nederlandse kerndoelen, maar het onderwijs is in het Engels. De onderwijsprogramma's in het voortgezet en beroepsonderwijs zijn gebaseerd op het Caribisch georiënteerde CXC-programma, maar moeten ook voorbereiden op vervolgstudies in de Verenigde Staten en Europees Nederland. Die combinaties maken dat leraren veel lesmateriaal zelf moeten aanpassen en ontwikkelen.

Professionalisering moeilijk te organiseren en onvoldoende aangepast aan onderwijs op Saba

Voor de twee scholen op Saba is het een opgave om lokaal scholingsactiviteiten voor onderwijspersoneel te organiseren. Trainers moeten hiervoor speciaal naar Saba reizen en dat brengt hoge reis- en verblijfskosten met zich mee. Zo kan een training al snel 5000 Amerikaanse dollar kosten, terwijl eenzelfde training in Europees Nederland, zonder reis- en verblijfskosten, 500 euro kost. Onderwijsorganisaties op Saba komen vaak niet in aanmerking voor subsidies, omdat hun verzoek meestal niet past in de subsidieregeling van Europees Nederland. Hoewel er ook subsidies zijn die direct worden toegekend door het ministerie van OCW, zijn die tijdelijk. Daar komt bij dat het onderwijs op Saba vraagt om specifieke scholing. Denk aan scholing in het verzorgen van Engelstalig onderwijs gebaseerd op Nederlandse kerndoelen. En aan scholing in het omgaan met de specifieke meertalige populatie van Saba. Trainers die van buitenaf worden ingevlogen, kennen over het algemeen de situatie op Saba niet. Onderwijsorganisaties kennen wel trainers die goed op hun behoeften aansluiten, maar het kost de organisaties veel tijd en moeite deze professionals naar het eiland te halen en de trainingen goed te organiseren.

Onderwijspersoneel op Saba krijgt onderwijsinnovaties, vakinhoudelijke of vakdidactische ontwikkelingen die buiten het eiland spelen niet gemakkelijk mee. Door de afgelegen ligging is het moeilijk een schooloverstijgend netwerk te vormen om regelmatig kennis en ervaringen uit te wisselen. Leraren kunnen weliswaar cursussen buiten het eiland volgen, maar dat betekent altijd reizen en dus hoge reis- en verblijfskosten. Bovendien is een leraar dan al snel meerdere dagen tot een week afwezig. Uitwisselingen en scholingsactiviteiten in Europees Nederland, zoals conferenties en activiteiten van vakverenigingen, zijn bovendien meestal in het Nederlands, dat de meeste leraren en onderwijsassistenten op Saba onvoldoende machtig zijn. Online cursussen en trainingen houden meestal geen rekening met het tijdsverschil tussen Europees en Caribisch Nederland en zijn eveneens vaak in het Nederlands. Zo vertelden twee basisschoolleraren op Saba hoe ze 's nachts een online cursus volgden in het Nederlands en de volgende ochtend weer les moesten geven.

5.2 Analyse: veel partijen betrokken bij werving, behoud en scholing onderwijspersoneel, zwaartepunt ligt bij scholen

De verantwoordelijkheid voor werving, behoud en scholing van onderwijspersoneel ligt hoofdzakelijk bij de scholen op Saba. Dat is in lijn met de bestuurlijke inrichting van het Nederlandse onderwijssysteem.

Veel partijen betrokken, zwaartepunt ligt bij scholen zelf

De eerste verantwoordelijkheid ligt bij het onderwijsbestuur als werkgever en verantwoordelijke voor het schoolbeleid, waaronder het personeelsbeleid. Tot medio 2025 werd dit in de praktijk overgelaten aan de schoolleider. In 2025 is dat bij beide scholen geformaliseerd door het nieuwe two tier-model, met een dagelijks directeur-bestuurder. Daarmee zijn de onduidelijkheid en onenigheid over de rol- en taakverdeling binnen het onderwijsbestuur rondom personeelsbeleid verminderd.

Op het niveau van de landelijke overheid spelen de wetgever en de regering een belangrijke rol; in het bijzonder de bewindslieden en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in Den Haag. De landelijke overheid zorgt ten eerste voor een wettelijk kader dat voorschriften bevat over bevoegdheid, benoembaarheid en personeelsbeleid. Ook bepaalt de wetgever de wettelijke basis voor bekostiging van de scholen en daarmee de financiële kaders waarbinnen onderwijsorganisaties personeelsbeleid voeren.

Ook OCW Caribisch gebied is betrokken, al was er tot 2026 geen eilandelijk kantoor op Saba (anders dan op Bonaire en Sint Eustatius).¹⁰⁹ Verder is het openbaar lichaam Saba (OLS) – en in het bijzonder het bestuurscollege – een relevante partij als het gaat om onderwijspersoneel. Er is geen lerarenvakbond op Saba, terwijl zulke bonden doorgaans belangrijk zijn voor personeelsbeleid en -regelgeving.

Overige relevante partijen zijn de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Caribbean Examinations Council (CXC), de Technical and Vocational Education and Training Council (TVETC), lerarenopleidingen, trainers en organisaties die trainingen aanbieden en subsidieverleners, zoals het Nationaal Agentschap Erasmus+. Op de achtergrond zijn ook de PO-Raad en de VO-raad voor onderwijspersoneel op Saba in beeld.

De IND heeft een afdeling op Saba met twee medewerkers. De andere betrokken instanties opereren op afstand. Er is geen initiële opleiding voor onderwijspersoneel op Saba, dus leraren moeten hun opleidingen buiten het eiland volgen. De dichtstbijzijnde is de Bachelor of Arts in Elementary Education op Sint Maarten. Deze opleiding is erkend: met dit diploma kunnen afgestudeerden een lesbevoegdheid voor Saba aanvragen, mits ze ook de taaleisen (Engels en Nederlands op B2-niveau) halen. Er is geen infrastructuur op Saba voor scholingsactiviteiten, maar enkele externe trainers en organisaties zoals Instituto Pedagogico Arubano (IPA) bieden incidenteel trainingen aan.

Werving, scholing en behoud hebben volle aandacht, maar ondersteuning is beperkt

Werving, scholing en behoud van onderwijspersoneel hebben de aandacht van de belangrijkste partijen in het onderwijssysteem: het ministerie van OCW, het OLS en de twee scholen, EC2 én SRF op Saba. Onderwijspersoneel wordt ook expliciet genoemd in de gezamenlijke derde onderwijsagenda (zie tekstkader). Maar in de praktijk leven de onderwijsagenda's niet. Veel onderwijspersoneel weet niet van het bestaan van de onderwijsagenda af of werkt er niet mee, omdat de dagelijkse werkzaamheden al veel vragen.

Onderwijspersoneel in derde onderwijsagenda¹¹⁰

Een belangrijke prioriteit in de derde agenda is het aanpakken van personeelstekorten en het verbeteren van de werkomgeving en professionele ontwikkelingsmogelijkheden. Daarvoor zijn drie doelen geformuleerd: behoud van onderwijspersoneel, voldoende gekwalificeerd personeel en meer professionalisering. De onderwijsbesturen ontwikkelen daartoe samen een inwerkprogramma en het ministerie van OCW organiseert een informatiedag in Den Haag voor geïnteresseerde leraren. Op Saba wordt gewerkt aan de werving van onderwijsassistenten, een betere begeleiding van leraren, en beurzen voor werkzoekenden. Het ministerie is voornemens het lerarentekort te onderzoeken om vervolgens een aanpak op maat te ontwikkelen. In het kader van professionalisering komen er cursussen voor ervaren leraren die schoolleider willen worden, een overzicht van trainingsaanbod in het Caribisch gebied en Europees Nederland en een actieplan voor doorlopend opleidingsaanbod en strategisch personeelsbeleid.

Onderwijsorganisaties werken binnen landelijke kaders aan werving

Op Saba zijn de directeur-bestuurders en het EC2-bestuur primair verantwoordelijk voor het volledige personeelsbeleid. Dit omvat de werving en selectie van nieuwe leraren, strategisch personeelsbeleid, ontslagprocedures en professionalisering. Bij een vacature bepaalt de directeur-bestuurder de wervingsstrategie en maakt hiervoor gebruik van eilandelijke, regionale en Europees-Nederlandse kanalen, websites en persoonlijke netwerken. Daarbij spelen de specifieke onderwijsbehoeften van de scholen een rol. Zo zoekt de school voor voortgezet en beroepsonderwijs leraren met ervaring in CXC-onderwijs, terwijl voor het vak Nederlands andere wervingsroutes nodig zijn.

De werving van leraren op Saba vindt plaats binnen de kaders van de landelijke onderwijswetten. De Nederlandse regelgeving stelt bekwaamheidseisen voor leraren, vastgelegd in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel BES. Voor de basisschool op Saba mogen kandidaten met een diploma van een niet-

Nederlandse lerarenopleiding pas worden aangesteld nadat de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) heeft bevestigd dat het diploma voldoet aan de gestelde eisen. Voor de school voor voortgezet en beroepsonderwijs gelden de eisen zoals vastgelegd in het BES Besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool (op Sint Eustatius). Daarin staat dat leraren pedagogisch, vakinhoudelijk en didactisch bekwaam moeten zijn, goed met leerlingen moeten kunnen omgaan, hun lessen effectief moeten kunnen geven en op het eigen functioneren moeten kunnen reflecteren.¹¹¹

IND-CN behandelt de visum- en verblijfsprocedures voor onderwijspersoneel. De afdeling op Saba ondersteunt scholen bij deze procedures met een versnelde route voor personeel. Sinds juli 2023 zijn de verblijfs- en tewerkstellingsvergunningen gecombineerd, waardoor het traject vereenvoudigd is. Toch kan een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) nog drie tot vier maanden op zich laten wachten, afhankelijk van de mogelijkheid van kandidaten om naar een ambassade te reizen en de doorlooptijd bij de ambassade.

Totstandkoming arbeidsvoorwaarden is moeizaam proces

Op Saba (net als op Bonaire en Sint Eustatius) doen scholen niet mee aan de cao-onderhandelingen in Europees Nederland. De arbeidsvoorwaarden van de scholen vallen deels onder het ambtenarenrecht van Caribisch Nederland en deels worden ze apart vastgesteld. EC2 en SRF vallen daarbuiten. De twee scholen en hun personeelsvertegenwoordigers onderhandelen over lonen, toeslagen en eventuele aanvullende middelen, terwijl salarissen en vergoedingen via eilandbesluiten worden vastgesteld na overleg met onderwijsbesturen en vakbonden. OCW CG faciliteert jaarlijks het overleg tussen scholen, personeel en de drie eilanden (Bonaire, Saba en Sint Eustatius) samen. Het proces is complex door het grote aantal betrokken partijen van de drie eilanden, en de beperkte kennis van arbeids- en ambtenarenrecht, terwijl landelijke organisaties de eilandelijke situatie onvoldoende kennen.

Door financiële problemen bij de twee scholen op Saba liepen afspraken vertraging op, waardoor ook het onderwijspersoneel op Bonaire en Sint Eustatius nog geen vastgestelde arbeidsvoorwaarden had. Zo werd de overeenkomst voor 2024 pas eind 2024 getekend. Inmiddels heeft Bonaire wel getekend voor 2025, maar voor Saba was deze begin 2026 nog niet afgerond. Eind 2025 verscheen een evaluatierapport over het proces van arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in Caribisch Nederland.¹¹² Het constateerde knelpunten zoals beperkte zeggenschap, onduidelijke verantwoordelijkheden, vertragingen en gebrek aan transparantie.

Behoud onderwijspersoneel op agenda, systematische aanpak ontbreekt nog

Alle partijen op het eiland vinden het belangrijk dat nieuwe leraren goede begeleiding krijgen. Dit om te zorgen dat leraren langer blijven. Verder zijn de reacties op het verloop van personeel veelal ad hoc. Op het moment dat iemand vertrekt, wordt de werving voor een nieuwe leraar gestart. Tot medio 2025 werd niet tot nauwelijks op een ander niveau gekeken hoe de organisaties minder risico's lopen bij personeelwisselingen, bijvoorbeeld door structuren en leerlijnen helder neer te zetten of door de organisatie en het onderwijs anders in te richten.

¹¹¹ Besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES.
Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045020/2022-08-01>

¹¹² Klein, Kloppers, Middelbeek, Donker van Heel & Sacré, 2025.

Er zijn gemengde ervaringen met het verwelkomen, begeleiden en inwerken van nieuw personeel door onderwijsbesturen en schoolmanagementteams. Een hoog personeelsverloop vraagt om duidelijke en vaste structuren, protocollen, onderwijsprogramma's, leerlijnen en trajecten binnen een school, zodat het wiel van de werving niet telkens opnieuw hoeft te worden uitgevonden. In wervingsprocedures krijgen kandidaten weinig ruimte om zich te oriënteren op het wonen en werken op het eiland. Leraren worden aangenomen zonder het eiland te hebben bezocht of een proefperiode te hebben doorlopen. Het gebeurt ook niet vaak dat iemand eerst als stagiair op een van de scholen werkt.

De wetgever legt veel verantwoordelijkheid bij de besturen van de onderwijsorganisaties en heeft daartoe bijvoorbeeld voorschriften over strategisch personeelsbeleid geformuleerd. De directeur-bestuurders moeten een aantal zaken regelen voor nieuwe leraren, zoals een intakegesprek, een buddy, hulp bij het vinden van huisvesting en een reis- en verhuiskostenvergoeding. Een welkomsten inwerkprogramma is nog in de maak. Onderdeel van dit programma zullen regelmatige evaluatiegesprekken zijn, om te beoordelen hoe de zaken er zowel professioneel als persoonlijk voor staan. In 2025 is voor de basisschool een *school development plan* opgesteld met aandacht voor het welzijn en het behoud van onderwijspersoneel. Het is een speerpunt in het schoolbeleid om te komen tot een meer stabiele staf.

De Inspectie van het Onderwijs controleert de naleving van wettelijke normen inzake personeelsbeleid en onderwijsbevoegdheid. Tijdens reguliere bezoeken en specifieke onderzoeken spreken de inspecteurs met onderwijsgeevenden, ook over onderwerpen die betrekking hebben op werving, behoud en scholing. Bij signalen dat er iets niet goed gaat op de school, doet de Onderwijsinspectie gericht onderzoek, zoals recentelijk naar de sociale veiligheid, ook van personeel, op de basisschool.

Voor scholing wordt pragmatisch gezocht naar mogelijkheden en incidenteel extra geld

De directeur-bestuurders investeren in teamontwikkeling en scholing; op Saba, buiten het eiland en online. Er zijn studiedagen voor onderwijspersoneel en teamoverleggen om kennis te delen, maar een systematische aanpak ontbrak tot medio 2025. Inmiddels wordt gewerkt aan meerjarige professionaliseringsplannen.

Vooral vanwege de reis- en verblijfskosten werken de scholen het liefst met trainers uit de Caribische regio, zoals van de lerarenopleiding IPA op Aruba. Er worden ook trainers uit Europees Nederland ingevlogen. Om dezelfde reden proberen de scholen trainingen te combineren, bijvoorbeeld door samen te werken met scholen op Bonaire, Sint Eustatius of Sint Maarten. Ook proberen ze aan te sluiten bij trainingen die andere partijen organiseren op het eiland of op een naburig eiland. Ook plannen scholen trainingen intensief in een korte tijd, zonder herhalingsessies, zodat trainers maar één keer hoeven af te reizen.

Het ministerie van OCW stelt financiële middelen ter beschikking voor coaching en training van onderwijspersoneel. Soms vliegt het ministerie van OCW zelf trainers in. Het ministerie werkt ook met subsidieregelingen en ondersteuningsprogramma's, waarbij onderwijsorganisaties op Saba kunnen aansluiten. Specifieke budgetten voor Caribisch Nederland kunnen er ook toe leiden dat de onderwijsorganisaties op Saba juist worden uitgesloten van zulke regelingen en programma's. Zo werd een aanvraag vanuit de basisschool voor het programma 'Goed worden, goed

blijven' afgewezen, omdat hiervoor een apart budget voor Caribisch Nederland bleek te bestaan. Hetzelfde gold bij de subsidieregeling voor de brugfunctionaris. Er is geen educatieve infrastructuur op Saba die scholen kan bedienen met scholingsactiviteiten. Trainers en organisaties die trainingen aanbieden, raken doorgaans betrokken doordat een van de onderwijsorganisaties op Saba hen benadert. De betrokkenheid is vaak eenmalig of beperkt tot een aantal keren.

Sterke verbindingen tussen onderwijsorganisaties, zwakkere buiten die kring

Voor het werven, scholen en behouden van onderwijspersoneel werken de twee scholen en EC2 goed samen. De verbindingen met partijen daarbuiten zijn zwakker, bijvoorbeeld met organisaties voor scholing of kennisdeling. Als er sprake is van samenwerking, staat die vaak op zichzelf of is tijdelijk. Het valt op dat andere betrokken partijen veelal een-op-een relaties hebben met een of meer van de onderwijsorganisaties op Saba. Daarnaast is er een cluster van organisaties op landelijk niveau die zich bezighouden met beleidsvorming rondom personeelsbeleid en bevoegdheidseisen. Die twee zijn vooral met elkaar verbonden door het rechtstreekse contact tussen het ministerie van OCW en de onderwijsorganisaties op Saba.

Hechte relaties tussen scholen en EC2

De sterkste verbindingen bestaan tussen de twee scholen en EC2. De directeur-bestuurders van de scholen en de directeur van EC2 en teamleden hebben regelmatig persoonlijk contact en delen kennis van en ervaringen over opleidingen. Soms delen of combineren ze personeelsleden, zoals de muziekleraar en ICT-coördinator die op beide scholen werken. De zorgcoördinator van de school voor voortgezet en beroepsonderwijs begeleidt ook onderwijsassistenten van de basisschool en EC2 die het opleidingsprogramma op Sint Maarten volgen. Deze drie onderwijsorganisaties organiseren samen trainingen, maar stemmen hun wervingsacties nog weinig op elkaar af.

Zwakkere relaties met andere partijen op Saba

Verbindingen met andere partijen op het eiland zijn zwakker. Er wordt weinig samen opgetrokken bij het werven, behouden of scholen van personeel. Als dat wel gebeurt, is het meestal via spontane, persoonlijke gesprekken. Ook de Saba Reach Foundation (SRF) staat wat verder van af van de scholen op Saba. Behalve in een zorgnetwerk zijn er bijna geen formele samenwerkingen tussen organisaties voor kinderen en jongeren rond werving, behoud en scholing van personeel. Wel werkt de basisschool samen met een kinderdagverblijf aan trainingen voor werken met jonge kinderen.

Zwakke relaties met onderwijsinstellingen, lerarenopleidingen en trainers elders

Er zijn op Saba weinig formele structuren om samen te werken aan werving, behoud of scholing van personeel. Uitzonderingen zijn het halfjaarlijkse onderwijsplatform voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius samen, dat over alles rondom onderwijs gaat, en het jaarlijkse overleg over arbeidsvoorwaarden georganiseerd door OCW CG.

Verbindingen tussen de twee scholen op Saba en ondersteunende organisaties buiten het eiland ontbreken of zijn beperkt. Ook met lerarenopleidingen in Europees Nederland of in de Caribische regio is het contact minimaal. Er is af en toe contact en samenwerking met de lerarenopleiding IPA op Aruba. Ook met het Netwerk Nederlands als Vreemde Taal voor het Caribisch gebied (NVT Carib) is er contact voor cursussen. Relaties met andere trainers of organisaties die trainingen aanbieden, zijn meer wisselend en vaak eenmalig. De PO-Raad en de VO-raad hebben op dit moment geen rol als het gaat om onderwijspersoneel, bijvoorbeeld met coaches, trainingen of online bijeenkomsten.

OCW is zowel dichtbij als ver weg

De directeur-bestuurders en raden van toezicht hebben regelmatig ad-hoc-contact met het ministerie van OCW (CG), veelal via persoonlijke lijnen, om behoeften kenbaar te maken en mogelijkheden voor financiering en andere vormen van ondersteuning te bespreken. Regelmatig bezoeken beleidsmedewerkers uit Den Haag, Bonaire of Sint Eustatius het eiland. Dat biedt meer mogelijkheden om elkaar te leren kennen en uit te wisselen dan in Europees Nederland gebruikelijk is. Tussen de bezoeken door blijft de afstand groot.

Verwachtingen rondom onderwijspersoneel lopen uiteen

Er bestaan spanningen tussen verwachtingen en formele eisen. In de eerste plaats zijn de Nederlandse benoembaarheidseisen voor leraren anders dan wat een specifiek deel van de leraren in het Caribisch gebied gewend is. In een deel van de landen in het Caribisch gebied volstaat namelijk een universitair bachelordiploma, al dan niet in combinatie met een educatieve aantekening.

Ten tweede bestaan er onder het onderwijspersoneel verwachtingen over de organisatie waar zij werken die niet altijd stroken met de praktijk. De meerderheid is niet gewend aan de inbedding van scholen in het Nederlandse onderwijssysteem. Onderwijsprofessionals die in Europees Nederland hebben gewerkt, lopen er tegenaan dat scholen op Saba anders functioneren, anders geleid worden en een beperkter beroep kunnen doen op externe ondersteuning dan ze gewend zijn.

Ten derde lopen verwachtingen over salarissen en arbeidsvoorwaarden sterk uiteen. Veel onderwijsgeevenden op Saba zijn niet op de hoogte van hun rechten en plichten als werknemer op grond van de Ambtenarenwet BES, de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten en hun contract met de onderwijsorganisatie. De verschillende typen contracten, salarisschalen en het ontslagrecht zijn voor hen onbekend terrein. Regelingen zijn niet goed afgestemd op leraren die van verschillende plekken komen, waardoor het bijvoorbeeld lastig te bepalen is welke salarisschaal een ervaren leraar moet krijgen, indien eerdere inschaling niet kan worden voortgezet.

Tot slot bestaan binnen de schoolteams grote verschillen in eerdere onderwijservaringen, taalgebruik en opvattingen over onderwijs, pedagogiek, didactiek en leraarschap, die zijn te herleiden tot verschillen in onderwijs en opvoeding in de landen waar leraren zijn opgegroeid dan wel opgeleid. Dat leidt tot verschillen in pedagogische stijl, discipline en hiërarchie binnen de klas of groep. De culturele diversiteit in de lerarenteams weerspiegelt de multiculturele samenleving die Saba is en deze kan het onderwijs verrijken. Diversiteit binnen onderwijsteams vraagt echter wel om interne dialoog en onderwijskundig leiderschap en daarvoor is tot nu toe weinig ruimte.

5.3 Beeld: verantwoordelijkheid voor werving, behoud en scholing personeel vraagt sterkere verbindingen

In het Nederlandse onderwijssysteem ligt de verantwoordelijkheid voor het werven, behouden en scholen van onderwijspersoneel primair bij de school of het onderwijsbestuur. Dat geldt ook voor de scholen op Saba. De onderwijswetgeving en het toezicht volgen dezelfde lijn. Die verantwoordelijkheid vraagt veel van de scholen op Saba. Door de kleine schaal van het eiland en van de scholen zijn de laatste voor hun bemensing afhankelijk van een kleine groep professionals en hun netwerken. De scholen op Saba moeten voor hun personeelsbeleid veel meer

regelen dan scholen in Europees Nederland, zoals IND-procedures, diploma-erkenning, buitenlandse werving en het bepalen van de arbeidsvoorwaarden. Dit legt druk op de kleine scholen op Saba.

Scholen onvoldoende verbonden met bredere systeem

De scholen op Saba zijn onvoldoende onderdeel van boven- of buitenschoolse netwerken of verbonden met ondersteunende organisaties om uitdagingen op het gebied van onderwijspersoneel het hoofd te kunnen bieden. Fysieke en mentale afstand hinderen verbindingen met Europees Nederland. Vanwege hun beperkte capaciteit en de grote afstand kunnen scholen die verbindingen niet zelf tot stand brengen en onderhouden. Daarbij hebben ze hulp nodig en die ontbreekt vooralsnog. Het ministerie van OCW probeert hierin te compenseren en voert soms taken uit die het in Europees Nederland niet op zich neemt. Zo organiseert het ministerie overleg of legt contacten, bijvoorbeeld voor het maken van afspraken over arbeidsvoorwaarden. Doordat Saba niet is aangesloten bij cao-onderhandelingen voor onderwijspersoneel tussen sociale partners in Europees Nederland, springt het ministerie van OCW in. Dat biedt, mede door de grote afstand, geen duurzame oplossing voor dit vraagstuk. Stakeholders willen graag meer inspraak dan ze nu hebben. Ook leidt het tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en vertragingen bij het maken van afspraken over arbeidsvoorwaarden.¹¹³

Wetgeving past niet goed

Op het gebied van onderwijspersoneel blijkt de Caribisch-Nederlandse onderwijs- wet- en regelgeving niet altijd passend voor de situatie op Saba. Het illustreert hoe ingewikkeld het kan zijn om regelgeving goed op de Sabaanse situatie af te stemmen. Bekwaamheidseisen zijn daarvan een voorbeeld: de school voor voortgezet en beroepsonderwijs valt vanwege de keuze voor CXC-onderwijs grotendeels buiten de standaard bekwaamheidseisen voor Nederlandse leraren, en de basisschool wil graag werken met op Saba toegespitste eisen die rekening houden met eilandelijke benodigdheden en opvattingen. Hoewel de Wet primair onderwijs BES ruimte biedt voor specifieke eisen voor Saba, is het in de praktijk ingewikkeld hieraan vorm te geven. Specifieke bekwaamheidseisen voor Saba zouden een daarop toegespitste lerarenopleiding vereisen. Die is er vooralsnog niet. Het ontbreekt aan een eenvoudige en werkbare procedure om diploma's van leraren die buiten Nederland zijn opgeleid, te erkennen en hen een bevoegdheid te geven. Voor het ministerie van OCW en de scholen op Saba is het niet haalbaar voor elke nieuwe regel of wijziging een speciaal traject in te richten.



sint eustatius inclusief onderwijs

Op Sint Eustatius zijn geen aparte scholen voor speciaal onderwijs. Daarom gaan alle leerlingen en studenten – ongeacht hun ondersteuningsbehoefte – samen naar school. Daarbij zijn partijen intensief betrokken, maar het systeem van inclusie loopt tegen grenzen aan.

Op Sint Eustatius is inclusief onderwijs een breed gedeeld uitgangspunt. Dit betekent dat alle vijf de scholen ernaar streven onderwijs te bieden aan ruim 560 leerlingen en studenten op het eiland, ongeacht hun ondersteuningsbehoeften.¹¹⁴ Het Nederlandse onderwijssysteem voorziet niet in aparte scholen voor speciaal onderwijs op het eiland. Wel is er een expertisecentrum voor onderwijszorg dat leerlingen, studenten en leraren ondersteunt, opdat alle leerlingen en studenten kunnen deelnemen aan het onderwijs op Sint Eustatius. Dat vraagt veel van alle betrokkenen. Het aantal leerlingen en studenten met een extra ondersteuningsbehoefte neemt toe en daarmee ook de druk op het onderwijspersoneel. Hoewel de betrokkenen op het eiland regelmatig met elkaar overleggen, blijven structurele verbeteringen uit. Dat komt doordat zij vooral bezig zijn tekorten en gaten tijdelijk te vullen. Volgens betrokkenen slaagt de landelijke overheid er onvoldoende in om de juiste randvoorwaarden te creëren, zodat de onderwijsorganisaties structureel goed en inclusief onderwijs kunnen aanbieden.

6.1 Themabeschrijving: inclusief onderwijs is uitgangspunt

Inclusief onderwijs is een breed gedragen ideaal op Sint Eustatius. Leerlingen en studenten met cognitieve of fysieke beperkingen gaan samen naar school met leerlingen en studenten zonder beperkingen. Maar de ondersteuningsvragen zijn toegenomen en uiteenlopend geworden. Het vraagt veel van alle betrokkenen om de juiste ondersteuning voor alle leerlingen en studenten te realiseren. De geboden ondersteuning is ontoereikend en bekostiging en huisvesting van de scholen schieten tekort.

Waar in Europees Nederland leerlingen met een zware ondersteuningsbehoefte vaak naar een school voor gespecialiseerd onderwijs gaan, volgen op Sint Eustatius leerlingen en studenten met en zonder een extra ondersteuningsbehoefte samen onderwijs, of het nu gaat om ondersteuning bij gedragsproblemen, autisme of bij het leren van de Engelse taal. Alle vijf de scholen op het eiland streven ernaar goed onderwijs te bieden aan alle kinderen en jongeren, ongeacht welke ondersteuning zij nodig hebben.

De vier basisscholen op Sint Eustatius hebben geen eigen specialisatie in bepaalde ondersteuningsbehoeften. Er is dus niet één basisschool gespecialiseerd in leerlingen met autisme en een andere school gespecialiseerd in leerlingen met een fysieke beperking. Na het basisonderwijs gaan alle leerlingen naar dezelfde school voor voortgezet en beroepsonderwijs. Alle vijf de scholen zijn verantwoordelijk voor het onderwijs aan leerlingen en studenten met een ondersteuningsbehoefte. Om dat mogelijk te maken, opereren de schoolbesturen in een samenwerkingsverband. De uitvoeringsorganisatie daarvan is het Expertise Centre Education Care (ECE). Ook werken de scholen samen met andere organisaties op en buiten het eiland. Inclusief onderwijs is een terugkerend thema in de onderwijsagenda, bij het onderdeel Onderwijszorg (zie tekstkader hierna).

Onderwijszorg in derde onderwijsagenda

In de derde onderwijsagenda voor Sint Eustatius is afgesproken dat scholen, ouders, het expertisecentrum, zorgprofessionals, de ministeries van OCW, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het openbaar lichaam Sint Eustatius (hierna: OLE) samenwerken om alle kinderen en jongeren passende zorg en ondersteuning te bieden. Het doel is de samenwerking tussen scholen en zorgorganisaties te verbeteren en het expertisecentrum uit te bouwen tot een vaste, structureel gefinancierde voorziening. Er komt een evaluatie om de benodigde middelen te bepalen. Ook onderzoeken de ministeries hoeveel kinderen en jongeren die in zorginstellingen wonen, (deels) onderwijs kunnen volgen en hoe dit onderwijs het best kan worden georganiseerd, op school of op een andere manier.¹¹⁵

Inclusief onderwijs past in internationale beweging

Het ministerie van OCW streeft naar inclusief onderwijs in Nederland. Het ministerie bedoelt daarmee: onderwijs dat alle kinderen en jongeren dicht bij huis, volwaardig en gelijkwaardig toegang biedt tot een inclusieve leeromgeving, waarin zij zich samen ontwikkelen en samen leren en participeren. In een inclusieve leeromgeving zijn alle kinderen en jongeren welkom op een school dicht bij huis. De leerlingen en studenten leren met en van elkaar. De school is toegankelijk voor alle kinderen, jongeren, personeelsleden en ouders.¹¹⁶

Dit idee past bij een wereldwijde beweging. De Verenigde Naties (VN) willen dat kinderen en jongeren met extra ondersteuningsbehoeften zo veel mogelijk naar regulier onderwijs gaan, samen met leerlingen en studenten zonder extra ondersteuningsbehoeften. Scholen moeten waar nodig aanpassingen doorvoeren, zodat deze kinderen en jongeren onderwijs kunnen volgen.¹¹⁷ Dit sluit aan bij het VN-verdrag over de rechten van mensen met een handicap.¹¹⁸ Nederland ondersteunt dit verdrag en werkt aan inclusief onderwijs, al zijn er nog flinke stappen nodig om dit volledig te bereiken.¹¹⁹ Op Sint Eustatius lukt het, ondanks het breed gedragen ideaal, nog niet om dit waar te maken.

Inclusief onderwijs loopt tegen grenzen aan

Leerlingen en studenten op Sint Eustatius gaan allemaal dicht bij huis en gezamenlijk naar school, maar het onderwijs slaagt er niet in noodzakelijke aanpassingen door te voeren en alle leerlingen en studenten de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben. Dit heeft onder meer te maken met de beschikbare voorzieningen. Op Sint Eustatius zijn de onderwijs- en ondersteuningsvoorzieningen klein, waardoor deze een beperkte capaciteit hebben. Dat geldt ook voor de voorzieningen in de zorgketen. Bovendien zijn (specialistische) deskundigen en voorzieningen niet altijd op het eiland, in het onderwijs of in de zorgketen aanwezig.

Doelgroep groter en veranderd; ondersteuning blijft achter

Op Sint Eustatius hebben veel leerlingen en studenten behoefte aan extra ondersteuning. Alle vijf de scholen op het eiland hebben te maken met zorgleerlingen of -studenten en dat is de afgelopen jaren toegenomen.¹²⁰ In 2020 ging het om 20 tot 40% van alle leerlingen en studenten.¹²¹ Het aandeel zorgleerlingen en -studenten

¹¹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024f.

¹¹⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024a.

¹¹⁷ UNICEF, 2017; zie ook Onderwijsraad, 2020.

¹¹⁸ Verenigde Naties, 2006.

¹¹⁹ Zie ook Onderwijsraad, 2020.

¹²⁰ Expertise Centre Education Care St. Eustatius, 2025.

¹²¹ Middelbeek, Van de Vecht & Sligte, 2020.

bij de school voor voortgezet en beroepsonderwijs, de Gwendoline van Puttenschool (GvP), is gestegen van ongeveer 40 naar 49% in het schooljaar 2024-2025. Ook op de vier basisscholen is een toename te zien.¹²² Daarnaast is de diversiteit van leerlingen en studenten die extra ondersteuning nodig hebben, toegenomen. Het gaat voornamelijk om leerlingen en studenten met autisme en ook leerlingen en studenten die moeite hebben met het Engels, omdat zij pas kort op het eiland zijn of thuis geen Engels spreken. De toegenomen vraag is een van de redenen dat sommige leerlingen en studenten niet altijd de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben.

Specialisten van het Expertise Centre Education Care (ECE), leraren en zorgcoördinatoren geven aan dat taalbarrières het moeilijker maken om deze leerlingen en studenten goed te diagnosticeren en de ondersteuning te geven die zij nodig hebben.¹²³ Hierdoor ervaart het onderwijspersoneel een extra complicatie wanneer leerlingen en studenten de Engelse taal onvoldoende beheersen.

Op Sint Eustatius verschilt de ondersteuning aan leerlingen, studenten en scholen met hoe die in Europees Nederland geregeld is. Ten eerste verschilt de regeling voor zorg en ondersteuning in de onderwijswetten voor Caribisch Nederland van de wettelijke regeling voor passend onderwijs in Europees Nederland. De Wet op expertisecentra (WEC), die speciaal onderwijs regelt in Europees Nederland, geldt niet op Sint Eustatius (noch op Saba en Bonaire). Daarnaast zijn veel ondersteunende organisaties in Europees Nederland alleen van grote afstand betrokken of helemaal niet actief op het eiland. Denk aan de Koninklijke Auris Groep, de Landelijke Oudervereniging Balans en het Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg (NCOJ). Verder ontbreken belangrijke voorzieningen voor zorgleerlingen en -studenten in de zorgketen op Sint Eustatius. Zo zijn er te weinig medische specialisaties en ontbreekt opvang voor kinderen die niet meer thuis kunnen wonen.

Onderwijspersoneel onvoldoende voorbereid en ondersteund

Het onderwijspersoneel geeft aan onvoldoende voorbereid te zijn en onvoldoende te worden ondersteund om volledig inclusief onderwijs te verzorgen. Leraren willen over het algemeen wel graag inclusief onderwijs bieden. Ook als er wettelijke mogelijkheden zouden zijn om een aparte school voor speciaal onderwijs in te richten, zouden veel mensen op Sint Eustatius daar niet voor kiezen. Maar het valt leraren zwaar les te geven aan groepen leerlingen en studenten met uiteenlopende ondersteuningsbehoeften. Sommige leerlingen en studenten kampen met problemen op cognitief of sociaal-emotioneel gebied, anderen hebben een fysieke beperking, spraakproblemen of vertonen onbegrepen gedrag. Scholing voor leraren om hiermee om te gaan, is beperkt mogelijk. Leraren kunnen bijvoorbeeld online een Master Special Educational Needs volgen, maar vanwege het tijdsverschil moet dat vaak in de avond- en nachturen. Daarbij sluit deze master niet goed aan bij de context van Sint Eustatius. Jaarlijks is er een professionaliseringsbudget van maximaal 2500 Amerikaanse dollar per persoon beschikbaar. Opleidingen en trainingen zijn vaak duurder, zeker als deze buiten het eiland plaatsvinden of als scholen trainers moeten invliegen.¹²⁴

Zorgcoördinatoren op de basisscholen geven aan dat ze onvoldoende ondersteuning kunnen bieden aan hun collega's en aan leerlingen. Volgens sommigen komt dat omdat ze hun functie combineren met lesgevende of leidinggevende taken vanwege

¹²² Expertise Centre Education Care St. Eustatius, 2025.

¹²³ Middelbeek e.a., 2020.

¹²⁴ Zie ook hoofdstuk 5.

de kleinschaligheid van de scholen.¹²⁵ De stapeling van taken leidt tot hoge werkdruk en onvoldoende tijd om collega's en leerlingen goed te ondersteunen. Daarom hebben inmiddels twee van de vier basisscholen hun zorgcoördinator een fulltime aanstelling aangeboden. De GvP heeft een zorgteam met een zorgcoördinator, een remedial teacher en een schoolmaatschappelijk werker, die zich volledig op de ondersteuning van leerlingen, studenten en leraren kunnen richten.

Ook de ondersteuning aan scholen is onvoldoende. Expertise Centre Education Care (ECE) fungeert als spin in het web van de ondersteuning aan de vijf scholen bij de uitvoering van inclusief onderwijs. Maar ook de capaciteit van dit expertisecentrum is beperkt. Zo heeft ECE wel remedial teachers, een logopedist, een creatief therapeut en een ambulante begeleider, maar andere specialisten zoals de gz-psycholoog en de neuropsycholoog moeten worden ingevlogen. Hierdoor kunnen leerlingen en studenten niet altijd tijdig de juiste hulp krijgen. Bovendien is het duur om specialisten telkens te laten overkomen. Hoewel het onderwijspersoneel tevreden is met het werk van ECE, kan het expertisecentrum niet alle verzoeken beantwoorden. Dat legt een last op leraren en zorgcoördinatoren, die daardoor minder tijd hebben voor andere leerlingen en studenten. En omdat er op Sint Eustatius geen voorzieningen voor zwaardere ondersteuning zijn, moeten sommige leerlingen en studenten met hun ouders het eiland tijdelijk of in uitzonderlijke gevallen permanent verlaten om onderwijs te kunnen volgen.

Huisvesting belemmert inclusief onderwijs

Op Sint Eustatius belemmert de huisvesting van de scholen inclusief onderwijs. Scholen geven aan dat hun schoolgebouwen te weinig of geen geschikte ruimtes hebben waar (schaduw)leraren¹²⁶ of specialisten met leerlingen en studenten individueel of in kleine groepen kunnen werken. Er zijn bijna geen extra ruimtes om leerlingen en studenten apart te begeleiden. Ook werken op de gang, zoals soms in Europees Nederland gebeurt, is niet mogelijk. De schoolgebouwen zijn zo ontworpen dat klaslokalen direct uitkomen op de galerij en het schoolplein, waardoor privacy en rustige werkplekken ontbreken.

Het openbaar lichaam Sint Eustatius (OLE) en het ministerie van OCW zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen. Scholen kunnen bij het OLE aangeven dat zij meer lokalen nodig hebben, maar het OLE heeft naar eigen zeggen onvoldoende budget om hierin te voorzien.

Bekostiging van inclusief onderwijs op Sint Eustatius¹²⁷

De bekostiging van inclusief onderwijs op Sint Eustatius is geregeld via de Wet primair onderwijs BES (WPO BES) en de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020) en wijkt af van de systematiek in Europees Nederland. Scholen op Sint Eustatius ontvangen extra middelen om leerlingen en studenten met speciale onderwijsbehoeften te ondersteunen. De vier basisscholen krijgen een opslag van 11,5% en het schoolbestuur voor voortgezet en beroepsonderwijs ontvangt 40% boven op de basisbekostiging. Daarnaast krijgt ECE jaarlijks een subsidie van het ministerie van OCW voor haar wettelijke taken.

¹²⁵ Middelbeek e.a., 2020.

¹²⁶ Schaduwleraren worden gekoppeld aan individuele leerlingen om hen te helpen in het leerproces.

¹²⁷ Gebaseerd op Van Buijten e.a., 2025.

Bekostiging voor inclusief onderwijs onvoldoende

Op Sint Eustatius is de bekostiging voor inclusief onderwijs onvoldoende.¹²⁸ Door de kleine schaal en de afgelegen ligging van Sint Eustatius kost het veel geld om alle leerlingen en studenten goed te ondersteunen. Hoewel de vaste bekostiging per leerling/student hoger is dan in Europees Nederland en er extra geld is voor leerlingen en studenten met een specifieke onderwijsbehoefte,¹²⁹ dekt dit volgens de schoolleiders niet de werkelijke kosten. Zij geven aan dat scholen onderwijs moeten bieden aan alle kinderen en jongeren met ondersteuningsbehoeften, maar ze ervaren dat de huidige financiering onvoldoende rekening houdt met de zwaarte of het type van de zorg.¹³⁰ In de praktijk functioneren de scholen als een mix van regulier onderwijs, speciaal onderwijs en nieuwkomersonderwijs. Er is geen aparte bekostiging voor de opvang en begeleiding van nieuwkomersleerlingen en -studenten, terwijl de migratie toeneemt. Het groeiend aantal leerlingen en studenten met een ondersteuningsbehoefte legt een nog grotere druk op het budget, aldus de schoolleiders en onderwijsbestuurders. Schoolleiders geven aan dat er te weinig geld overblijft om gespecialiseerde SEN-leraren (Special Educational Needs Teachers) aan te trekken of het zittende onderwijspersoneel de noodzakelijke training en ondersteuning te geven.

Door de afgelegen ligging is het kostbaar en lastig het onderwijspersoneel structureel bij te scholen op inclusief onderwijs.¹³¹ Incidentele subsidies, bijvoorbeeld voor taalklassen en begeleiding van leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften, bieden geen structurele oplossing.¹³²

6.2 Analyse: veel partijen intensief betrokken, maar systeem loopt tegen grenzen aan

Om inclusief onderwijs te realiseren is het nodig dat meerdere partijen samenwerken. Op sommige punten is onvoldoende duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Bovendien hebben betrokkenen uiteenlopende verwachtingen van de partijen die zich bezighouden met inclusief onderwijs op Sint Eustatius. Dat leidt tot spanningen.

Inclusief onderwijs verantwoordelijkheid van veel partijen

Inclusief onderwijs ontstaat door samenwerking van meerdere partijen. De landelijke overheid bepaalt de inrichting van het systeem. De vijf scholen op het eiland verzorgen onderwijs aan alle leerlingen en studenten inclusief degenen met specifieke ondersteuningsbehoeften.

Landelijke overheid heeft systeem ingericht, eilandelijke overheid nauwelijks betrokken

De landelijke overheid bepaalt de inrichting van het systeem voor onderwijszorg op Sint Eustatius. In 2010 besloot de landelijke overheid de onderwijszorgstructuur in Caribisch Nederland anders in te richten dan in Europees Nederland en geen voorzieningen voor speciaal onderwijs op te nemen.¹³³ In 2011 en 2012 hebben projectleiders in dienst van het ministerie van OCW de onderwijszorgstructuur per eiland opgezet.

De Inspectie van het Onderwijs controleert of onderwijsinstellingen in hun schoolgids hebben staan welke ondersteuning zij bieden en hoe de structuur van ondersteuning

¹²⁸ Van Buiren e.a., 2025.

¹²⁹ Artikel 68 WPO BES; artikel 11.23 WVO 2020. Zie *Deel C: Achtergrondinformatie*. Scholen hebben geen afgebakend budget voor elke leerling met een extra ondersteuningsbehoefte.

¹³⁰ Van Buiren e.a., 2025.

¹³¹ Zie ook hoofdstuk 5.

¹³² Van Buiren e.a., 2025.

¹³³ Middelbeek e.a., 2020.

geregeld is. De inspectie controleert hoe dit werkt in de praktijk en of dit voldoet aan de wettelijke eisen en geeft een herstelopdracht als dat nodig is. Ook controleert de inspectie of de onderwijsbesturen een eilandelijk zorgplan hebben en houdt toezicht op ECE om te zien in hoeverre het expertisecentrum bijdraagt aan de kwaliteit van de onderwijszorg op Sint Eustatius.¹³⁴ Onderwijsbesturen dragen zorg voor het inrichten van een samenwerkingsverband, het vaststellen van een eilandelijk zorgplan en het inrichten van een expertisecentrum onderwijszorg.¹³⁵

De taken van het OLE zijn beperkt als het gaat om inclusief onderwijs. Het bestuurscollege is gedeeltelijk verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen en de leerplichtambtenaar heeft als taak de Leerplichtwet te handhaven – dit onder de verantwoordelijkheid van het bestuurscollege. De leerplichtambtenaar houdt toezicht op schoolverzuim en denkt mee over wat nodig is om leerlingen en studenten onderwijs te kunnen laten volgen. Voor kinderen en jongeren die niet naar school kunnen vanwege lichamelijke of psychische beperkingen, kunnen ouders een beroep indienen voor vrijstelling van de leerplicht.¹³⁶ Op het moment van schrijven waren er geen gevallen van ontheffing van de leerplicht op Sint Eustatius. De leerplichtambtenaar overlegt met scholen over schoolaanwezigheid van leerlingen en studenten en kijkt wat nodig is om te kunnen deelnemen aan het onderwijs. Daarnaast heeft de Unit Social Support van het OLE een centrum ingericht dat kinderen, jongeren en ouders ondersteunt bij vragen rondom opvoeding en sociaal-emotionele vraagstukken of gedragsvraagstukken: The Rock.¹³⁷ Medewerkers van The Rock hebben nauw contact met ECE. Samen bekijken zij welke zorg het best door ECE geleverd kan worden en welke door The Rock.

Op het gebied van Jeugdzorg hebben het OLE en Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) ook een verantwoordelijkheid.¹³⁸ Zie het tekstkader.

Verantwoordelijkheden Jeugdzorg

Het OLE is verantwoordelijk voor:

- a) de beschikbaarheid van een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van preventieve en eerstelijns jeugdzorg op het eiland;
- b) het op een laagdrempelige en herkenbare manier aanbieden van deze jeugdzorg; en
- c) het aanbieden van deskundig advies aan degenen die beroepsmatig met jeugdigen werken over vragen en problemen met betrekking tot opgroei- en opvoedingsproblemen.

ZJCN is er verantwoordelijk voor:

- a) dat een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van tweede- en derdelijns jeugdzorg beschikbaar is in Caribisch Nederland;
- b) dat de tweede- en derdelijns jeugdzorg te allen tijde bereikbaar en beschikbaar zijn in situaties waar onmiddellijke uitvoering van deze jeugdzorg geboden is;
- c) dat degenen die beroepsmatig met jeugdigen werken, deskundig advies kunnen krijgen over vragen en problemen met betrekking tot opgroei- en opvoedingsproblemen; en
- d) dat de taken zoals beschreven in het Besluit pleegzorg BES worden uitgevoerd.¹³⁹

¹³⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2024a.

¹³⁵ Artikel 10.4 WPO BES; WVO 2020.

¹³⁶ Artikel 14 onder a Leerplichtwet BES.

¹³⁷ <https://www.statiagovernment.com/units-directorates/directorate-of-social-domain/services/about-the-rock>

¹³⁸ ZJCN valt onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Zie ook <https://www.zorgenjeugdncn.nl/>

¹³⁹ Bestuurlijke afspraken jeugdzorg Caribisch Nederland, gesloten op 7 juni 2023 op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Onderwijspersoneel levert diverse vormen van ondersteuning

Leraren bezien wat leerlingen en studenten nodig hebben en passen het onderwijs daarop aan. Zij geven ondersteuning in de klas en vragen extra hulp van de zorgcoördinator als dat nodig is. Wanneer leerlingen en studenten om medische redenen voor korte of langere tijd van het eiland af zijn en niet naar school kunnen, verzorgen leraren lesmateriaal, zodat de leerlingen en studenten kunnen doorwerken aan hun schoolwerk.

De zorgcoördinatoren organiseren de ondersteuning op school – elke school heeft er een. Zij werken samen met leerlingen, studenten, leraren en ouders en voorzien hen van advies. Ze betrekken de ouders van leerlingen en studenten bij de zorgvraag en bij het zorgaanbod dat de school doet en leggen vast welke extra zorg de school aanbiedt.¹⁴⁰ Indien nodig verwijzen zij door naar de tweedelijnszorg. De laatste levert specialistische hulp als de ondersteuning van de eerste lijn (de school) niet toereikend is.

Onderwijsassistenten bieden praktische ondersteuning aan leraren, werken met kleine groepen leerlingen en begeleiden soms klassen wanneer de leraar met een kleine groep leerlingen of studenten werkt.

Expertise Centre Education Care (ECE) is centrale speler¹⁴¹

ECE is een centrale speler bij het realiseren van inclusief onderwijs. ECE verzorgt de tweedelijnszorg wanneer scholen doorverwijzen en ondersteunt de scholen in de uitvoering van de eerstelijnszorg. Gemandateerde vertegenwoordigers vanuit de schoolbesturen vormen samen het bestuur van ECE. Zie het tekstkader voor de wettelijke kerntaken van ECE.

Wettelijke opdracht ECE

ECE heeft als wettelijke opdracht gespecialiseerde ondersteuning te bieden aan leerlingen en studenten met specifieke onderwijsbehoeften wanneer scholen hierin zelf niet toereikend kunnen voorzien.¹⁴² Deze taak omvat het bieden van onderwijs-ondersteunende activiteiten en ambulante begeleiding aan leerlingen en studenten met een lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke, geestelijke of meervoudige beperking. Daarnaast verricht ECE handelingsgerichte diagnostiek op verzoek van het bevoegd gezag, het samenwerkingsverband of ouders en adviseert en consulteert ECE scholen en andere betrokkenen over passende onderwijs- en ondersteuningsvoorzieningen.

ECE biedt geavanceerde ondersteuning en diensten die niet beschikbaar zijn binnen de scholen. Dit gebeurt zowel op school als in een gespecialiseerde afdeling binnen ECE. Het expertisecentrum test leerlingen en studenten op verzoek van de school en de ouder(s) en maakt voor het basisonderwijs¹⁴³ individuele onderwijsplannen (IEP's) om leerlingen met speciale behoeften te ondersteunen. Basisscholen kunnen vanuit ECE ook ondersteuning krijgen van een remedial teacher en een ambulante begeleider voor leerlingen met dyslexie of andere ondersteuningsbehoeften.¹⁴⁴ ECE co-financiert schaduwleraren en verzorgt hun training en begeleiding.

¹⁴⁰ Middelbeek e.a., 2020.

¹⁴¹ Expertise Centre Education Care (ECE) heet in de wet het Expertisecentrum onderwijszorg. Op Sint Eustatius noemt men het ECE, daarom houdt de Onderwijsraad deze term aan.

¹⁴² Artikel 28 Wet primair onderwijs BES; artikel 11.18 Wet voortgezet onderwijs 2020; artikel 3.4 Wet educatie en beroepsonderwijs BES.

¹⁴³ Het Care Team van de GvP maakt de IEP's voor de leerlingen van de school.

¹⁴⁴ Expertise Centre Education Care St. Eustatius, 2025.

Wanneer nodig en (financieel) haalbaar huurt ECE extra expertise in. Intensieve ondersteuning of zorg kan ECE zelf niet bieden. Het expertisecentrum verwijst dan door naar de derdelijnszorg, via een arts. Soms gaat het om een verwijzing buiten Sint Eustatius. Bij een medische noodzaak kan de leerling of student naar Bonaire worden overgeplaatst. ECE regelt dit samen met Expertisecentrum Onderwijs en Zorg (EOZ) op Bonaire.

Elk jaar maakt de directeur van ECE een eilandelijk zorgplan, waarin staat hoe de onderwijszorg op het eiland is georganiseerd, welke resultaten worden verwacht en hoe het geld wordt besteed. Dit is een wettelijke verplichting. Het eilandelijk zorgplan wordt naar de Inspectie van het Onderwijs gestuurd. ECE ontvangt jaarlijks subsidie voor het uitvoeren van het eilandelijk zorgplan¹⁴⁵ en krijgt daarnaast financiële steun van het OLE. Elk onderwijsbestuur verwerkt het eilandelijk zorgplan verder in het schoolplan en de schoolgids.

New Challenges Foundation is vangnet

Gebrek aan passende ondersteuning op school kan ertoe leiden dat jongeren niet langer naar school kunnen of willen gaan. De New Challenges Foundation (NCF) biedt sociale kantrajecten (SKJ's) aan voor jongeren (18-24 jaar) die voortijdig de school hebben verlaten en nog geen startkwalificatie hebben.¹⁴⁶ Zo fungeert NCF als vangnet op het eiland. Dit traject wordt bekostigd door het OLE.¹⁴⁷

Onheldere taakverdeling hindert op orde brengen randvoorwaarden

Op sommige punten is voor de betrokkenen onvoldoende duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit speelt op drie niveaus: (1) tussen ECE en onderwijsorganisaties, (2) tussen de landelijke en eilandelijke overheid en onderwijsorganisaties en (3) tussen de verschillende domeinen op het eiland. Het gaat dan bijvoorbeeld om verantwoordelijkheden voor training, verlenen van zorg en ontwikkeling of uitvoering van beleid. Betrokkenen geven aan dat dit de samenwerking hindert en leidt tot spanningen. Daardoor kan het lastig zijn de randvoorwaarden voor inclusief onderwijs op orde te brengen.

Op Sint Eustatius werken de vijf scholen en ECE nauw samen. Ze voeren regelmatig overleg. Toch zijn de verwachtingen over rollen en verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk. ECE wil dat leraren zich beter ontwikkelen in het bieden van ondersteuning aan hun leerlingen of studenten. Leraren ervaren een hoge werkdruk door de vele hulpvragen van leerlingen en studenten. De combinatie van verschillende ondersteuningsbehoeften van leerlingen en studenten vraagt veel van leraren en daarvoor is extra gespecialiseerde menskracht in de school nodig. Denk aan een Special Educational Needs Teacher (SEN-leraar) voor een Special Education Needs Class en een Behavioral Support Teacher voor leerlingen met gedragsproblemen. Voor uitbreiding van capaciteit hebben scholen echter geen financiële ruimte.¹⁴⁸ Zolang het de lerarenteams ontbreekt aan voldoende expertise, willen zij juist meer ondersteuning krijgen vanuit ECE.

Scholen verwijzen leerlingen en studenten door naar ECE, maar ook het expertisecentrum heeft beperkte capaciteit. Zo ontstaat een patroon van naar elkaar wijzen.¹⁴⁹ Iedere school of leraar doet apart een beroep op ECE en alles bij elkaar kan dat

¹⁴⁵ Zie artikel 3 Regeling subsidie expertisecentra onderwijszorg CN.

¹⁴⁶ <https://ncfstata.com/courses/skj-program/>

¹⁴⁷ Er ligt een voornemen om de Wet SKJ BES in te trekken en het beleid voor voortijdig schoolverlaten in te voeren dat in Europees Nederland geldt.

¹⁴⁸ Zie het Actieplan 2025-2026 van het Care Team van de GvP, maar vooralsnog heeft de school daar geen budget voor.

¹⁴⁹ Schaveling, Bryan & Goodman, 2012.

leiden tot overbelasting van ECE. Het expertisecentrum verwacht dat scholen meer zelf doen en hun onderwijspersoneel daarvoor ook beter opleiden. Terwijl scholen juist verwachten dat ECE meer ondersteuning biedt. ECE heeft het team van professionals uitgebreid, maar geeft aan dat meer aanbod ook tot meer vraag zal leiden.

In 2024 concludeerde de Onderwijsinspectie dat de ondersteuning en begeleiding effectiever kunnen zijn als ECE en de scholen duidelijke afspraken maken over verantwoordelijkheden en samen een aanpak ontwikkelen. Zo kunnen leerlingen en studenten profiteren van een uniforme en stabiele aanpak van zowel ECE als het onderwijspersoneel.¹⁵⁰

Voor verschillende betrokkenen is het niet helder welke taken en verantwoordelijkheden bij de diverse instanties horen en wie voor welke ondersteuning dient te zorgen. In sommige gevallen gaat het om de vraag wie moet betalen voor een traject met een kind. Als een leerling of student bijvoorbeeld gedragsproblemen heeft, moet worden bepaald of de leerling of student meer gebaat is bij tweedelijnszorg (bijvoorbeeld Art Therapy van ECE) of bij derdelijnszorg (doorverwijzing naar een orthopedagoog). Medische zorg en mentale zorg zijn verzekerd. Als een leerling of student dergelijke (derdelijns)zorg nodig heeft, is een verwijzing van de huisarts noodzakelijk. De (tweedelijns)onderwijszorg die ECE verstrekt, betaalt het centrum uit de subsidie die het daarvoor van het ministerie van OCW ontvangt. In andere gevallen draait het om de vraag welke zorg het meest passend is voor de leerling of student en wie de aangewezen instantie is om die zorg te verlenen. Wanneer een leerling of student gebaat zou zijn bij logopedie, kan het bijvoorbeeld onduidelijk zijn of ECE dit moet organiseren en bekostigen of de derdelijnszorg, betaald door de zorgverzekering.

Landelijke overheidsinzet past niet altijd bij praktijk

De onderwijsinstellingen vinden dat zij te veel op hun bordje krijgen. Zij zoeken daarom regelmatig direct contact met het ministerie van OCW in Den Haag wanneer zij tegen problemen aanlopen. Maar het ministerie heeft formeel niet de taak daarop direct in te spelen en blijft op zekere afstand. De rol van de landelijke overheid ligt voornamelijk in het zorgen voor bekostiging en een wettelijk kader. Daardoor missen de partijen op het eiland een betrokken overheid die de bevoegdheid en capaciteit heeft om te zorgen dat de instellingen hun taak naar behoren kunnen vervullen. Ook de onderwijsagenda's die vanuit het onderwijsplatform opgesteld worden, leven niet in de praktijk. Veel onderwijspersoneel is niet op de hoogte van het bestaan ervan of maakt er geen gebruik van, omdat de dagelijkse werkzaamheden al veel tijd en aandacht vragen.

Uiteenlopende wensen en verwachtingen zorgen voor spanningen

Ten aanzien van inclusief onderwijs lopen de wensen en verwachtingen op een aantal punten uiteen. Hierdoor ontstaan spanningen tussen betrokkenen. Zo hebben ouders verschillende wensen en verwachtingen. Sommigen zijn terughoudend met het aanvragen van hulp of delen van testresultaten/diagnoses, uit angst voor stigmatisering. Zij zijn niet graag open over hun problemen. Ook aangeboden hulp accepteren is voor hen soms lastig. De kleine schaal van het eiland versterkt dit. Omdat iedereen elkaar kent, weet iedereen het meteen als iemand problemen heeft. Andere ouders verwachten juist meer ondersteuning dan scholen en ECE momenteel (kunnen) bieden. Zij zijn teleurgesteld wanneer hun kind niet de hulp en ondersteuning krijgt die het nodig heeft om te kunnen deelnemen aan het onderwijs.

In uitzonderlijke gevallen leidt dit ertoe dat ouders noodgedwongen met hun kind vertrekken van het eiland om elders passende ondersteuning te ontvangen.

De verwachtingen over de staatkundige hervormingen van 10-10-10 zijn voor Sint Eustatius wat betreft inclusief onderwijs slechts deels waargemaakt. In de aanloop bestonden hoge verwachtingen over de verbeteringen in het onderwijs – waaronder het onderwijs aan leerlingen en studenten met specifieke ondersteuningsbehoeften. Mensen op Sint Eustatius hoopten dat integratie in het Nederlandse onderwijssysteem zou leiden tot meer middelen en expertise voor een goede omgang met de diverse leerling- en studentenpopulatie. Veel Statianen onderschrijven dat leerlingen en studenten met specifieke ondersteuningsbehoeften nu beter worden geholpen dan vóór 2010. Maar er zijn ook teleurstellingen, omdat de benodigde expertise achterblijft bij de toegenomen problematiek. Inclusief onderwijs functioneert nog steeds onvoldoende en niet alle leerlingen en studenten krijgen de ondersteuning die zij nodig hebben. Hierbij speelt mee dat er in de aanloop naar 2010 nooit heldere afspraken zijn gemaakt over welk niveau aan ondersteuning er van de landelijke overheid verwacht mocht worden. Het doel werd betrekkelijk algemeen geformuleerd: “voor alle leerlingen en studenten op het eiland die extra ondersteuning nodig hebben een passend aanbod bewerkstelligen of zelf aanbieden”.¹⁵¹

6.3 Beeld: inclusief onderwijs komt in gedrang

Op Sint Eustatius is inclusief onderwijs het uitgangspunt, maar de realisatie ervan lukt onvoldoende. Het ontbreekt aan een goed georganiseerd systeem waarin taken duidelijk zijn, iedereen het eigen werk kan doen en de randvoorwaarden goed geregeld zijn. Momenteel is er weinig aandacht voor deze structurele problemen, omdat betrokken partijen vooral bezig zijn met tijdelijke oplossingen voor tekorten. Zo komt een duurzaam en goed georganiseerd systeem voor inclusief onderwijs nog onvoldoende van de grond.

Onvoldoende randvoorwaarden voor inclusief onderwijs

Op Sint Eustatius ligt de verantwoordelijkheid voor inclusief onderwijs vooral bij de scholen en het expertisecentrum. Maar de scholen missen vaak de kennis, ervaring en het netwerk om hun weg te vinden in het Nederlandse onderwijssysteem en de Nederlandse (gezondheids)zorgstructuur. Veel voorzieningen ontbreken op het eiland, waardoor partijen op Sint Eustatius de juiste zorg, ondersteuning en aanvullende financiering/subsidies onvoldoende kunnen regelen. Veranderingen in de ondersteuningsbehoeften van leerlingen en studenten komen direct op het bordje van het onderwijspersoneel (leraren, zorgteam of zorgcoördinator, schoolleider en schoolbestuur), dat zelf oplossingen moet vinden.

De zorg voor de grote aantallen zorgleerlingen en -studenten en hun diverse behoeften komt vooral terecht op de schouders van scholen, zorgcoördinatoren en leraren in de klas. Dat leidt tot hoge werkdruk en minder aandacht voor andere leerlingen en studenten. Het kan ook tot gevolg hebben dat leerlingen en studenten met een ondersteuningsbehoefte onvoldoende geholpen worden en zij hierdoor een onderwijsachterstand oplopen. Dat kan op lange termijn de kansen van deze leerlingen en studenten schaden.

Weinig aandacht voor structurele verbeteringen

Organisaties en individuen lopen op eigen initiatief de gaten dicht wanneer dat nodig is om leerlingen en studenten te ondersteunen. Het nadeel is dat grotere problemen daardoor blijven bestaan. Op Sint Eustatius overleggen de eilandelijke partijen regelmatig om kennis, ervaringen en financiële behoeften te delen. Het strategisch overleg van het onderwijsplatform, dat twee keer per jaar plaatsvindt, zou gericht moeten zijn op structurele verbetering van inclusief onderwijs. Maar scholen geven aan dat structurele verbeteringen uitblijven.

Inclusief onderwijs realiseren is extra lastig op een klein eiland, waar niet alle voorzieningen aanwezig zijn om leerlingen en studenten met specifieke ondersteuningsbehoeften goed te kunnen begeleiden. Dat vraagt om een nauw afgestemde structuur en samenwerking: wat bij de ene partij misgaat, beïnvloedt immers direct de andere. Een structuur werkt niet goed als er te weinig mensen zijn met de juiste kennis en vaardigheden om de beoogde taken uit te voeren. Maar ook goed opgeleide mensen kunnen niet optimaal werken wanneer er geen heldere afspraken over taken en verantwoordelijkheden zijn gemaakt.



sint eustatius onderwijs overgangen

Op Sint Eustatius werken partijen in het onderwijs samen om overgangen in het onderwijs soepel te laten verlopen. Maar de verbindingen met partijen van buiten het onderwijs zijn zwak. Leerlingen en studenten ondervinden meerdere belemmeringen bij de doorstroom.

Overgangen tussen onderwijssectoren hebben invloed op het verloop van schoolloopbanen van leerlingen en studenten. Op Sint Eustatius werken de scholen daartoe nauw samen. Maar het formele overleg met werkgevers en het openbaar lichaam Sint Eustatius (OLE) en de verbindingen met CXC en andere onderwijsinstellingen buiten Sint Eustatius zijn zwak. Ook sluiten de Nederlandse wettelijke kaders niet altijd goed aan, waardoor overgangen, vooral van het voortgezet naar vervolgonderwijs, lastig zijn. Bij die laatste heeft één kleine onderwijsorganisatie de verantwoordelijkheid om drie doorstroomroutes mogelijk te maken voor leerlingen en studenten op Sint Eustatius. In de praktijk kent elke doorstroomroute obstakels. Wat ontbreekt, is een partij die zorgdraagt voor de samenhang binnen het onderwijsstelsel en een goede aansluiting tussen de fasen van het onderwijs voor leerlingen en studenten op Sint Eustatius.

7.1 Themabeschrijving: overgang van voortgezet naar vervolgonderwijs vraagt veel van leerlingen en studenten

Leerlingen en studenten op Sint Eustatius doorlopen tijdens hun onderwijsloopbaan een aantal overgangen, zoals die naar een andere route, school of opleiding. Soms gebeurt dit binnen dezelfde onderwijsinstelling, soms gaat de leerling of student naar een andere instelling, bijvoorbeeld van een basisschool naar de school voor voortgezet en beroepsonderwijs, de Gwendoline van Puttenschool (GvP). Het verloop van een overgang wordt bepaald door de toelaatbaarheid (mag een leerling of student formeel worden toegelaten, denk aan vooropleidingseisen, aanmeldprocedures en toelatingsbeleid) en begaanbaarheid (kan de leerling of student daarna goed meekomen in het onderwijs, denk aan taalvaardigheid en voorkennis).¹⁵² Elke overgang kent uitdagingen en hobbels, maar de stap van voortgezet naar vervolgonderwijs vraagt het meest van leerlingen en studenten op Sint Eustatius, omdat zij daarvoor altijd het eiland moeten verlaten.

Veel geïnvesteerd in onderwijsovergangen

Sinds 10-10-10 zijn diverse aanpassingen doorgevoerd in het systeem, met gevolgen voor onderwijsovergangen. Zo geldt de leerplicht vanaf 4 tot en met 16 jaar en is er een kwalificatieplicht voor jongeren tot 18 jaar (een havo- of mbo 2-diploma).¹⁵³ Om beter aan te sluiten bij de voertaal op het eiland werd in 2015 de instructietaal in het onderwijs Engels in plaats van Nederlands. De GvP stapte vanaf dat jaar ook over op het Engelstalige CXC-onderwijs, dat meer aansluit bij de Caribische context. Het Nederlands werd vanaf toen alleen nog aangeboden als sterke vreemde taal.¹⁵⁴ Keuzes in de ene onderwijsfase hebben dan ook gevolgen voor eerdere en volgende fasen. Zo vraagt de invoering van Engelstalige CXC-programma's¹⁵⁵ in het voortgezet onderwijs om aanpassingen in het basisonderwijs.

¹⁵² Zie Onderwijsraad, 2018.

¹⁵³ Zie <https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/veranderingen-onderwijs-sinds-2011>

¹⁵⁴ Zie *Deel C: Achtergrondinformatie*.

¹⁵⁵ Voor toelichting op CXC, zie *Deel C: Achtergrondinformatie*.

Stappen in schoolloopbanen op Sint Eustatius

Op Sint Eustatius geldt de leerplicht¹⁵⁶ vanaf vier jaar en volgen kinderen basisonderwijs op een van de vier basisscholen, met kerndoelen die specifiek zijn vastgesteld voor Sint Eustatius en Saba en zijn vastgelegd in de Wet primair onderwijs BES.

Na de basisschool gaan alle leerlingen naar de Gwendoline van Puttenschool (GvP), de enige school voor voortgezet en beroepsonderwijs op het eiland. Sinds 2015 werkt de GvP met Engelstalige CXC-programma's.¹⁵⁷ Leerlingen en studenten starten in het CCSLC-programma of in het praktijkonderwijs, afhankelijk van wat het beste bij hen past. Na het praktijkonderwijs kunnen zij doorstromen naar CVQ-opleidingen (vergelijkbaar met mbo-niveau 1 en 2), gaan werken of een traject volgen bij de New Challenges Foundation (NCF).¹⁵⁸ Na afronding van CCSLC stromen studenten door naar CSEC (vergelijkbaar met mavo/havo) of CVQ (vergelijkbaar met mbo-niveau 1 en 2). In 2024-2025 biedt de GvP vier CVQ-richtingen aan: koken, bouw, kinderopvang en lassen. Alle studenten volgen de vakken Nederlands als vreemde taal (NVT), Engels en wiskunde.

Voor vervolgonderwijs op mbo-niveau 3 en 4¹⁵⁹, hbo of universiteit moeten jongeren het eiland verlaten. Met CXC-certificaten is doorstroom mogelijk naar onderwijs in de Caribische regio en in de Verenigde Staten. Voor de doorstroom naar Europees Nederland is daarnaast ook een voldoende in het vak verdiepend Nederlands vereist.¹⁶⁰ Wie dit vak niet met een voldoende afrondt, ontvangt een schoolcertificaat zonder doorstroomrecht naar vervolgonderwijs in Europees Nederland.

Overgang kinderopvang naar basisonderwijs verbeterd

De overgang van kinderopvang naar basisonderwijs is de afgelopen jaren verbeterd. Ongeveer 80% van alle kinderen op Sint Eustatius start in een kinderopvangvoorziening, waar zij vanaf 2 jaar voorschoolse educatie krijgen ter voorbereiding op het basisonderwijs. Een van deze voorzieningen is direct gekoppeld aan een basisschool, waarbij sprake is van een doorlopende leerlijn. Bij de andere kinderopvangvoorzieningen was die aansluiting tot voor kort minder vanzelfsprekend. Basisscholen kregen beperkt informatie over kinderen die van de opvang kwamen en samenwerking vond nauwelijks plaats. Dit belemmerde een soepele overgang naar het basisonderwijs. Dat is inmiddels verbeterd. Er zijn in het kader van het programma BES(t) 4 kids¹⁶¹ en de Wet kinderopvang BES, die sinds januari 2026 inwerking is getreden, afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling, en kinderopvang en basisscholen werken beter samen.

Aansluiting basisonderwijs en voortgezet onderwijs verbeterd

Ook de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs op Sint Eustatius is de afgelopen jaren verbeterd. Terwijl het basisonderwijs werkt met Nederlandse kerndoelen die zijn aangepast aan de eilandelijke context, werkt de GvP met CXC-programma's. De kerndoelen en het CXC-programma sluiten niet goed op elkaar aan. In het CXC-programma ligt bijvoorbeeld een sterkere nadruk op reproductievaardigheden dan in de kerndoelen van het basisonderwijs. Inmiddels wordt meer samengewerkt om deze programma's op elkaar te laten aansluiten en

¹⁵⁶ Artikel 7, lid 1 Leerplichtwet BES.

¹⁵⁷ Voor de programma's vanuit CXC, zie *Deel C: Achtergrondinformatie*.

¹⁵⁸ Het onderwijssysteem voor Sint Eustatius wordt beschreven in *Deel C: Achtergrondinformatie*.

¹⁵⁹ Het ministerie OCW verleent de GvP geen licentie voor mbo-niveau 3 en 4.

¹⁶⁰ Om een schooldiploma te behalen dat direct toegang geeft tot vervolgonderwijs in Europees Nederland, moeten leerlingen minimaal B1 (CVQ) of B2 (CSEC) halen. Meer hierover in *Deel C: Achtergrondinformatie*.

¹⁶¹ <https://www.best4kids.nu/>

de overgang soepeler te maken. Zo starten leerlingen beter voorbereid in in het voortgezet onderwijs. Bij de actualisering van de kerndoelen zijn leraren uit zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs betrokken om te zorgen dat de programma's zo veel mogelijk op elkaar aansluiten.

Voor het vakgebied Nederlands als vreemde taal (NVT) lukt het echter niet leerlingen met het vereiste beheersingsniveau aan het voortgezet onderwijs te laten beginnen. Dat is problematisch, want het is belangrijk dat leerlingen en studenten aan het einde van de GvP het Nederlands op B1- of B2-niveau beheersen. Dat lukt nu maar weinig leerlingen en studenten. Een goede beheersing van het Nederlands is essentieel om vervolgonderwijs in Europees Nederland te kunnen volgen en om te kunnen werken en leven op het eiland. Het is de formele taal van de overheid. Wie het Nederlands onvoldoende beheerst, kan veel overheidsinformatie niet goed begrijpen en kan daardoor bijvoorbeeld moeite hebben met het invullen van overheidsformulieren. De overheid is ook de grootste werkgever op het eiland.¹⁶² Wie er wil werken, moet de Nederlandse taal dus goed beheersen.

Bepaalde mogelijkheden op eiland belemmeren soepele overgang naar vervolgonderwijs

Op Sint Eustatius zijn de mogelijkheden voor onderwijs na het voortgezet en beroepsonderwijs beperkt. Leerlingen en studenten die verder willen studeren, moeten het eiland verlaten. Sinds 2025 kunnen jongeren wel op Sint Eustatius deelnemen aan het Caribbean Academic Foundation Year (CAFY). Het programma is deels online en bereidt jongeren voor op de overgang naar het vervolgonderwijs buiten het eiland.¹⁶³

Na de GvP kunnen jongeren op Sint Eustatius ook direct gaan werken. De meeste jongeren die na de GvP niet doorstuderen, vinden wel werk op het eiland. Het werkloosheidscijfer op Sint Eustatius is laag: net als in Europees Nederland nog geen 4%.¹⁶⁴ Tegelijkertijd heeft ruim de helft (62%) van de beroepsbevolking op Sint Eustatius geen startkwalificatie (CVQ 2 of CSEC).¹⁶⁵ In Europees Nederland is dat ongeveer een kwart. Op Sint Eustatius is naar schatting een kwart van de jongeren tussen 15 en 24 jaar niet op school of aan het werk, maar er is geen officiële registratie van voortijdig schoolverlaters op het eiland. Verder zijn er voor het eiland relatief veel vacatures in het toerisme, de bouw en voor de olieterminal. De grootste werkgever van Sint Eustatius, het OLE, heeft ook relatief veel vacatures. Het betreft vaak hbo-functies met hoge eisen aan de beheersing van het Nederlands.

Doorstroom binnen regio bemoeilijkt door weinig voorzieningen, geld en informatie

De GvP doet er veel aan om Statiaanse leerlingen en studenten succesvol verder te laten studeren. De focus ligt daarbij op doorstuderen in Europees Nederland, maar ook opties in het Caribisch gebied zijn steeds meer in het vizier. De GvP streeft ernaar de doorstroomopties in de regio te verbeteren. Daartoe wil de school een optimaal aanbod van examenvakken organiseren. Maar door de kleinschaligheid en daarmee samenhangende beperkte financiële middelen kan de GvP niet alles aanbieden.

¹⁶² Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023.

¹⁶³ <https://www.usm.sx/programs/caribbean-academic-foundation-year-cafy-21>

¹⁶⁴ ROA CN, 2024.

¹⁶⁵ Ibid.

Statiaanse studenten ontvangen studiefinanciering via de Wet studiefinanciering BES.¹⁶⁶ Maar deze toelage is voor een aantal routes, zoals een mbo-3 of -4 opleiding op Bonaire ontoereikend.¹⁶⁷ Daar komt bij dat een derde van de bevolking op Sint Eustatius onder de armoedegrens leeft, onder wie veel kinderen.¹⁶⁸ Veel ouders van Statiaanse jongeren kunnen niet financieel bijspringen als hun kind een vervolgopleiding doet. De jongeren moeten zelf voldoende inkomen genereren voorafgaand aan en tijdens hun studie. Deze financiële drempel maakt het voor jongeren moeilijk om buiten het eiland vervolgonderwijs te kunnen genieten.

Doorstroom binnen Caribisch Nederland begrensd door beperkt aanbod en geld
De doorstroom naar vervolgonderwijs binnen Caribisch Nederland is voor jongeren van Sint Eustatius moeilijk vanwege de beperkte mogelijkheden, grote afstanden, gebrekkige inhoudelijke aansluiting van opleidingen, het taalniveau en de hoge kosten. In Caribisch Nederland is er één publiek bekostigde onderwijsinstelling voor vervolgonderwijs: het MBO Bonaire.¹⁶⁹

Er zijn geen hogescholen of universiteiten, met uitzondering van de dependance van de Universiteit van Curaçao op Bonaire. Het aanbod aan mbo-opleidingen op Bonaire is relatief klein en de opleidingen zijn in het Nederlands of Papiamentu. Dat zijn talen die jongeren van Sint Eustatius over het algemeen niet of onvoldoende beheersen om succesvol te kunnen deelnemen aan het onderwijs. Bovendien ligt Bonaire op bijna 800 kilometer van Sint Eustatius. Dit betekent dat jongeren op 16- of 17-jarige leeftijd moeten verhuizen om vervolgonderwijs te kunnen volgen, vaak zonder hun ouders. Ze zijn dan nog minderjarig en kunnen bijvoorbeeld nog geen huurcontract afsluiten. Ook zijn ze niet gewend een eigen huishouden te organiseren en hebben ze meestal geen familie in de buurt om op terug te vallen.

Daarbij is de tegemoetkoming in de kosten voor Statiaanse jongeren die op Bonaire willen gaan studeren, veel lager dan voor jongeren die in Europees Nederland gaan studeren. Statiaanse jongeren die voor Bonaire kiezen, ontvangen op grond van de Wet studiefinanciering BES geen aanvullende beurs, geen uitwonendenbeurs, geen studentenreisproduct en geen opstarttoelage.¹⁷⁰ Aangezien een derde van de Statiaanse bevolking onder de armoedegrens leeft, is het voor veel Statiaanse jongeren daarmee onmogelijk naar Bonaire te gaan voor vervolgonderwijs. Nieuwkomers zonder Nederlandse nationaliteit die hun kansen op naturalisatie willen behouden, komen extra in de knel. Voor hen is Bonaire de enige optie voor vervolgonderwijs. Zij moeten namelijk minimaal vijf jaar aaneengesloten in Caribisch Nederland hebben gewoond om in aanmerking te komen voor naturalisatie.¹⁷¹

Doorstroom binnen Koninkrijk belemmerd door beperkte mogelijkheden en informatie
De doorstroom van Statiaanse leerlingen en studenten naar vervolgonderwijs op Aruba, Curaçao en Sint Maarten wordt belemmerd door zowel praktische als structurele hindernissen. Sint Maarten ligt het dichtst bij Sint Eustatius en biedt diverse mbo- en universitaire opleidingen aan. Jongeren die vakgericht onderwijs willen volgen, stromen meestal door naar het National Institute for Professional Advancement (NIPA) op Sint Maarten. In het verleden gingen Statiaanse jongeren ook naar Curaçao, maar sinds de overstap op Engelstalig CXC-onderwijs sluit hun vooropleiding daarop minder goed aan. De meeste opleidingen op Curaçao zijn namelijk Nederlandstalig.

¹⁶⁶ Wet studiefinanciering BES.

¹⁶⁷ Reuvers, Scheltema, Dortalina, Meijer & Ehrismann, 2025.

¹⁶⁸ Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023.

¹⁶⁹ <https://mbobonaire.com/>

¹⁷⁰ Reuvers e.a., 2025.

¹⁷¹ Artikel 8 Rijkswet op het Nederlanderschap.

Ook voor vervolgonderwijs op Aruba, Curaçao of Sint Maarten ontvangen Stataanse jongeren alleen een basisbedrag uit de Wet studiefinanciering BES en geen aanvullende beurs, uitwonendenbeurs, studentenreisproduct of opstarttoelage.¹⁷² Omdat een derde van de bevolking onder de armoedegrens leeft, is vervolgonderwijs op deze eilanden voor veel jongeren financieel gezien niet haalbaar.

Hoewel de GvP veel organiseert om leerlingen te informeren, geven leerlingen, studenten en hun ouders aan dat ze niet goed weten welke opleidingsmogelijkheden er zijn en welke toelatingseisen daarvoor gelden.

Doorstroom in Caribische regio belemmerd door beperkte informatie

Sinds de invoering van het CXC-onderwijs is de aansluiting van Sint Eustatius op onderwijs in de Caribische regio sterk verbeterd. De Engelstalige CXC-diploma's die de GvP aanbiedt, sluiten goed aan op opleidingen op bijvoorbeeld Barbados en de Britse Maagdeneilanden. Daardoor hebben studenten vaak direct toegang tot vervolgonderwijs in de regio en kunnen zij hun studie succesvol doorlopen. Ook de studiefinanciering houdt voldoende rekening met studeren binnen de Caribische regio.¹⁷³ Op papier zijn de mogelijkheden dus goed.

Toch kiezen weinig Stataanse leerlingen en studenten voor een vervolgonderwijs in de Caribische regio. Een belangrijke oorzaak is volgens leerlingen, studenten en hun ouders het gebrek aan duidelijke en toegankelijke informatie over de mogelijkheden. Hoewel de GvP hen informeert, geven zij aan niet goed te weten welke opleidingen er zijn. Daarnaast denken veel leerlingen, studenten en ouders dat het onderwijs in de regio lager staat aangeschreven dan studies in Europees Nederland.

Doorstroom naar Verenigde Staten en Canada belemmerd door beperkte informatie en geld

Voor jongeren van Sint Eustatius zijn de Verenigde Staten en Canada populaire toekomstpaden voor vervolgonderwijs. Deze landen bieden veel opleidingsmogelijkheden in de Engelse taal. Toch kent de doorstroom obstakels. Er gelden soms strenge toelatingseisen. Bovendien zijn de studiekosten en de kosten van levensonderhoud in deze landen hoog.¹⁷⁴ De meeste jongeren van Sint Eustatius kunnen die niet opbrengen.

Daar komt bij dat betrouwbare informatie over toelating, visa en bekostiging vaak ontbreekt. Jongeren en ouders weten niet goed welke stappen ze moeten zetten of welke opties haalbaar zijn. Daarnaast liggen de VS en Canada ver weg, wat niet alleen de kosten verhoogt, maar ook de stap om zelfstandig te verhuizen groter maakt. Ook kunnen jongeren met een diploma uit de VS of Canada niet altijd zonder meer aan het werk op Sint Eustatius. Er gelden restricties voor bepaalde beroepen zoals in de zorg¹⁷⁵ en het onderwijs¹⁷⁶ vanwege wettelijke beroepsvereisten.

¹⁷² Reuvers e.a., 2025.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Om in de VS te kunnen studeren, moeten jongeren een studentenvisum aanvragen. Daarvoor is een bankafschrift van ongeveer 30.000 dollar vereist. Bovendien moeten studenten zonder een overheidsovereenkomst zoals Sint Maarten met universiteiten heeft, een internationaal tarief voor collegegeld betalen, dat veel hoger is dan het nationale tarief.

¹⁷⁵ Zorgverleners met een van de elf zogenoemde artikel 3-beroepen moeten zich registreren in het BIG-register. Het gaat om het beroep van apotheker, arts, fysiotherapeut, gezondheidszorgpsycholoog, klinisch technoloog, orthopedagoog-generalist, *physician assistant*, psychotherapeut, tandarts, verpleegkundige en verloskundige. Om zich te kunnen registreren gelden bepaalde opleidingseisen. Zie ook de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg.

¹⁷⁶ Hoofdstuk 5 gaat hier dieper op in.

Overgang naar vervolgonderwijs Europees Nederland heeft goede randvoorwaarden, maar kent hindernissen

Voor leerlingen en studenten die op Sint Eustatius CSEC¹⁷⁷ hebben afgerond, is de overstap naar vervolgonderwijs in Europees Nederland de meest populaire route. De financiële ondersteuning is hiervoor in principe goed geregeld.¹⁷⁸ Toch zijn er ook obstakels. De eerste is dat leerlingen en studenten bij het afronden van CSEC of CVQ vaak nog minderjarig zijn. Zij kunnen dan nog geen aanspraak maken op studiefinanciering.

Een tweede belemmering is dat CSEC-certificaten alleen niet volstaan voor toelating. Voor een diploma dat toegang geeft tot een opleiding in Europees Nederland, gelden aanvullende taaleisen voor het Nederlands: B1 voor toelating tot een mbo en B2 voor toelating tot een hbo, ook wanneer jongeren een Engelstalige hbo-opleiding willen volgen. Met het onderwijs dat nu wordt aangeboden, bereiken maar weinig leerlingen en studenten op Sint Eustatius de vereiste niveaus. Voor niet-Nederlandstalige nieuwkomers op Sint Eustatius die relatief laat starten met Nederlandse lessen, vormt de taaleis een nog hogere drempel.

Een volgend obstakel is dat CXC-uitslagen pas in november bekend zijn, waardoor de diplomering niet aansluit op het Nederlandse schooljaar. Jongeren kunnen in september weliswaar starten zonder definitieve uitslag, maar moeten terug naar Sint Eustatius als blijkt dat zij het examen toch niet gehaald hebben, wat hoge reiskosten met zich meebrengt.

Eenmaal in Europees Nederland krijgen veel Statiaanse jongeren bovendien te maken met barrières die hun studievoortgang kunnen bemoeilijken, zoals een taalachterstand, racisme, gebrekkige inhoudelijke aansluiting van de CXC-programma's op het vervolgonderwijs, cultuurverschillen, weinig studiebegeleiding en ingewikkelde wetten en regels.¹⁷⁹

Voor jongeren zonder Nederlandse nationaliteit is studeren in Europees Nederland geen aantrekkelijke optie. Zij kunnen pas aanspraak maken op studiefinanciering als zij minimaal tien jaar in Caribisch Nederland wonen.¹⁸⁰ Als zij hun kansen op naturalisatie willen behouden, moeten zij ook minimaal vijf jaar in Caribisch Nederland wonen.¹⁸¹ Voor vervolgonderwijs zijn zij dan aangewezen op Bonaire.

7.2 Analyse: veel samenwerking rondom overgangen op eiland; daarbuiten zijn verbindingen zwak

Veel partijen zijn betrokken bij het realiseren van soepele overgangen in het onderwijs op Sint Eustatius. Het zwaartepunt ligt bij de Gwendoline van Puttenschool (GvP). Tussen de partijen op het eiland bestaan sterke verbindingen, wat de samenwerking ten goede komt. Met partijen buiten het eiland zijn de verbindingen zwakker. De doorgevoerde veranderingen hebben niet het gewenste resultaat gehad.

¹⁷⁷ Zie *Deel C: Achtergrondinformatie* voor een toelichting op de CXC-programma's.

¹⁷⁸ Reuvers e.a., 2025.

¹⁷⁹ Nationale ombudsman, 2020, 2023.

¹⁸⁰ Artikel 1.4 Wet Studiefinanciering BES.

¹⁸¹ Artikel 8 Rijkswet op het Nederlanderschap.

Veel partijen betrokken, zwaartepunt bij één onderwijsorganisatie

Veel partijen zijn betrokken bij het realiseren van soepele onderwijsovergangen op Sint Eustatius, waarbij het zwaartepunt ligt bij één onderwijsorganisatie, de GvP. Deze school vormt een centrale schakel bij de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs en van voortgezet naar vervolgonderwijs. Het ligt vooral bij de GvP om contacten te leggen, gesprekken te initiëren en verbindingen aan te gaan met de betrokkenen, zowel rondom de instroom van leerlingen als rondom de uitstroom naar vervolgonderwijs.

Eilandelijke partijen zetten zich in voor mogelijkheden op Sint Eustatius

Op Sint Eustatius richten meerdere partijen zich op het creëren van kansen en ondersteuning. Zo werkt de Unit Social Support van het openbaar lichaam (OLE) samen met de GvP en de NCF om leerlingen en studenten goed voor te bereiden op studeren in het buitenland. NCF biedt het General Educational Development (GED)-traject aan, waarmee jongeren zonder middelbare schooldiploma een Amerikaans diploma kunnen halen dat alsnog toegang geeft tot onderwijs in de VS. Hoewel studenten dit zelf moeten betalen, neemt het gebruik toe. Werkgevers zetten zich in om *on the job*-training aan te bieden, zodat jongeren soepel doorstromen naar de arbeidsmarkt. Deze stages en leerwerkplekken zijn ook toegankelijk voor jongeren zonder startkwalificatie. Werkgevers zijn bovendien betrokken bij activiteiten zoals de carrièredag en stagemarkt die de GvP organiseert.

GvP is centrale schakel voor soepele onderwijsovergangen

Op Sint Eustatius werken diverse onderwijsorganisaties samen om leerlingen en studenten soepel te laten doorstromen. De GvP is daarin de centrale schakel. Het onderwijsveld lijkt op een zandloper: aan de basis staat voorschoolse educatie, gevolgd door vier basisscholen, vaak gescheiden langs lijnen van levensbeschouwing, waarvan één basisschool een eigen voorschoolse afdeling heeft. Na het basisonderwijs stroomt iedereen door naar één school voor voortgezet en beroepsonderwijs, de GvP. Vandaar waaiëren de jongeren weer uit naar diverse trajecten voor vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Binnen de GvP zijn onderwijsbestuur, schoolleider, managementteam en onderwijspersoneel actief betrokken bij de inrichting van de overgangen, samen met externe partijen zoals Expertise Centre Education Care (ECE) en de Caribbean Examination Council (CXC). CXC verzorgt toetsen en registreert examenuitslagen.

De GvP speelt een cruciale rol in de voorbereiding van leerlingen en studenten op vervolgonderwijs in de regio of in Europees Nederland en op de lokale arbeidsmarkt. De decaan op de GvP is het eerste aanspreekpunt voor een soepele overgang naar vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. De GvP geeft studievoorzichting en organiseert studiereizen, zodat leerlingen en studenten kennis kunnen maken met verschillende instellingen voor vervolgonderwijs.¹⁸² Vanaf schooljaar 2024-2025 is er een studiereis naar Barbados voor CVQ-studenten, naast de bestaande reis naar Europees Nederland voor CSEC-studenten.

Veel betrokkenheid vanuit landelijke overheid

Vanuit de landelijke overheid zijn veel organen en instanties betrokken bij onderwijsovergangen op Sint Eustatius. Het gaat onder meer om de regering, Staten-Generaal, bewindspersonen, het ministerie van OCW en OCW CG als voorpost. Binnen het ministerie heeft de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) specifieke taken, net als het College voor Toetsen en Examens (CvTE), de Inspectie van het Onderwijs en Nuffic.

¹⁸² Vanuit het ministerie van OCW was er subsidie om een derde van de kosten voor deze reizen te dekken. De GvP financiert de studiereizen verder zelf, uit de lumpsum.

Formeel bepaalt de wetgever de hoofdlijnen en vooropleidingseisen, die de regering uitwerkt in lagere regelgeving zoals kerndoelen, doorstroomtoetsen, instructietaal en CXC-voorschriften. Deze kaders beïnvloeden de ruimte die scholen op Sint Eustatius hebben om rekening te houden met eerder gevolgd onderwijs en vervolgonderwijs. Het CvTE monitort procedures van de CXC-examens. Ook is het Europees-Nederlandse toezichtkader van de inspectie met enkele aanpassingen van toepassing op de GvP. In dat toezichtkader wordt beperkt rekening gehouden met de CXC-normen en kwaliteitsstandaarden waaraan de GvP moet voldoen. Ook hebben leerlingen en studenten van de GvP uitgebreidere stageverplichtingen dan binnen de kaders van CXC, ten behoeve van de aansluiting op vervolgonderwijs in Europees Nederland.

De landelijke overheid reageert op signalen over knelpunten bij onderwijs-overgangen op Sint Eustatius. Zo is het programma Bes(t) 4 kids¹⁸³ ingevoerd om de overgangen van kinderopvang naar basisonderwijs te versoepelen. Het ministerie van OCW stimuleert studiesucces via onderzoek, subsidieregelingen zoals Koninkrijksbeurzen¹⁸⁴ en begeleiding bij instroom. In opdracht van het ministerie van OCW organiseert DUO jaarlijkse informatiebijeenkomsten en tijdelijke servicepunten op de eilanden. Turangoeloe¹⁸⁵ en stichting WeConnect¹⁸⁶ verzorgen via een aanbesteding in opdracht van het ministerie van OCW de ondersteuning en facilitering van studenten om de overstap naar studeren in Europees Nederland te vergemakkelijken. Verder werkt Strategic Education Alliance (SEA), als samenwerkingsprogramma tussen overheids- en onderwijspartijen van vier landen binnen het Koninkrijk, aan de verbetering van de doorstroom en samenwerking binnen het Koninkrijk. Veel van de initiatieven zijn afgesproken in de derde onderwijsagenda (zie tekstkader). In de praktijk blijkt voor de Stataanse jongeren onduidelijkheid te bestaan over de rollen en taken van al deze partijen.

Derde onderwijsagenda: overgangen naar vervolgonderwijs

Tijdens het Ministerieel Vierlandenoverleg OCW (M4LO) in april 2023 zijn drie prioriteiten afgesproken: (1) arbeidsmarktonderzoek, (2) een mobiliteitsprogramma binnen het Koninkrijk en (3) het Caribbean Academic Foundation Year (CAFY).¹⁸⁷ Daarnaast gaat de GvP leerlingen en studenten beter helpen bij het kiezen van een passende studie, tijdige informatie geven en studievaardigheden aanleren. Verder onderzoekt het ministerie van OCW extra mogelijkheden voor studiereizen voor Stataanse studenten en actualiseert de Wet studiefinanciering BES.¹⁸⁸

CXC houdt weinig rekening met Sint Eustatius

Partijen buiten Sint Eustatius houden weinig rekening met het eiland en de specifieke situatie van Stataanse leerlingen en studenten. De Caribbean Examinations Council (CXC) beslist welke CXC-programma's er zijn, stelt examens en syllabi vast en monitort de afname, terwijl de eilandelijke aanwezigheid beperkt is tot een *local registrar*. CXC houdt geen rekening met doorstroom naar vervolgonderwijs in Europees Nederland – noch inhoudelijk, noch wat betreft het moment waarop de examenuitslag bekend wordt gemaakt. De focus van CXC ligt op de Caricom-landen, de (voormalig) Britse Caribbean. Nederland is een geassocieerd partner van Caricom. De interne besluitvorming vindt daarmee geheel buiten Sint Eustatius en Nederland plaats.

¹⁸³ Zie *Deel C: Achtergrondinformatie* voor een toelichting.

¹⁸⁴ <https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/koninkrijksbeurzen>

¹⁸⁵ <https://www.turangoeloe.nl/>

¹⁸⁶ <https://stichtingweconnect.nl/>

¹⁸⁷ <https://strategiceducationalliance.org/cafy/>

¹⁸⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024f.

Vervolgonderwijsinstellingen buiten het eiland moeten voldoen aan eigen onderwijssystemen en wet- en regelgeving, waardoor er minder ruimte is aan te sluiten op de behoefte van Statiaanse jongeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om de NIPA op Sint Maarten, de UoC op Curaçao en Bonaire en de Technical and Vocational Education and Training Council (TVETC) op Barbados.

Sterke verbindingen op eiland, zwakke verbindingen met partijen erbuiten

Op Sint Eustatius zijn de verbindingen tussen onderwijsorganisaties sterk en is er nauw contact over de doorstroom van leerlingen en studenten. Tegelijkertijd is daarover weinig formeel overleg met andere eilandelijke partijen die een rol kunnen spelen, zoals het OLE en werkgevers. Buiten het eiland zijn de verbindingen zwak, door afstand, versnippering en beperkte capaciteit om relaties te onderhouden. Wel wordt er actief aan gewerkt deze externe verbindingen te versterken, onder meer via nieuwe samenwerkingen en contactmomenten met onderwijsinstellingen in de regio en in Europees Nederland.

Nauw contact over overgangen tussen onderwijsorganisaties op eiland

Tussen de vier basisscholen en de GvP bestaan goede structuren om met elkaar te spreken over warme overdracht en afstemming van het onderwijs. Bij de stap van voorschoolse educatie naar het basisonderwijs zijn er op operationeel niveau uitwisselingen tussen kinderopvangorganisaties en scholen. Kleinschaligheid bevordert de samenwerking binnen de eilandgemeenschap. Schoolleiders kennen elkaar en weten elkaar te vinden als dat nodig is. Er is een maandelijks overleg van schoolleiders waarin zij werken aan afstemming van het onderwijs en het inrichten van de overgangen. ECE en de pedagogen van het OLE schuiven aan om kinderen en jongeren met ondersteuningsbehoeften te begeleiden bij overgangen. Ook daarvoor zijn vaste vormen voor overleg en samenwerking ontwikkeld. Verder werken de onderwijsorganisaties op Sint Eustatius samen om het rekenonderwijs op de basisscholen te verbeteren en beter aan te laten sluiten bij de GvP. De basisscholen werken alle vier met dezelfde rekenmethode en huren samen professionalisering in om het rekenonderwijs te verbeteren.

De GvP en New Challenges Foundation (NCF) werken onder meer samen om studenten voor schooluitval te behoeden en een soepele overgang van pro-leerlingen naar NCF mogelijk te maken.

Beperkt contact over overgangen tussen onderwijsorganisaties en andere partijen op eiland

Hoewel het eiland klein is en de lijnen kort, is er weinig structureel contact tussen de onderwijsorganisaties en andere betrokken partijen, zoals de bestuursorganen van het OLE en werkgevers(organisaties). De GvP probeert zelf contact te onderhouden met werkgevers rondom stages en carrièredagen voor CVQ-programma's. Maar buiten de overlegtafels van de onderwijsagenda van het ministerie van OCW bestaat er geen platform voor het bestuurlijke gesprek tussen de onderwijsorganisaties en het OLE over overgangen, ook niet waar het raakt aan arbeidsmarktvraagstukken.

Tussen de GvP en NCF bestaat een vaste verbinding, onder meer omdat er studenten van de GvP naar NCF doorstromen. Ook heeft NCF een sterke band met het OLE. Dat is historisch zo gegroeid: vóór 2010 was NCF onderdeel van het OLE. Nu loopt alleen de geldstroom voor het NCF-programma rondom voortijdig schoolverlaten via het OLE. Door een voorgenomen wetswijziging verschuift die geldstroom van het OLE straks naar de GvP. De functie van NCF hangt mede af van de keuzes van het schoolbestuur van de GvP.

Er wordt gewerkt aan sterkere verbindingen met onderwijsinstellingen buiten Sint Eustatius

Er bestaan zwakke verbindingen met de partijen buiten het eiland die een rol spelen bij onderwijsovergangen. De GvP heeft ook hier een belangrijke rol in het initiëren en onderhouden van contacten met CXC en andere onderwijsinstellingen. De GvP werkt aan sterkere verbindingen met de TVETC op Barbados.¹⁸⁹ De afgelopen drie jaar heeft de GvP zich ingezet om beter te kunnen voldoen aan de TVET-normen en -kwaliteitsstandaarden, zodat CVQ-studenten beter zijn toegerust en voorbereid op hun vervolgonderwijs – of dat nu in de regio is of daarbuiten.

Door de afgelegen locatie is het zowel voor de Stataanse leerlingen en studenten als voor de GvP lastig contact te leggen en te onderhouden met het grote aantal vervolgonderwijsinstellingen buiten het eiland. De fysieke afstand belemmert samenwerking, terwijl het aantal potentiële partners groot is. Er zijn diverse instellingen buiten het eiland – zowel binnen het Koninkrijk, in de regio en de VS en Canada, als in Europees Nederland en daarbuiten. Het is voor de GvP onmogelijk al deze contacten structureel te onderhouden. Wel is recentelijk een pilot gestart om een soepele doorstroom naar de Scholengemeenschap Bonaire (SGB) te realiseren voor leerlingen en studenten met een extra ondersteuningsbehoefte.

Verbindingen met instellingen in het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn in opkomst. In het vierlandenoverleg worden afspraken gemaakt tussen de instellingen in het Caribisch deel van het Koninkrijk en deze worden door Strategic Education Alliance (SEA) gecoördineerd en financieel ondersteund. Met de rest van de Caribische regio zijn de verbindingen zwak. De contacten zijn sporadisch en dan vaak kort en informeel. Zo is de studiereis naar Barbados tot stand gekomen dankzij persoonlijke contacten tussen medewerkers van de GvP en medewerkers van instellingen op Barbados. Op eenzelfde manier is de studiereis naar Europees Nederland ooit gestart. Inmiddels bestaan voor de organisatie van deze jaarlijks terugkerende studiereis vaste contacten met een klein aantal mbo- en hbo-instellingen en wordt gezocht naar mogelijkheden om dit aantal uit te breiden.

Verwachte effecten op veranderingen blijven uit

Om overgangen soepeler te laten verlopen zijn er de laatste jaren veranderingen doorgevoerd in de hoop dat deze het keuzegedrag van leerlingen en studenten zouden beïnvloeden. Die verwachtingen komen niet uit. Zo werd CXC-onderwijs onder meer ingevoerd in de verwachting dat meer Stataanse leerlingen en studenten in de Caribische regio zouden gaan studeren. In werkelijkheid kiezen zij nog steeds vooral voor studeren in Europees Nederland, omdat daarvoor meer financiële ondersteuning, informatievoorziening en familiebanden beschikbaar zijn. Daarbij is de gemeenschap inhoudelijk en emotioneel verdeeld over de invoering van CXC-onderwijs op Sint Eustatius. Sommige Statanen twijfelen aan de meerwaarde van CXC en pleiten voor een terugkeer naar een Nederlandstalig onderwijsprogramma. Anderen hechten juist waarde aan CXC vanwege de aansluiting bij de Caribische identiteit en context.

Daarnaast botst de wens van leerlingen en studenten om kansen te benutten buiten het eiland, met het belang van de eilandelijke samenleving, die juist afhankelijk is van terugkerende afgestudeerden voor de economie en publieke voorzieningen. Leerlingen en studenten kiezen relatief weinig voor een vervolgstudie in de Caribisch regio, mede doordat zij en hun ouders de regionale onderwijsmogelijkheden onvoldoende kennen en omdat onduidelijk is welke waarde regionale diploma's

hebben bij terugkeer. Veel ouders zijn bovendien onvoldoende vertrouwd met CXC-onderwijs en daardoor niet goed in staat hun kinderen te ondersteunen bij keuzes voor vervolgonderwijs. En hoewel OCW CG ondersteuning biedt op uitdagingen rondom onderwijsovergangen op Sint Eustatius, is er weinig aandacht voor de onderliggende arbeidsmarkt-vraagstukken op het eiland. Ook lijken er geen beleidskeuzes te worden gemaakt die de kansen van de Stataanse leerlingen en studenten daadwerkelijk verbeteren.

7.3 **Beeld: onderwijs bereidt leerlingen en studenten voor op drie routes, maar er blijven obstakels**

Werken aan soepele onderwijsovergangen voor leerlingen en studenten op Sint Eustatius vraagt veel capaciteit van de kleine eilandelijke onderwijsorganisaties. De GvP heeft daarin een centrale rol, omdat zij leerlingen en studenten moet voorbereiden op drie mogelijke vervolgtrajecten. Elk daarvan kent obstakels. De landelijke overheid richt zich primair op doorstuderen in Europees Nederland en weinig op doorstuderen in de regio.

Onderwijssysteem mist coördinatie voor doorlopende leerlijnen

Soepele overgangen tussen schoolfasen vergen afstemming en samenwerking tussen onderwijsorganisaties op Sint Eustatius en met instanties buiten het eiland. De afzonderlijke fasen dienen goed op elkaar aan te sluiten. Hoewel de betrokken partijen dit belang erkennen, is er weinig formeel geregeld om dit te realiseren. Hierdoor ontstaan inconsistenties, hobbels en gaten in de onderwijsroutes. Deze vragen vooral om een betere coördinatie binnen het onderwijssysteem. Op dit moment heeft niemand de verantwoordelijkheid voor de samenhang binnen het onderwijsstelsel op Sint Eustatius en voor de aansluiting tussen de diverse fasen.

Soepele overgangen vragen veel van scholen op Sint Eustatius

Door verschillende doorstroomroutes en inconsistenties moeten scholen op Sint Eustatius veel zelf regelen om doorlopende leerlijnen en soepele overgangen te creëren. Het onderwijs op Sint Eustatius zit in zekere zin 'tussen systemen in'. Zo werkt het basisonderwijs met Nederlandse kerndoelen en eindtermen vertaald naar het Engels en aangepast voor de lokale situatie, en de GvP werkt met CXC-onderwijs aangevuld met het vak Nederlands als sterke vreemde taal. Hierdoor moeten scholen eigen lesmateriaal zoeken of ontwikkelen. Er bestaan bijvoorbeeld geen Engelstalige lesboeken die gericht zijn op de Nederlandse kerndoelen en tegelijkertijd aansluiten bij de Caribische context. Er is geen passend lesmateriaal voor loopbaanoriëntatie, -ontwikkeling en -begeleiding (LOB) voor jongeren op Sint Eustatius. Bovendien moeten leraren onderwijsprogramma's afstemmen op uiteenlopende eisen, ze moeten doorlopende leerlijnen opzetten en contact onderhouden met vervolgopleidingen buiten het eiland. Dat legt een groot beslag op hun capaciteit.

Voortgezet en beroepsonderwijs schipperen tussen verschillende toekomstpaden

Na het voortgezet of beroepsonderwijs zijn er grofweg drie toekomstpaden. Een deel van de leerlingen en studenten gaat na afronding van het voortgezet of beroepsonderwijs direct werken op het eiland, een ander deel blijft voor vervolgonderwijs in de Caribisch regio of gaat naar de VS of Canada. Weer een ander deel gaat voor vervolgonderwijs naar Europees Nederland. De GvP moet het onderwijsprogramma en taalbeleid op deze drie toekomstpaden afstemmen om de overgang daar naartoe te faciliteren. De kleine schaal en de taalverschillen maken het extra lastig alle routes aan te bieden.

Sterke focus op doorstroom naar Europees Nederland

Sinds de integratie van Sint Eustatius in het land Nederland in 2010 vormt het eiland een bestuurlijke eenheid met een land bijna 7000 km verderop. Een van de gevolgen van die integratie is dat veel aandacht uitgaat naar de doorstroomroute richting Europees Nederland. Deze route is door het ministerie van OCW goed gefaciliteerd met financiële steun, begeleiding en voorlichting. Wel blijft de inhoudelijke aansluiting van CXC-onderwijs en vervolgonderwijs (mbo/hbo/wo) in Europees Nederland een aandachtspunt. De andere toekomstpaden – het Caribisch deel van het Koninkrijk, de Caribische regio, de VS en Canada – worden veel minder gefaciliteerd, terwijl die voor leerlingen en studenten op Sint Eustatius ook relevant en kansrijk kunnen zijn. Tegelijkertijd werd met de bestuurlijke herinrichting in 2010 een landsgrens getrokken tussen Sint Eustatius en Sint Maarten, terwijl de twee eilanden van oudsher nauw verbonden zijn op historisch, geografisch, sociaal en economisch gebied.

Wettelijke kaders bemoeilijken onderwijsovergangen

Een soepel verloop van onderwijsovergangen wordt bemoeilijkt doordat de wettelijke regels voor de onderwijssectoren niet goed op elkaar aansluiten en evenmin goed aansluiten op de eilandelijke situatie. Voorbeelden zijn de kerndoelen in het basisonderwijs die niet aansluiten op het CXC-programma in het voortgezet onderwijs, de verschillende vormen van studiefinanciering en de eisen aan de beheersing van het Nederlands, die onvoldoende haalbaar blijken.

literatuur

Berben, M. (2012). Het Nederlands op de BES-eilanden: een 'vreemde taal?' *Levende Talen Magazine*, 99(2), 4-28.

Van Buiren, K., Nanne, J., & Buys-Trimp, M. (2025). *Gelijke kansen, voldoende middelen: Onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging van het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland*. Amsterdam: EBA.

Buys, M. (2021). *Evaluatie Tweede Onderwijsagenda Caribisch Nederland 2017-2020*. https://www.eerstekamer.nl/overig/2021Bu0708/evaluatie_tweede_onderwijsagenda/document3/f=/vlkch545eltd_opgemaakt.pdf

Van Casteren, W., Cuppen, J., Termorshuizen, T., Sacré, R., Van der Vegt, J., Van 't Klooster, N., & Leeuwen, J. (2021). *Studiesucces en -ervaringen van studenten uit de Caribische delen van het Koninkrijk*. Nijmegen: ResearchNed.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). *Caribisch Nederland; gesproken talen en voertaal, persoonskenmerken*. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82867NED/table?dl=6F99D>

Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland (2023). *Een waardig bestaan: Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*. https://www.eerstekamer.nl/overig/20231006/een_waardig_bestaan/document3/f=/vm7hjqex4zz_opgemaakt.pdf

Van der Elst-Koeiman, M. (2023). Laat ze lezen! *Didactief. Special: Taalonderwijs in Caribisch Nederland*. <https://didactiefonline.nl/artikel/laat-ze-lezen>

Expertise Centre Education Care St. Eustatius (2025). *Eilandelijk zorgplan 2025-2026*. Oranjestad: Expertise Centre Education Care St. Eustatius.

Faraclas, N., Kester, E., & Mijts, E. (2022). We can do better than 'chambuká': Toward inclusive multilingual language policy and practice in Bonaire. In N. Faraclas, R. Severing, E. Echteld, S. Delgado & W. Rutgers (Eds.), *Caribbean Convivialities and Caribbean Sciences: Inclusive Approaches to the Study of the Languages, Literatures and Cultures of the Dutch Caribbean and Beyond* (pp. 13-45). Curaçao/Puerto Rico: University of Curaçao/ University of Puerto Rico.

Gaikhorst, L., Karssen, M., Zijlstra, H., Martens, E., & Duarte, J. (2023). De effecten van een meertalige interventie op zowel de sociaal-affectieve als cognitieve ontwikkeling van basisschoolleerlingen. *Pedagogische Studiën*, 100(3).

Den Heyer, N., & Zwart, R. (2025). *Kroniek van een gebroken belofte: Vijftien jaar Caribisch Nederland*. Lunteren: ADCaribbean.

Inspectie van het Onderwijs (2023). *Herstelonderzoek bestuur: Caribisch Nederland*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2024a). *Rapport van bevindingen. Kwaliteitsonderzoek Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) bij het Expertise Centre Education Care (ECE) Sint Eustatius*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2024b). *Saba Educational Foundation: Specifiek onderzoek bestuur*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2024c). *Sacred Heart School: Rapport specifiek onderzoek*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2024d). *Stichting Katholiek Onderwijs SABA: Specifiek onderzoek bestuur: bestuurlijk handelen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2025). *Sacred Heart School: Rapport specifiek onderzoek*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jacobs, B. (2015). Papiamentu: een trans-Atlantische tocht. *Caraïbisch uitzicht*. Blog Werkgroep Caraïbische letteren. <https://werkgroepcaraibischeletteren.nl/papiamentu-eeen-trans-atlantische-tocht/>

Kibbelaar, J. (2025). *Het onderwijs op de ABC-eilanden*. Position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek op 4 september 2025 in de Tweede Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D35645>

Klein, T., Kloppers, I., Middelbeek, L., Donker van Heel, P., & Sacré, R. (2025). *Naar een beter proces voor arbeidsvoorwaardenvorming voor onderwijspersoneel in Caribisch Nederland*. Utrecht: Oberon.

Middelbeek, L., Van de Vecht, A.L., & Sligte, H. (2020). *Evaluatie onderwijszorg Caribisch Nederland. Eindrapportage*. Utrecht: Oberon.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024a). *Beleidskader Met elkaar voor alle kinderen en jongeren: werken aan een inclusieve leeromgeving*. Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024b). Aanwijzing wegens wanbeheer Stichting Katholiek Onderwijs Saba. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 30 oktober 2024. Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025, 31 293, nr. 759.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024c). Publicatie inspectierapport Saba Educational Foundation. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 14 november 2024. Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025, 31 289, nr. 594.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024d). *Onderwijsagenda Caribisch Nederland – Bonaire; Naar een hogere kwaliteit van ons onderwijs*. <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-b443e85cc507b9db9265ba246db0b74195241fa6/pdf>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024e). *Education Agenda for the Caribbean Netherlands – Saba; Towards a higher quality of our education*. https://www.eerstekamer.nl/overig/20240604/derde_onderwijsagenda_saba/document

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024f). *Education Agenda for the Caribbean Netherlands – St. Eustatius; Towards a higher quality of our education*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1145955.pdf>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024g). Spoedaanwijzing Stichting katholiek onderwijs Saba. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 16 december 2024. Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025, 31 293, nr. 776.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2025). Besluit rondom het opleggen van een aanwijzing. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap aan het bestuur van de Saba Educational Foundation, 3 juli 2025.

Nationale ombudsman (2020). *Kopzorgen van Caribische studenten: Een onderzoek naar knelpunten die studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk ervaren als zij in Nederland (gaan) studeren of in Nederland hebben gestudeerd*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

- Nationale ombudsman (2023). Aandacht blijft nodig voor situatie Caribische studenten. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2023/aandacht-blijft-nodig-voor-situatie-caribische-studenten>
- Odenthal, L., & Bouwman, A. (2016). *Geletterdheid op Bonaire. Onderzoeksrapport*. Reeuwijk: CPS.
- Onderwijsraad (2014). *Grenzen aan kleine scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018). *Briefadvies wetsvoorstel Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2020). *Steeds inclusiever*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2025a). *Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2025b). *Omgaan met dalende studentenaantallen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Pang-Montroos, N., & Duarte, J. (2025). Citizenship education in postcolonial settings: An exploratory study in the Caribbean Netherlands. *European Educational Research Journal*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/14749041251370878>
- Pereira, J.L., & Römer-Dijkhoff, M.B. (2020). Papiaments van levensbelang voor de ontwikkeling van de leerlingen van Aruba, Curaçao en Bonaire. *Levende Talen Magazine*. <https://lt-tijdschriften.nl/ojs/index.php/ltm/article/download/2120/1718>
- Van Putte, F. (1999). *Dede pikiña ku su bisiña: Papiamentu-Nederlands en de onverwerkt verleden tijd*. Zutphen: Walburg Pers.
- Reuvers, I., Scheltema, M., Dortalina, C., Meijer, R., & Ehrismann, M. (2025). *Naar navolgbare normen. Onderzoek naar de normbedragen in de Wet Studiefinanciering BES*. Utrecht: Andersson Elffers Felix. Rijksdienst Caribisch Nederland (2024). Erkenning Papiaments onder Handvest in Europees Nederland. <https://www.rijksdienstcn.com/actueel/nieuws/2024/juli/4/erkenning-papiaments-onder-handvest-in-europees-nederland>
- ROA CN (2024). *Arbeidsmarktanalyse Caribisch Nederland*. Kralendijk: ROA CN.
- Schaveling, J., Bryan, B., & Goodman, M. (2012). *Systeemdenken: van goed bedoeld naar goed gedaan*. Amsterdam: Boom.
- SLO (2022). *Leerlijnen Papiamentu 1F-2F*. Amersfoort: SLO.
- SLO (2023). *Leerlijnen Papiamentu 1F-4F*. Amersfoort: SLO.
- SLO (2024). *Startnotitie Papiamentu en Nederlands Bonaire*. Amersfoort: SLO.
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050 (2024). *Gerichte groei*. Den Haag: Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050.
- UNICEF (2017). *Inclusive Education: Understanding Article 24 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Geneve: UNICEF.
- Verenigde Naties (2006). *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*. <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004045/2016-07-14>
- Visser, M., Van der Boom, E., Tossings, S., & Van der Aa, R. (2016). *Evaluatie Onderwijsagenda Caribisch Nederland. Eindrapportage*. Rotterdam: Ecorys.

eiland commissies

Voor deze publicatie werkte de Onderwijsraad per eiland samen met een eilandcommissie. De eilandcommissies dachten mee over de inhoud en het proces voor het hoofdstuk in de publicatie dat specifiek over dat eiland gaat. De leden van de commissies brachten op persoonlijke titel hun ervaring, expertise en perspectief in.

Eilandcommissie Bonaire*

Geneviève Gougou	leraar Liseo Boneriano
Anouk Hansen	directeur-bestuurder Expertisecenter Onderwijs en Zorg
Melanie Pop	leraar Kolegio Rayo di Solo
Liset Wolff	unit-directeur MBO Bonaire
Nilva Wout	schoolbestuurder stichting Birgen Maria Onderwijs

Eilandcommissie Saba*

Camille Fahey-Blackman	leraar Sacred Heart Primary School
Willem-Jan van Hest	directeur-bestuurder Sacred Heart Primary School
Marlon Sitladin	leraar Saba Comprehensive School
Merlijn Verstraeten	directeur Expertise Center Education Care
Marco de Vries	directeur-bestuurder Saba Comprehensive School

Eilandcommissie Sint Eustatius*

Rhea Courtar	zorgcoördinator Golden Rock Roman Catholic School
Fleur Lagcher	schoolleider Gwendoline van Puttenschool
Javanca Merkman	schoolbestuurder Governor de Graaff Primary School
Sharon van Putten-Blair	leraar Seventh Day Adventist Primary School
Tamara Richardson	leraar Bethel Methodist Primary School

colofon

Met de publicatie *Onderwijs in Caribisch Nederland* geeft de raad een brede analyse van de werking van het Nederlandse onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

De publicatie bestaat uit drie delen:

Deel A: Conclusies en aanbevelingen

Deel B: Thema's uitgelicht op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Deel C: Achtergrondinformatie

Over de Onderwijsraad

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar onafhankelijk advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk, met oog en oor voor ontwikkelingen en opvattingen in de samenleving en het onderwijs. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. En ze worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

Samenstelling raad

prof. dr. L. (Louise) Elffers (voorzitter)

prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta

dr. D.J.M. (Dominique) Majoor

D. (Daisy) Mertens MEd

dr. C.J. (Cor) van Montfort

prof. dr. S.F. (Susan) te Pas

prof. mr. S. (Stefan) Philipsen

prof. dr. T. (Trudie) Schils

drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans

mr. H. (Harmjan) Vedder

drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Publicaties bestellen

Onderwijsraad

Prins Willem Alexanderhof 20

2595 BE Den Haag

secretariaat@onderwijsraad.nl

(070) 310 00 00

ISBN 978-94-6121-098-2

Intern documentnummer AD.2500227

Ontwerp

thonik

Visualisatie

Things To Make And Do

Fotografie

© Onderwijsraad, Den Haag

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag,
april 2026

onderwijs in caribisch nederland

deel c: achtergrondinformatie

onderwijsraad

inhoud

	Leeswijzer	3
1	Sturing op onderwijs in Caribisch Nederland	5
1.1	Geschiedenis van sturing en onderwijs	6
1.2	Betrokkenen bij onderwijs	10
1.3	CXC-onderwijs op Saba en Sint Eustatius	19
1.4	Onderwijsbeleid en -wetgeving	21
1.5	Bekostiging van onderwijs	25
1.6	Onderwijsagenda's voor Caribisch Nederland	26
2	Bonaire	29
2.1	Eilandspecifieke context	30
2.2	Onderwijsveld en -programma	32
3	Saba	36
3.1	Eilandspecifieke context	37
3.2	Onderwijsveld en -programma	38
4	Sint Eustatius	41
4.1	Eilandspecifieke context	42
4.2	Onderwijsveld en -programma's	43
	Literatuur	46
	Colofon	48

leeswijzer

Dit is het derde deel van de publicatie *Onderwijs in Caribisch Nederland*. Deel C beschrijft hoe het onderwijssysteem in elkaar zit, met een schets van de samenleving en ligging van de eilanden, het onderwijs, hoe het besturen daarvan is geregeld en welke wetten er gelden. Het deel bevat feitelijke achtergrondinformatie en is gebaseerd op de gegevens die beschikbaar waren tot 1 december 2025. *Deel C: Achtergrondinformatie* helpt bij het lezen van deel A en B van de publicatie. Maar de delen zijn ook los van elkaar te lezen.

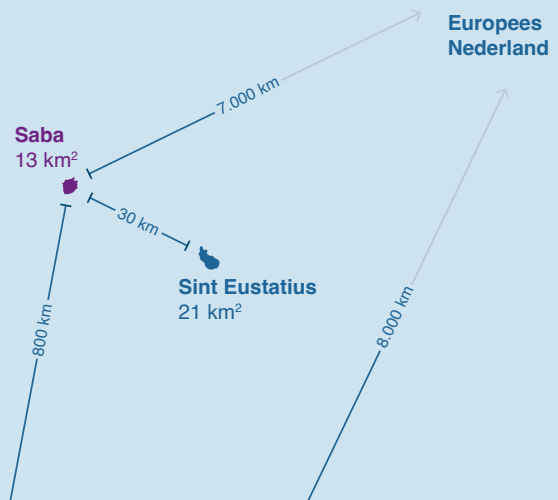
Hoofdstuk 1 gaat over de sturing van het onderwijs door de landelijke overheid via beleid, bekostiging, toezicht en wet- en regelgeving. Het hoofdstuk legt uit hoe deze sturing is ontstaan en wat de huidige situatie is.

Daarna volgen hoofdstukken per eiland. Hoofdstukken 2 (Bonaire), 3 (Saba) en 4 (Sint Eustatius) schetsen de situatie op elk eiland. Het gaat om unieke omstandigheden op elk eiland, zoals de bevolkingssamenstelling, ligging en gesproken talen. Verder bieden de hoofdstukken 2, 3 en 4 een overzicht van het onderwijsveld en de onderwijsprogramma's op elk eiland.

Sint Maarten

Onderwijs in Caribisch Nederland

Achtergrondinformatie



Bonaire Benedenwinds Eiland 	Saba Bovenwinds Eiland 	Sint Eustatius Bovenwinds Eiland 
26.552 inwoners*	2.158 inwoners*	3.270 inwoners*
officiële taal: Papiamentu en Nederlands	officiële taal: Engels en Nederlands	officiële taal: Engels en Nederlands
onderwijstaal: Papiamentu (groep 1 en 2) en Nederlands (vanaf groep 3)	onderwijstaal: Engels	onderwijstaal: Engels
Europees-Nederlands onderwijsprogramma	deels Caribisch onderwijsprogramma (CXC)	deels Caribisch onderwijsprogramma (CXC)
9 basisscholen: 2.236 leerlingen**	1 basisschool: 159 leerlingen**	4 basisscholen: 328 leerlingen**
1 scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs en mbo: 2.459 leerlingen en studenten**	1 school voor voortgezet en beroepsonderwijs: 109 leerlingen en studenten**	1 school voor voortgezet en beroepsonderwijs: 236 leerlingen en studenten**
geen hbo	geen hbo	geen hbo of universiteit
dependance van de Universiteit van Curaçao	particuliere Amerikaanse universiteit voor geneeskunde: 125-150 studenten**	



* op 1 januari 2025
** in oktober 2025

hoofdstuk een

Sturing op onderwijs in Caribisch Nederland

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius aanstuurt, welke partijen daarbij betrokken zijn en hoe die sturing zich heeft ontwikkeld.

Sinds 10 oktober 2010 maken Bonaire, Saba en Sint Eustatius deel uit van het land Nederland en is het onderwijs op de eilanden daarmee onderdeel van het Nederlandse onderwijssysteem.¹ Het onderwijssysteem omvat het onderwijsstelsel en het onderwijsbestel. Het *onderwijsstelsel* beschrijft de onderwijssectoren, zoals basisonderwijs en voortgezet onderwijs, de verschillende school- en opleidingstypen daarbinnen, de overgangen daartussen en de wetten en regels die daarvoor gelden. Een *onderwijsbestel* betreft alle organisaties die onderwijs verzorgen en het bestuurlijk krachtenveld waarin zij opereren: overheden, uitvoeringinstanties, bestuurlijke en ondersteunende organisaties binnen en buiten het onderwijsveld, en de verbindingen daartussen.

De bekostigde onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius ontvangen geld direct vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in Den Haag. Voor dat onderwijs gelden specifieke Caribisch-Nederlandse onderwijswetten én Nederlandse onderwijswetten die mede van toepassing zijn op deze eilanden. Met bekostiging, wetgeving en andere beleidsinstrumenten stuurt het ministerie van OCW vanuit Den Haag op het onderwijs in Caribisch Nederland. Dit hoofdstuk beschrijft de manieren waarop en de context waarbinnen dat gebeurt. Het start met een korte geschiedenis van de sturing op het onderwijs in Caribisch Nederland, vanaf de koloniale periode, via de voormalige Nederlandse Antillen tot en met de staatskundige veranderingen van 10 oktober 2010 (hierna: 10-10-10). Daarna komen de partijen aan bod die betrokken zijn bij het onderwijs op de eilanden. Tot slot is er aandacht voor specifieke vormen en instrumenten van sturing op het onderwijs in Caribisch Nederland.

1.1 Geschiedenis van sturing en onderwijs

Dat een deel van het onderwijssysteem in Caribisch Nederland wordt georganiseerd en bestuurd in Den Haag, op bijna 8000 kilometer afstand, heeft een koloniale geschiedenis. Hier volgt in hoofdlijnen de geschiedenis van de staatskundige verhoudingen tussen Bonaire, Saba, Sint Eustatius en Europees Nederland vanaf de koloniale tijd, via de periode van de voormalige Nederlandse Antillen, tot en met de huidige staatskundige situatie.

Koloniale geschiedenis vormt huidige staatskundige verhoudingen

Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn al sinds de zeventiende eeuw verbonden met de koloniale geschiedenis van wat nu Nederland is. In de jaren 1630-1640 veroverden Hollanders en Zeeuwen de eilanden op Spanje en Engeland. Deze werden onderdeel van de koloniale bezittingen van de Republiek in de Cariben. Op alle drie de eilanden voerden kolonisten slavernij in. De West-Indische Compagnie speelde hierbij een grote rol. Sint Eustatius was in de achttiende eeuw een belangrijk handelscentrum. Daar werden tot slaaf gemaakten twee eeuwen lang op grote schaal uitgebuit en doorverkocht. Op Bonaire werden tot slaaf gemaakten en hun nakomelingen vooral gedwongen in de zoutwinning te werken. Saba had vanwege het bergachtige landschap geen plantages. Daar werkten tot slaaf gemaakten in kleinere aantallen in huishoudens en kleinschalige landbouwbedrijven van kolonisten of in de zeevaart.

In 1863 schafte Nederland de slavernij officieel af.² Bonaire, Saba en Sint Eustatius kregen daarna te maken met omvangrijke armoede, beperkte economische kansen en achterstelling. De bevolking had weinig invloed op het bestuur; de Nederlandse regering hield de controle. De koloniale periode heeft tot op de dag van vandaag invloed op de eilanden. Dat is bijvoorbeeld terug te zien in sociaaleconomische verschillen, culturele verhoudingen, de positie van de diverse talen en de ervaren mate van gelijkwaardigheid in en ruimte voor autonomie tussen de eilanden en landen binnen het Koninkrijk.

Onderwijs tijdens koloniale periode

Pas begin negentiende eeuw had de overheid voor het eerst aandacht voor onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Onderwijs was echter vooral voorbehouden aan kinderen van Europese kolonisten, protestanten en Joden. Vanaf 1857 kregen ook de kinderen van tot slaaf gemaakten onderwijs, maximaal twee uur per dag en onder slechte omstandigheden. De inhoud van de lessen was basaal (lezen, schrijven, godsdienst) en diende vooral om orde te behouden, niet om gelijke ontwikkelkansen te bieden aan alle leerlingen op de eilanden. Schoolgaande kinderen in (Europees) Nederland kregen destijds al volledige schooldagen les.³ Ook waren er grote verschillen tussen de eilanden. Op Bonaire startte de eerste openbare school in 1848, op Saba en Sint Eustatius kwamen er pas in 1899 en 1905 scholen.⁴

Onderwijs in eerste helft twintigste eeuw

In de eerste helft van de twintigste eeuw bleef het onderwijs op de eilanden beperkt, in zowel aanbod als kwaliteit. Het onderwijs werd hoofdzakelijk overgelaten aan de katholieke missie, zo kostte het de overheid weinig.⁵ In 1936 werd het Nederlands wettelijk de onderwijstaal en ook een voorwaarde om geld van de overheid te krijgen.⁶ Daarvoor werd gekozen, omdat zich rond die tijd steeds meer mensen uit Europees Nederland op de eilanden vestigden. Het besluit van 1936 moest het vooral voor deze Nederlandstalige kinderen makkelijker maken aansluiting te vinden bij het vervolgonderwijs in Nederland. Zo werden leerlingen op Bonaire streng gestraft als ze in of rondom de school Papiamentu gebruikten. Ook het onderwijs op Saba en Sint Eustatius was Nederlandstalig, terwijl de bevolking van huis uit doorgaans Engels sprak. Doordat deze leerlingen en studenten niet in hun thuistaal konden leren, bleven hun onderwijsachterstanden groot ten opzichte van de leerlingen die Nederlands als thuistaal hadden.

Vorming Nederlandse Antillen bood eilanden meer autonomie

Tot 1954 werden de eilanden Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten bestuurd als koloniën van Nederland. Vanaf eind 1954 vormden de Nederlandse Antillen een land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Bonaire, Saba en Sint Eustatius waren (samen met Curaçao, Aruba en Sint Maarten) onderdeel van dit nieuwe land en verkregen meer autonomie. De Nederlandse Antillen maakten samen met Suriname en Nederland deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden. De regering van de Nederlandse Antillen zetelde in Willemstad op Curaçao, inclusief het ministerie van onderwijs. De landsregering en de besturen van de eilanden stuurden samen de scholen aan.

2 Een groot deel van de tot slaaf gemaakten moest hierna nog tien jaar op de plantages werken onder staatstoezicht. Daarom eindigde de slavernij voor velen in het toenmalige Koninkrijk pas echt in 1873.

3 Boekholt & De Booy, 1987.

4 Dalhuisen, Donk, Hoeffte & Steegh, 2009.

5 Groenewoud, 2015.

6 Van Hulst, 2002.

Onderwijs op de Nederlandse Antillen (1954-2010)

Het Antilliaans basisonderwijs bestond uit kleuteronderwijs voor 4- en 5-jarigen (eerste cyclus genoemd) en zesjarig lager onderwijs (tweede cyclus). De derde cyclus voor jongeren in de leeftijd van 12 tot 15 jaar kwam nooit van de grond. De structuur van het voortgezet onderwijs op de (voormalige) Nederlandse Antillen sloot in grote lijnen aan bij het Nederlandse stelsel voor voortgezet onderwijs, met het voorbereidend secundair beroepsonderwijs (vsbo), havo en vwo. Saba was hierop de uitzondering: daar werd medio jaren 1990 besloten aan te sluiten bij het zogeheten CXC-onderwijs.⁷

Op de Nederlandse Antillen hadden de eilandelijke overheden veel invloed op het onderwijs. Het ministerie van onderwijs op Curaçao bedacht het beleid, hield toezicht op het onderwijs en verdeelde de financiën over de eilandelijke overheden. Die betaalden vervolgens de personele kosten. Ook voor alle grote uitgaven aan materiële kosten moesten scholen overleggen met de eilandelijke overheid. Verder werd de sociale vormingsplicht uitgevoerd door eilandelijke projectbureaus namens het bestuurscollege. Die plicht was er voor jongeren tussen de 16 en 24 die het onderwijs hadden verlaten zonder kwalificatie.

Aanloop naar staatkundige veranderingen van 10-10-10: discussie over beste inrichting

Aanvankelijk verliep de samenwerking tussen de eilanden binnen de Nederlandse Antillen rustig.⁸ Maar vanaf 1969 nam de onvrede toe, onder andere door bestuurlijke problemen, financiële moeilijkheden en groeiende ongelijkheid tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. Deze onrust leidde ertoe dat de Nederlandse regering tussen 1970 en 1990 probeerde de Nederlandse Antillen om te vormen tot een onafhankelijke staat. De Antilliaanse regering ging echter niet akkoord, uit angst voor instabiliteit en economische problemen. Aruba kreeg wel een 'status aparte', vanwege onvrede over de dominantie van Curaçao binnen de Nederlandse Antillen. In 1986 werd Aruba een zelfstandig land binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

Na 1990 groeide de onvrede op de andere eilanden. In reactie daarop werden tussen 2000 en 2005 referenda gehouden over hun politieke status. De bewoners van Sint Maarten en Curaçao kozen voor een status vergelijkbaar met die van Aruba. Op Bonaire en Saba kozen de eilanders voor een directe band met Nederland, al was niet helemaal duidelijk hoe die er precies uit zou komen te zien. Alleen op Sint Eustatius was de meerderheid voor het voortbestaan van de Nederlandse Antillen. Vanwege de uitkomst op de andere eilanden was dit echter geen optie meer. In 2006 werd besloten de staatkundige eenheid van de Nederlandse Antillen op korte termijn op te heffen. Uiteindelijk stemde ook Sint Eustatius in met een directe band met Europees Nederland. De keuze viel op een gematigd integratiemodel in plaats van een associatiemodel.⁹ Dit betekent dat de Nederlandse wetgeving en bestuurlijke verhoudingen werden toegepast op de eilanden. Het integratiemodel laat wel ruimte voor verschillen in de wetgeving. En met de positie van de eilanden als openbare lichamen binnen het land Nederland werd gekozen voor eilandbesturen als decentrale overheden binnen het land Nederland.

7 Op Saba en Sint Eustatius is het onderwijs in het Engels. Daarom hanteren de scholen voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs op deze eilanden het Caribische Engelstalige CXC-onderwijs van de Caribbean Examination Council.

8 De tekst in deze subparagraaf is gebaseerd op: Oostindie & Veenendaal, 2022; Van Rijn, 2019; Rogier, 2018.

9 Zie ook: Spies, Soons, Thodé, Verhey & Weekers, 2015.

Hoe het gekozen model precies zou uitwerken, was nog onduidelijk. Zo werden alleen brede afspraken gemaakt over het gewenste niveau van voorzieningen op de eilanden, maar hoe die eruit zouden zien, bleef grotendeels open. De bestuurders van Bonaire, Saba en Sint Eustatius spraken met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties af dat gestreefd zou worden naar “een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau”, zonder verder in te vullen wat dit betekende.

Onderwijs in aanloop naar 10-10-10

Vanwege de zeer uiteenlopende onderwijssituaties op de toenmalige Nederlandse Antillen en de ongelijke verdeling tussen de eilanden, was de uitvoering van een nationaal Antilliaans onderwijsbeleid uitdagend.¹⁰ Het onderwijs op de Nederlandse Antillen raakte steeds verder achterop. Uit het eerste onderzoek naar het onderwijs op de Nederlandse Antillen uit 1969 bleek dat jaarlijks ruim 25% van de basisschoolleerlingen bleef zitten en dat nog geen kwart zonder vertraging de zesde klas bereikte. In Nederland was dat respectievelijk 7,4 en 66%.¹¹ In 1985 had de helft van de 15- tot 24-jarigen op de Nederlandse Antillen geen voortgezet onderwijsdiploma.

Nadat in 2006 besloten was dat Bonaire, Saba en Sint Eustatius een directe band met Nederland zouden krijgen, onderzocht de Nederlandse Inspectie van het Onderwijs in 2008 op verzoek van het ministerie van OCW alle scholen en onderwijsvoorzieningen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Dit leverde een zeer kritisch rapport op en leidde tot grote aanpassingen van het onderwijs op de eilanden na de staatkundige veranderingen van 10-10-10.¹²

10-10-10: nieuwe staatkundige verhoudingen

Op 10 oktober 2010 werden de Nederlandse Antillen als land opgeheven. Sindsdien bestaat het Koninkrijk der Nederlanden uit vier zelfstandige landen: Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten. Bonaire, Saba en Sint Eustatius maken volwaardig deel uit van het land Nederland.¹³ De eilandbesturen hebben de status gekregen van openbaar lichaam binnen dat land. Ook werd de Nederlandse Grondwet van toepassing.

Onderwijs bleef geen aangelegenheid van het Koninkrijk als geheel, maar van elk van de landen.¹⁴ De Nederlandse minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is sindsdien verantwoordelijk voor het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. In de drie andere landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) is de eigen minister verantwoordelijk voor het onderwijs in dat land. De landen van het Koninkrijk kunnen wel met elkaar samenwerken op het terrein van het onderwijs of samen beslissen dat een onderwijskwestie een aangelegenheid van het Koninkrijk wordt.¹⁵ Jaarlijks vindt een ministerieel vierlandenoverleg plaats, waarbij de ministers verantwoordelijk voor onderwijs van de vier landen binnen het Koninkrijk bij elkaar komen. Hierbij vertegenwoordigt de Nederlandse minister van OCW ook Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Bij de organisatie en uitvoering van het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn diverse organisaties, instellingen en mensen betrokken. Deze komen hierna aan bod.

¹⁰ Inspectie van het Onderwijs, 2008.

¹¹ Spies e.a., 2015.

¹² Inspectie van het Onderwijs, 2008.

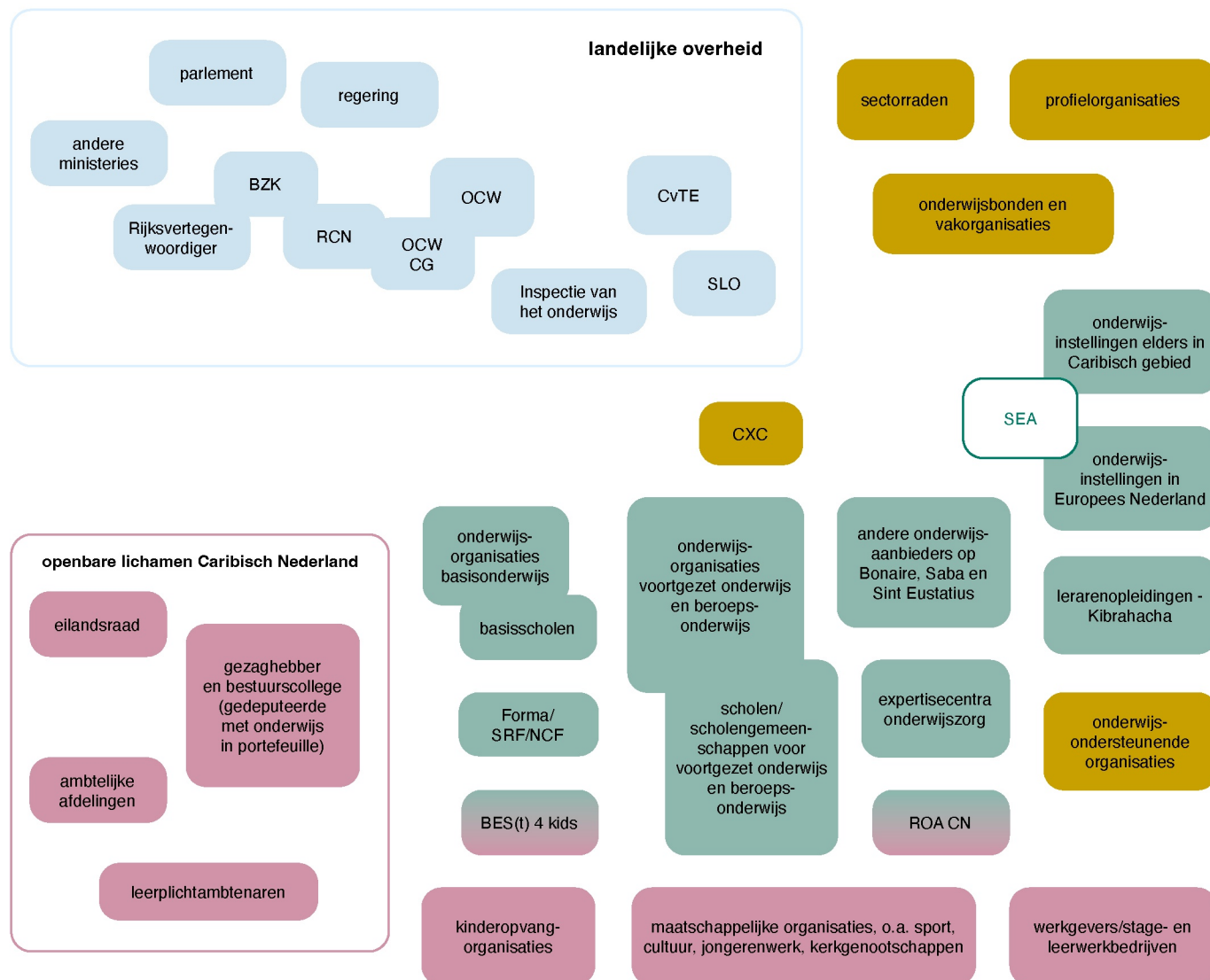
¹³ Artikel 132a van de Grondwet.

¹⁴ Artikel 3, lid 1 jo. artikel 41, lid 1 Statuut.

¹⁵ Artikel 3, lid 2 Statuut.

1.2 Betrokkenen bij onderwijs

Figuur 1 toont het onderwijsbestel voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De betrokken partijen zijn gesorteerd naar type: de onderwijsorganisaties (groen), instanties van de landelijke overheid (blauw), organen van de openbare lichamen en maatschappelijke organisaties op de eilanden (roze) en andere betrokkenen (geel).



Figuur 1: Primair betrokkenen bij het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Landelijke overheid

Bewindslieden OCW hebben gelijke verantwoordelijkheid voor onderwijs in Caribisch en Europees Nederland

De bewindslieden van OCW zijn verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Het ministerie heeft hier vrijwel dezelfde rol als in Europees Nederland.¹⁶ Zo bekostigt het ministerie de scholen; er gaat een geldstroom direct van het ministerie naar de onderwijsorganisaties. Ook is de minister van OCW politiek verantwoordelijk voor de Inspectie van het Onderwijs. Alle beleidsdirecties van het ministerie van OCW, alsmede stafdirecties zoals Wetgeving en Juridische Zaken, zijn betrokken bij Caribisch Nederland. Hetzelfde geldt voor de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). De beleidsdirecties zijn zelf verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid dat bij hun directie hoort. Bij de directie internationaal beleid ligt een coördinerende taak voor het Caribisch deel van het Koninkrijk als geheel, dat wil zeggen Caribisch Nederland en de andere landen van het Koninkrijk.

Daarnaast hebben onafhankelijke adviesorganen op OCW-terrein, zoals de Onderwijsraad, taken met betrekking tot het onderwijs in Caribisch Nederland. Zij brengen gevraagd en uit eigen beweging advies uit aan de regering, de OCW-bewindslieden en het parlement over onderwijsbeleid. Ook kan sprake zijn van specifieke wettelijke adviestaken voor Caribisch Nederland.¹⁷

Ook andere ministeries betrokken bij onderwijs in Caribisch Nederland

Naast het ministerie van OCW zijn nog andere ministeries betrokken bij beleid en publieke voorzieningen rondom onderwijs. Zo is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk voor de kinderopvang die verbonden kan zijn aan een school. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is betrokken bij sport op de scholen, bij jeugdbeleid en bij jeugdzorg. Andere ministeries komen in beeld wanneer wet- en regelgeving op hun terrein ook het onderwijs raakt. Denk aan bouwvoorschriften vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en regels voor immigratie vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid.

BES(t) 4 kids: samenwerking tussen ministeries en openbare lichamen

BES(t) 4 kids is een samenwerking van de ministeries van SZW, OCW, VWS en de Inspectie van het Onderwijs met de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De samenwerking richt zich op verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van de kinderopvang en buitenschoolse opvang voor kinderen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Op 1 januari 2026 is de Wet kinderopvang BES¹⁸ ingegaan, die de basisregels met betrekking tot toegankelijkheid, financiering en kwaliteit voor kindercentra en gastouders op Bonaire, Saba en Sint Eustatius vastlegt. Elk eilandbestuur kan binnen de kaders van de wet een eigen invulling geven door aanvullende regels of accenten in een eilandsverordening Kinderopvang.

BZK leidt rijksbrede structurele overleggen tussen ministeries

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft een coördinerende rol om de samenhang van rijksbeleid voor Caribisch Nederland en goed bestuur in de openbare lichamen te waarborgen.¹⁹ Dit ministerie gaat over de Wet openbare lichamen BES (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen BES

¹⁶ Uitzondering is de overgangsregeling voor onderwijshuisvesting.

¹⁷ Artikel 2, lid 3 Wet op de Onderwijsraad.

¹⁸ Kamerstukken II, 2023/2024, 36306, nr. 140.

¹⁹ Artikel 211 WolBES.

(FinBES). De minister van BZK mag niet in de verantwoordelijkheid van vakministers treden. Vakministers moeten in een vroeg stadium overleggen met de minister van BZK over voorgenomen beleid en maatregelen die raken aan het rijksbeleid voor de openbare lichamen. BZK leidt rijksbrede structurele overleggen tussen de ministeries. Per beleidsdossier hebben ministeries onderling contact. Welk ministerie daarbij het voortouw neemt, hangt af van het dossier.

Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) en voorposten van ministeries op eilanden

De Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) ondersteunt de 'voorposten' van de ministeries op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.²⁰ Voor het ministerie van OCW is dat OCW Caribisch Gebied (OCW CG). De inhoudelijke aansturing van die afdeling komt vanuit het ministerie van OCW. OCW CG heeft een hoofdlocatie op Bonaire en sinds een paar jaar een kleine post op Sint Eustatius. Sinds januari 2026 is er ook een OCW CG-medewerker op Saba. Tot die tijd ontbrak op dat eiland een permanente vertegenwoordiging van OCW CG.

OCW CG is de vertegenwoordiging van het ministerie op de eilanden.²¹ De afdeling is het aanspreekpunt voor mensen op de eilanden en informeert OCW-medewerkers in Den Haag over de eilandelijke contexten. Bij oprichting was de taak van OCW CG vooral gericht op ondersteuning van alle betrokken partijen bij de uitvoering van de Onderwijsagenda Caribisch Nederland. Tegenwoordig heeft OCW CG ook een meer inhoudelijke functie en komt de dienst bijvoorbeeld met voorstellen voor ontwikkeling of aanpassing van het onderwijsbeleid in Caribisch Nederland. Daarnaast heeft OCW CG de volgende verantwoordelijkheden:

- implementatie van OCW-beleid en wet- en regelgeving;
- coördinatie, bewaking en aansturing uitvoering van de masterplannen onderwijshuisvesting;
- uitvoering van de Wet studiefinanciering BES namens DUO;
- uitvoering van taken namens het Commissariaat voor de Media;
- uitvoering van logistieke taken namens het College voor Toetsen en Examens (bewaren van examens zodra die op het eiland arriveren, en verspreiden met inachtneming van de geheimhouding).

Rijksvertegenwoordiger: 'oren en ogen' van ministers

De Rijksvertegenwoordiger werkt op alle drie de eilanden en heeft een kantoor op Bonaire. De Rijksvertegenwoordiger houdt als 'de oren en ogen' voor de diverse ministers in Nederland toezicht op de veiligheid en het bestuur van de eilanden. Er is discussie over de positie van de Rijksvertegenwoordiger, omdat diens taak niet precies omschreven is en de functionaris op de eilanden wordt gezien als iemand die vooral de belangen van Europees Nederland behartigt.²² De Raad van State adviseerde de functie te schrappen en de toezichthoudende taken te beleggen bij de gezaghebber en de minister van BZK.²³ Begin 2025 heeft de staatssecretaris van BZK aangegeven de functie van Rijksvertegenwoordiger te willen behouden, maar deze op een aantal punten te willen veranderen.²⁴

²⁰ <https://www.rijksdienstcn.com/over-de-rijksdienst-caribisch-nederland>

²¹ Rijksdienst Caribisch Nederland, z.d.

²² Raad van State, 2019.

²³ Ibid.

²⁴ Rijksoverheid, 2025.

Onderwijsinspectie: zelfde taak met iets andere kaders²⁵

De Inspectie van het Onderwijs houdt sinds 2010 toezicht op het bekostigd onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.²⁶ Het betreft toezicht op het primair en voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs conform de Wet op het onderwijstoezicht en de toepasselijke sectorwet. Een speciaal team van inspecteurs voor Caribisch Nederland doet in beginsel elke twee jaar een kwaliteitsonderzoek op de scholen en andere onderwijsinstellingen in Caribisch Nederland. Daarnaast kunnen andere inspecteurs betrokken worden als hun expertise nodig is, bijvoorbeeld in geval van specifieke onderzoeken zoals naar financiële rechtmatigheid. Inspectieonderzoek bestaat ten minste uit lesbezoeken, een analyse van documenten en gesprekken met de schoolleiding, de intern begeleider (primair onderwijs) of de medewerkers van het zorgteam (voortgezet onderwijs), leerlingen of studenten en leraren. In het primair onderwijs vindt ook altijd een gesprek met ouders plaats en in het beroepsonderwijs met leden van de examencommissie, examinatoren en praktijkleerbedrijven. Sinds 2024 zijn ook reguliere onderzoeken op bestuurlijk niveau ingericht. Gesprekspartners in deze onderzoeken zijn ten minste het dagelijks bestuur, het toezichthoudend bestuur en de medezeggenschapsraad. Ter voorbereiding van een onderzoek kijkt de inspectie naar eventuele signalen die zijn binnengekomen. Zo nodig kan de inspectie herstelopdrachten geven of een vervolgonderzoek of specifiek onderzoek doen.

Aan het einde van schooljaar 2023-2024 voldeed de enige basisschool op Saba niet aan de basiskwaliteit. Op Bonaire lukte het één basisschool en op Sint Eustatius twee basisscholen, na een langere periode van onvoldoende kwaliteit, de kwalificatie basiskwaliteit te behalen. De scholen voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs op Saba en op Bonaire voldeden in 2023-2024 eveneens aan de basiskwaliteit. Maar de school op Saba verloor die kwalificatie het jaar daarop. De school voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs op Sint Eustatius voldeed in 2024 evenmin aan de basiskwaliteit. Naast de schoolonderzoeken voerde de inspectie onderzoeksactiviteiten uit op het niveau van de besturen van de onderwijsorganisaties met basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs. Op Bonaire en Sint Eustatius betrof dat een eerste regulier onderzoek op bestuursniveau. Op Saba verrichtte de inspectie bij de onderwijsorganisatie voor de school voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs een specifiek onderzoek naar aanleiding van signalen over risico's in het bestuurlijk handelen. De Inspectie van het Onderwijs constateerde bij vrijwel alle onderwijsorganisaties op de drie eilanden grote uitdagingen in het interne toezicht en de sturing op onderwijskwaliteit. Op Saba stelde de inspectie daarnaast tekortkomingen vast in de kwaliteitszorg bij de stichting voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en in de veiligheid en het onderwijsproces bij de stichting voor basisonderwijs.²⁷

²⁵ Formeel is de inspectie een instantie van de landelijke overheid. Omwille van de leesbaarheid wordt de inspectie hier apart behandeld.

²⁶ Deze paragraaf is gebaseerd op: Inspectie van het Onderwijs, 2021.

²⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2025a.

Voorbeelden van andere kaders Onderwijsinspectie voor Caribisch Nederland

De regeling van het toezicht op Bonaire, Saba en Sint Eustatius is gelijk aan die voor Europees Nederland. De werkwijze is wel anders. Omdat afwijkingen in de sectorwetten doorwerken in het toezicht, zijn er ook verschillen in de toezichtkaders. Zo ontbreken verwijzingen naar de BES-onderwijswetten in de bepaling dat een rapport waarin de Onderwijsinspectie tot het oordeel 'zeer zwak' komt, geldt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dat oordeel kan de inspectie namelijk niet geven over scholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, omdat de wettelijke basis hiervoor ontbreekt.²⁸ Verder beoordeelt de inspectie de onderwijsresultaten niet, omdat Bonaire, Saba en Sint Eustatius vooralsnog geen toets kennen om objectief resultaten op schoolniveau te kunnen vaststellen. Inspecteurs bespreken de onderwijsresultaten wel bij een onderzoek op schoolniveau.

Behalve op onderwijsorganisaties houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht op specifieke voorzieningen die gerelateerd zijn aan het onderwijs. De inspectie voert op Bonaire en Sint Eustatius tweejaarlijks een onderzoek uit bij de instellingen die volwassenenonderwijs en programma's voor werkloze jongeren verzorgen. Op Saba voert de inspectie een voortgangsgesprek vanwege het geringe aantal jongeren in sociale kanstrajecten. De inspectie gaat na of deze instellingen nog voldoen aan de basiskwaliteit. Hiervoor hanteert de inspectie het waarderingskader van het mbo. Als de inspectie tekortkomingen vaststelt, wordt het vervolgtoezicht afgestemd op de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES. De inspectie ziet ook toe op de expertisecentra onderwijszorg en controleert sinds 2011 jaarlijks of het eilandelijk zorgplan aan de wettelijke voorschriften voldoet. Ook wordt het plan getoetst aan de hand van inhoudelijke criteria zoals beschreven in het beleidsdocument *Basiskwaliteit zorg in Caribisch Nederland*.²⁹

Zoals ook bij het kader voor Europees Nederland gebeurt, past de inspectie jaarlijks in augustus het onderzoekskader Caribisch Nederland aan op basis van nieuwe wetgeving. In 2027 gaat de inspectie met een nieuw onderzoekskader werken. Dit nieuwe onderzoekskader zal ook van toepassing zijn in Caribisch Nederland. Voor het toezicht op de expertisecentra onderwijszorg zal een geheel nieuw kader ontwikkeld worden. Dat zal gelden vanaf augustus 2027.

Uitvoerende organisaties betrokken bij onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius
SLO is het landelijk expertisecentrum voor het curriculum. Het is betrokken bij het opstellen, uitwerken en valideren van landelijke onderwijsdoelen. Denk aan kerndoelen, eindtermen, examenprogramma's, referentieniveaus en doorlopende leerlijnen. SLO maakt samen met scholen voorbeelduitwerkingen en probeert deze uit in de praktijk. SLO bevordert kennis en deskundigheid op curriculumgebied en brengt evaluaties en adviezen uit over vakspecifieke en algemene curriculumontwikkelingen. Dat doet SLO ook voor Caribisch Nederland. In opdracht van het ministerie van OCW werkt SLO aan de herziening van de kerndoelen voor de vakken Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde op Saba en Sint Eustatius.³⁰ Voor Bonaire werkt SLO aan kerndoelen voor de vakken Papiamentu, Nederlands en rekenen/wiskunde. Ook heeft het ministerie van OCW in 2024 aan SLO de opdracht gegeven om de kerndoelen voor overige leergebieden gefaseerd te actualiseren voor Caribisch Nederland.

²⁸ Artikel 10a WPO heeft geen equivalent in de WPO BES. Artikel 2.94 WVO 2020 is voor Caribisch Nederland buiten toepassing verklaard.

²⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2011.

³⁰ Artikel 2 Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013; <https://www.slo.nl/thema/meer/caribisch-nederland/>

Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) heeft voor Caribisch Nederland dezelfde taken als voor Europees Nederland, en een bijkomende taak.³¹ Dit betekent dat het CvTE verantwoordelijk is voor de centrale examens van het voortgezet onderwijs en voor de staatsexamens. Het CvTE erkent voor vier jaar een doorstroomtoets voor het primair onderwijs op Bonaire, stelt jaarlijks de kwaliteit van deze toets vast en normeert deze. Daarnaast erkent het CvTE leerlingvolgsystemen (LVS) die gericht zijn op het primair onderwijs in heel Caribisch Nederland. Vooralsnog is er maar één systeem ontwikkeld. Dat gebeurt voor een periode van tien jaar. Het CvTE heeft verder een waarnemersrol ten aanzien van hoe CXC-examens³² worden uitgevoerd op Saba en Sint Eustatius en controleert of de procedures aan Nederlandse eisen voldoen. Er ligt momenteel ook een opdracht voor een verkenning naar hoe het examen Nederlands aangepast kan worden voor Bonaire.

Cito³³ maakt de centrale examens. In de Wet College voor toetsen en examens is opgenomen dat het CvTE daarvoor jaarlijks in een werkprogramma de werkzaamheden van Cito beschrijft.³⁴

Eilandelijke overheid op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Voor het bestuur van elk eiland is een eigen (decentrale) overheid ingesteld met de status van openbaar lichaam.³⁵ De organisatiestructuur van de openbare lichamen en hun verhouding tot het Rijk zijn geregeld in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). Die wetten bevatten ook enkele algemene taken. Daarnaast staan er wettelijke taken in specifieke wetgeving, bijvoorbeeld de onderwijswetten. De WolBES en de FinBES zijn gemodelleerd naar de Gemeentewet en de Wet financiële verhoudingen. Op het moment van schrijven worden de wetten voor de openbare lichamen (WolBES en FinBES) herzien.³⁶

Het organisatiemodel van een openbaar lichaam en een gemeente of een provincie is vrijwel gelijk (zie tabel 1). Zo kennen de openbare lichamen drie hoofdorganen: de eilandsraad, de gezaghebber en het bestuurscollege, dat bestaat uit de gezaghebber en gedeputeerden. Deze organen vormen samen het eilandbestuur. Wettelijke taken op onderwijsterrein liggen bij de eilandsraad of bij het bestuurscollege. De eilandsraad vertegenwoordigt de eilanders. De leden worden door de kiesgerechtigden onder de bevolking gekozen. De raad stelt eilandsverordeningen en de begroting van het openbaar lichaam vast, benoemt en ontslaat gedeputeerden en controleert het bestuurscollege. Daarnaast heeft de eilandsraad andere, specifieke taken. Het bestuurscollege voert het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam en voert beslissingen van de eilandsraad uit. De gezaghebber is voorzitter van de eilandsraad en lid en voorzitter van het bestuurscollege. De gezaghebber heeft ook zelf, als eigenstandig bestuursorgaan, bevoegdheden. Het gaat dan vooral om handhaving van de openbare orde, bevordering van bestuurlijke integriteit en een goede samenwerking met andere overheden. De regering benoemt en ontslaat de gezaghebber. Het bestuurscollege en de gezaghebber leggen verantwoording af aan de eilandsraad.

31 Wet College voor toetsen en examens; <https://www.cvte.nl/onderwerpen/toetsen-primair-onderwijs/caribisch-nederland/>

32 CXC-onderwijs wordt verder toegelicht in paragraaf 1.3.

33 <https://cito.nl/>

34 Artikel 8 Wet College voor toetsen en examens.

35 In 2010 was de instelling van de openbare lichamen gebaseerd op artikel 134 van de Grondwet. Sinds 2017 is er een specifieke regeling in artikel 132a van de Grondwet.

36 <https://www.internetconsultatie.nl/herzieningswet/b1>

Openbaar lichaam Caribisch Nederland	Provincie Europees Nederland	Gemeente Europees Nederland
eilandsraad	Provinciale Staten	gemeenteraad
bestuurscollege	Gedeputeerde Staten	college van burgemeester en wethouders
gezaghebber	commissaris van de Koning	burgemeester
gedeputeerde	gedeputeerde	wethouder
eilandsecretaris	provinciesecretaris	gemeentesecretaris
eilandgriffier	Statengriffier	raadsgriffier

Tabel 1: Vergelijking organen openbaar lichaam Caribisch Nederland, provincie en gemeente

Openbaar lichaam: taken op onderwijsterrein vergelijkbaar met gemeenten

Op onderwijsterrein is de rol van de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius als decentrale overheden beperkt. De openbare lichamen gaan vooral over randvoorwaardelijke zaken, niet over het bestuur en personeel van onderwijsorganisaties, de onderwijsinhoud, didactiek, pedagogiek en verdere gang van zaken binnen scholen. De wettelijke taken van de openbare lichamen zijn vrijwel gelijk aan die van gemeenten. De grootste onderwerpen waarop de openbare lichamen taken hebben, zijn de handhaving van de leerplicht en kwalificatieplicht, onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer en volwassenenonderwijs. Ook de regeling van de ruimte voor eigen onderwijsbeleid is ongeveer hetzelfde. Er zijn ook verschillen. Het leerlingenvervoer wordt niet op aanvraag vergoed, maar het openbaar lichaam zorgt ervoor dat leerlingen die anders niet naar school kunnen, worden gebracht en gehaald. Op de eilanden rijden schoolbussen. Ouders hoeven niet te betalen voor dit vervoer. Een ander verschil is dat de wettelijke taak voor onderwijsachterstandenbeleid ontbreekt. Anderzijds zijn ook taken toegevoegd die gemeenten niet hebben: bijvoorbeeld de taak om voeding en kleding te verstrekken aan leerlingen die anders redelijkerwijs niet aan onderwijs kunnen deelnemen; de rol van het bestuurscollege bij sociale kanstrajecten voor jongeren; en de regeling van salarissen en toelagen van onderwijspersoneel bij eilandbesluit.³⁷ Zowel de eilandsraad als het bestuurscollege heeft wettelijke taken onder de onderwijswetten. Hetzelfde geldt voor de leerplichtambtenaren, die voor de openbare lichamen werken. De bestuurscolleges hebben de verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein onderwijs belegd bij een van de gedeputeerden.

De openbare lichamen zijn daarnaast verantwoordelijk voor de aanwezigheid, de continuïteit en het karakter van openbaar onderwijs. Net zoals gemeenten in Europees Nederland kunnen ze zelf openbare scholen in stand houden. Dan zijn zij zelf het onderwijsbestuur. In de praktijk is het bestuur van de openbare scholen echter op alle eilanden zelfstandig. De eilandsraad heeft wel een band met de stichting(en) voor openbaar onderwijs, om vorm te kunnen geven aan de verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs.³⁸ De eilandsraad heeft volgens de wet een rol bij statutenwijziging, bij de benoeming en het ontslag van bestuursleden of leden van de raad van toezicht (RvT) en bij vaststelling van de begroting en de jaarstukken. Wat die rol precies is, wordt geregeld in de statuten van de stichting. Ook bevat de wet een regeling voor het geval een openbaar

³⁷ Artikel 5, lid 1 en artikel 37 WPO BES.

³⁸ Het moet gaan om een stichting voor openbaar onderwijs: een stichting die (mede) door de eilandsraad is opgericht en die alleen het geven van openbaar onderwijs als statutair doel heeft.

onderwijsbestuur de toegewezen taken verwaarloost. In zo'n geval kan de eilandsraad maatregelen nemen, net als een gemeenteraad in Europees Nederland.³⁹

Onderwijsbesturen: organisatie en verantwoordelijkheid gelijk aan die in Europees Nederland

Op elk eiland zijn meerdere onderwijsstichtingen actief. Voor het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs is dat er op elk eiland één.⁴⁰ Voor het basisonderwijs zijn er op Bonaire en Sint Eustatius meerdere stichtingen en op Saba één. De onderwijsbesturen verschillen op meerdere vlakken. Sommige worden bemenst door betaalde professionals, terwijl andere besturen werken met vrijwilligers. De onderwijsbesturen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius hebben, net als in Europees Nederland, een grote mate van zelfstandigheid. De landelijke overheid laat veel taken en beslissingen over aan de onderwijsbesturen. Deze 'functionele decentralisatie' betekent dat onderwijsbesturen over veel zaken zelf beslissen, zoals over de organisatie van een school, de opbouw van een onderwijsprogramma, het financieel beleid en personeelsbeleid, de pedagogische benadering op de school en de didactiek en lesmaterialen die gebruikt worden tijdens lessen.

De grote zelfstandigheid vloeit onder andere voort uit de vrijheid van onderwijs, die in de Grondwet is verankerd. Die vrijheid betekent dat private onderwijsorganisaties scholen mogen beginnen en daarvoor geld aan de landelijke overheid kunnen vragen. En dat private onderwijsaanbieders (bijzonder onderwijs) binnen de grenzen van de wet vrij zijn de richting en inrichting van het onderwijs te bepalen. Bonaire kent zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs openbare scholen. Op Sint Eustatius is een van de basisscholen openbaar. Op Saba is de school voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs openbaar. Bij het bijzonder onderwijs heeft een deel van de stichtingen een band met het kerkgenootschap dat overeenkomt met de richting van de school of scholen.

Andere organisaties betrokken bij onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Naast de onderwijsorganisaties zijn op Bonaire, Saba en Sint Eustatius enkele andere organisaties betrokken bij het onderwijs.

Uitvoeringsorganisaties voor sociale kanstrajecten jongeren

Er zijn uitvoeringsorganisaties die sociale kanstrajecten en andere programma's verzorgen voor jongeren die geen regulier onderwijs meer kunnen volgen en niet voldoende opleiding of ervaring hebben voor een baan, zodat zij toch een kans krijgen om een opleiding af te ronden. Dat zijn Forma voor Bonaire, de Saba Reach Foundation voor Saba en de New Challenges Foundation voor Sint Eustatius.

Expertisecentra onderwijszorg

De wetgever heeft voor elk eiland een zorgstructuur ingericht, met een expertisecentrum onderwijszorg als onderdeel daarvan.⁴¹ Dat zijn Expertisecenter Onderwijs en Zorg (EOZ) op Bonaire, Expertise Center Education Care (EC2) op Saba en Expertise Centre Education care (ECE) op Sint Eustatius.

Scholen zijn verantwoordelijk voor de eerstelijnszorg aan leerlingen en studenten en betrekken daarbij de ouders. Als extra hulp nodig is, verwijzen scholen door naar specialistische tweedelijnszorg via het expertisecentrum. De expertisecentra werken met professionals zoals psychologen, orthopedagogen en

³⁹ Artikel 22, lid 9 WPO BES; artikel 1.2 en 3.9 WVO 2020.

⁴⁰ Op Bonaire is er ook een niet-bekostigde organisatie die beroepsonderwijs verzorgt. Zie hoofdstuk 2.

⁴¹ Zie de uitgebreide beschrijving in het hoofdstuk over inclusief onderwijs in *Deel B: Thema's uitgelicht op Bonaire, Saba en Sint Eustatius*. Zie ook Middelbeek, Van der Vegt & Slijte, 2020.

schoolmaatschappelijk werkers. Waar nodig schakelen ze ook externe experts in. Op elk eiland is een samenwerkingsverband voor onderwijsondersteuning tussen de onderwijsorganisaties, het expertisecentrum en de uitvoeringsorganisatie voor sociale kanstrajecten jongeren (SKJ's). Samen maken ze afspraken over de onderwijszorgvoorzieningen, die jaarlijks in een zorgplan worden vastgelegd.

Raad Onderwijs Arbeidsmarkt Caribisch Nederland

De Raad Onderwijs Arbeidsmarkt Caribisch Nederland (ROA CN) is het Caribisch expertisebureau dat het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkten op de eilanden met elkaar verbindt.⁴² ROA CN voert taken uit voor de minister van OCW, zoals het erkennen en ondersteunen van leerbedrijven voor stages en leerbanen ten behoeve van de beroepspraktijkvorming van studenten in het beroepsonderwijs. Ook adviseert ROA CN de minister over de arbeidsmarktrelevantie en de doelmatigheid van opleidingen die de onderwijsorganisaties willen aanbieden. Daarnaast helpt ROA CN samenwerking tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven te stimuleren. De minister van OCW heeft ROA CN ingesteld en verleent subsidie. ROA CN heeft een bestuur bestaande uit vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en de onderwijsinstellingen.

Onderwijsondersteunende organisaties en koepelorganisaties

Het Nederlandse onderwijsbestel omvat een breed spectrum aan onderwijsondersteunende en koepelorganisaties, veelal gevestigd in Europees Nederland. De onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn daar maar deels op aangesloten. De schoolbesturen zijn lid van de sectorraden voor het primair en het voortgezet onderwijs, de PO-Raad en de VO-raad. Verder zijn er sectorraden als de Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs (GO) en de MBO Raad, waarbij de onderwijsinstellingen op de eilanden niet zijn aangesloten. Met vakverenigingen is er vanuit de eilanden sporadisch contact. Ook is er wisselend contact met de profielorganisaties; de verenigingen van onderwijsorganisaties van dezelfde denominatie, bijvoorbeeld VOS/ABB voor openbare en algemeen toegankelijke scholen en Verus voor katholieke en christelijke scholen. Op Bonaire en Sint Eustatius zijn lokale (onderwijs)vakbonden actief; op Saba niet.

Contacten met onderwijsinstellingen en ondersteunende organisaties buiten Caribisch Nederland

De onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius hebben banden met onderwijsinstellingen in Europees Nederland, uit de andere landen van het Koninkrijk – Curaçao, Aruba en Sint Maarten – en uit naburige eilanden, zoals Barbados. Voor de lerarenopleidingen is er bijvoorbeeld een eiland-overstijgend netwerk Kibrahacha en er bestaat een landoverstijgend netwerk voor onderwijssamenwerking binnen het Koninkrijk: de Strategic Education Alliance (zie tekstkader hierna).

Kibrahacha

Kibrahacha is een partnerschap tussen lerarenopleidingen op Aruba en Curaçao (inclusief de locatie op Bonaire) en (basis)scholen op Aruba, Bonaire en Curaçao. Het ministerie van OCW financiert het partnerschap. Studenten worden volgens het concept Samen Opleiden in de praktijk opgeleid. Het doel is goed equipeerde leraren op te leiden voor de Caribische regio en te komen tot een betere aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt.⁴³ Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten zijn niet aangesloten bij Kibrahacha.⁴⁴ Bij aanvang deden de schoolbesturen op Sint Maarten ook mee, maar deze zijn in het begin van het traject uit de samenwerking gestapt, omdat ze onvoldoende aansluiting vonden. Op Saba en Sint Eustatius zijn geen opleidingsinstituten en daarom kunnen deze eilanden niet deelnemen aan Kibrahacha. Onlangs is afgesproken om te inventariseren of op de Bovenwindse Eilanden ook behoefte bestaat aan opleiden conform het concept Samen Opleiden.

Strategic Education Alliance (SEA)

Dit is het koninkrijksbrede samenwerkingsprogramma tussen overheden en onderwijsinstellingen van de Caribische eilanden en Europees Nederland. Samen werken zij aan meer studiesucces voor Caribische studenten, met aandacht voor goede begeleiding bij de overstap naar vervolgonderwijs. SEA verbindt overheden, onderwijsinstellingen, studenten en ouders en werkt aan initiatieven zoals de Koninkrijksbeurs – financiële steun voor studie of stage binnen het Koninkrijk – en het Caribbean Academic Foundation Year (CAFY), een tien- tot twaalf maandenprogramma gericht op persoonlijke ontwikkeling en studie- en taalvaardigheden.⁴⁵

De onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius maken ook gebruik van de diensten van ondersteunende organisaties en dienstverleners in Europees Nederland en elders in het Caribisch gebied. Denk aan administratiekantoren en opleidings- en trainingsinstituten, zoals het Instituto Pedagógico Arubano. Daarnaast zijn onderwijsaanbieders van elders actief op de eilanden van Caribisch Nederland, zoals de Universiteit van Curaçao en de Canadese holding waaronder de Saba University School of Medicine valt.

1.3 CXC-onderwijs op Saba en Sint Eustatius

Op Saba en Sint Eustatius is de voertaal in het onderwijs Engels. Mede daarom hebben de scholen voor voortgezet en beroepsonderwijs op deze eilanden hun Engelstalige onderwijsprogramma's gebaseerd op de syllabi en examens van de Caribbean Examination Council (CXC), met uitzondering van het praktijkonderwijs.⁴⁶ CXC voorziet in examens voor leerlingen en studenten uit het voortgezet en postsecundair onderwijs in Caribische landen. Afgestudeerden van CXC-onderwijs kunnen zowel in de Caribische regio, de Verenigde Staten en Canada als in Nederland verder studeren.

⁴³ <https://kibrahacha.org/>

⁴⁴ Voor Saba en Sint Eustatius is er wel een ander traject om onderwijsondersteuners op te leiden tot leraar.

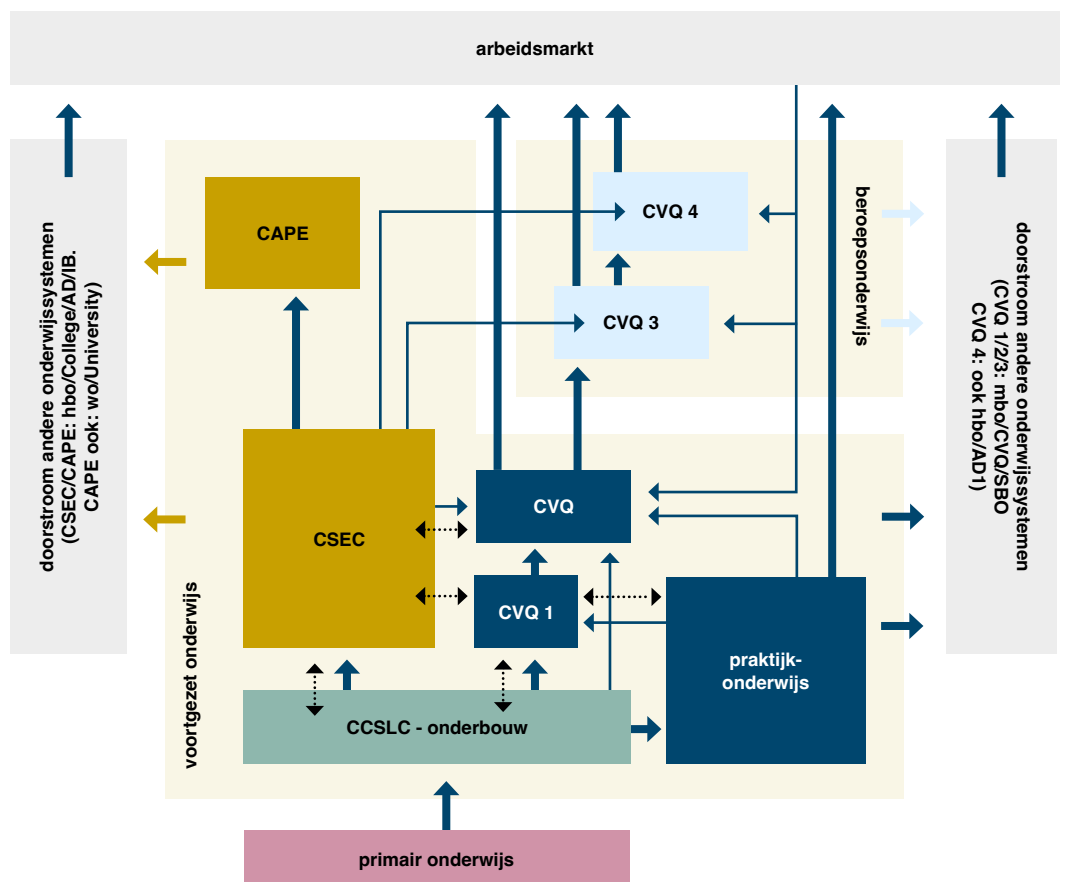
⁴⁵ <https://strategiceducationalliance.org/>

⁴⁶ Sint Eustatius werkt sinds het schooljaar 2019-2020 met CVQ (een variant van beroepsonderwijs vergelijkbaar met middelbaar beroepsonderwijs) en CSEC (dat kan leiden tot een diploma gelijkwaardig aan een havodiploma). Saba werkt al bijna dertig jaar met CXC-onderwijs. Voor de invoering op Saba medio jaren 1990, zie Mommers, 2014, 113-128.

Voor deze (twee) scholen is een speciale wettelijke regeling gemaakt.⁴⁷ Ze zijn aangewezen als scholen die een andere vorm van voortgezet onderwijs aanbieden dan het overige in de wet geregelde onderwijs, maar die toch bekostiging krijgen.⁴⁸ De regeling bevat ook aangepaste voorwaarden voor het onderwijs en het personeel.

De scholen voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs op Saba en Sint Eustatius verzorgen in de onderbouw onderwijs ter voorbereiding op het Caribbean Certificate of Secondary Level Competence (CCSLC). Na afronding stromen leerlingen door naar de academische richting. Die is qua niveau vergelijkbaar met mavo of havo, afhankelijk van het aantal vakken dat leerlingen volgen en op welk niveau ze dat doen. Ze kunnen ook doorstromen naar beroepsonderwijs dat vergelijkbaar is met mbo op niveau 2. De academische richting heet CSEC. Dit staat voor Caribbean Secondary Education Certificate. De beroepsonderwijsrichting heet CVQ, Caribbean Vocational Qualification. Beide richtingen duren twee jaar. Daarnaast neemt de basisschool op Saba de Caribbean Primary Exit Assessment (CPEA) af, de eindtoets van CXC. Op Sint Eustatius wordt geen CAPE (vergelijkbaar met vwo-niveau) aangeboden en ook geen CPEA afgenomen (figuur 2).

De scholen voor voortgezet en beroepsonderwijs op Saba en Sint Eustatius geven het vak Nederlands parallel aan de CXC-programma's. Alle leerlingen en studenten moeten examens doen in het basisvak Nederlands. De scholen hebben gekozen voor een examen voor het Certificaat Nederlands als Vreemde Taal (CNaVT) van de Taalunie.



Figuur 2: Onderwijsprogramma's CXC⁴⁹

47 Besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES.

48 Zie artikel 2.86, lid 1 WVO 2020.

49 Bron figuur: CXC Onderwijssysteem I Rijksdienst Caribisch Nederland.

Nederlandse taalniveaus binnen CXC-onderwijs op Saba en Sint Eustatius

Op Saba en Sint Eustatius gebruiken scholen voor voortgezet onderwijs en beroeps-onderwijs het Europees Referentiekader voor de Talen (ERK) voor Nederlands. Het ERK verdeelt de taalvaardigheid in een vreemde taal in zes beheersingsniveaus: van A1 en A2 (basis) tot B1 en B2 (zelfstandig) en C1 en C2 (vaardig). Op de scholen volgen leerlingen en studenten in het beroepsonderwijs Nederlands op A2-niveau (CVQ) en in het academische programma op B1-niveau (CSEC). Om een schooldiploma te krijgen dat direct toegang geeft tot vervolgonderwijs in Europees Nederland, moeten leerlingen examen doen in het verdiepende vak Nederlands en daarbij minimaal B1 (CVQ) of B2 (CSEC en CAPE) halen.

1.4 Onderwijsbeleid en -wetgeving

Bij de overgang van de Nederlandse Antillen naar de nieuwe staatkundige situatie is op Bonaire, Saba en Sint Eustatius een groot deel van de Nederlandse onderwijswetgeving gaan gelden. Het onderwijsartikel in de Grondwet geldt onverkort voor de drie eilanden. Ook mensenrechtenverdragen waaraan het Koninkrijk gebonden is, zijn van toepassing, onder andere met bepalingen over het recht op onderwijs. Hoewel Bonaire, Saba en Sint Eustatius deel zijn van het land Nederland, is de onderwijswet- en regelgeving niet helemaal hetzelfde. De Nederlandse onderwijswetgeving past namelijk niet altijd goed bij de omstandigheden op de eilanden. Volgens de Grondwet kan de wetgever verschil maken, bijvoorbeeld door te zeggen dat regels niet gelden voor Caribisch Nederland of door specifieke regels te maken.⁵⁰ Zo kan de wetgever regels afstemmen op de situatie van de eilanden. Daarbij hoeven regels niet voor alle drie de eilanden hetzelfde te zijn. De kerndoelen voor het taalonderwijs in het basisonderwijs verschillen bijvoorbeeld tussen Bonaire aan de ene kant en Saba en Sint Eustatius aan de andere kant.⁵¹ Dat heeft te maken met de verschillende onderwijsprogramma's op de eilanden.

Opbouw onderwijswetgeving voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius

In onderwijswetgeving zit een opbouw. Bovenaan staan wetten. De regering en de Staten-Generaal (de Tweede Kamer en de Eerste Kamer) maken die samen. Als de wet zegt dat de regering meer precieze regels mag maken, gebeurt dat bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). Een wet of een AMvB kan de minister van OCW ook toestaan om precieze regels te maken. Dat gebeurt dan met een ministeriële regeling. Als een wet, besluit of regeling alleen geldt in Caribisch Nederland, staat 'BES' in de citeertitel, of de naam van een van de eilanden waarop die wet, dat besluit of die regeling betrekking heeft.

Er zijn speciale BES-onderwijswetten die enkel gelden voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Enkele sectorwetten zijn omgezet naar aangepaste varianten voor Caribisch Nederland. Speciaal voor Caribisch Nederland zijn dat de Wet primair onderwijs BES (WPO BES), de Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES), de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES (Wet SKJ BES),⁵² de Leerplichtwet BES en de Wet studiefinanciering BES.⁵³ Deze wetten gelden dus alleen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Er was eerder ook een Wet op het voortgezet onderwijs

⁵⁰ Artikel 132a, lid 4 Grondwet: "Voor deze openbare lichamen kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland."

⁵¹ Bijlage bij het Besluit kerndoelen WPO BES.

⁵² Er wordt gewerkt aan integratie van de WEB BES en de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES in de Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁵³ Voor de kinderopvang heeft de Eerste Kamer op 21 mei 2024 de Wet kinderopvang BES aangenomen. Deze wet is ook relevant voor het onderwijs, namelijk voor de voorschoolse educatie.

BES. Die is echter opgegaan in de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020), die voor het hele land geldt. Die wet bevat een apart hoofdstuk (11) met specifieke regels voor Caribisch Nederland. In hoofdstuk 11 staat ook dat sommige bepalingen uit andere hoofdstukken van de wet niet van toepassing zijn of worden aangepast om ze op Bonaire, Saba en Sint Eustatius toepasbaar te maken. In beginsel geldt de WVO 2020 voor alle drie de eilanden. Voor de scholen voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs op Saba en Sint Eustatius geldt een deel van de WVO 2020 echter niet. Omdat deze scholen werken met CXC-onderwijs, zijn ze onder de wet aangewezen als scholen voor een andere vorm van voortgezet onderwijs.

Andere wetten gelden eveneens voor het hele land en dus ook voor Caribisch Nederland; bijvoorbeeld de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek,⁵⁴ de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013 (die onder andere over SLO en Nuffic gaat), de Wet op het onderwijstoezicht (over de Onderwijsinspectie), de Wet College voor toetsen en examens en de Wet op de Onderwijsraad.

De sectorwet voor het (voortgezet) speciaal onderwijs, de Wet op de expertisecentra, geldt niet in Caribisch Nederland. Daarvoor is ook geen speciale variant gemaakt. Hierdoor zijn er geen scholen voor speciaal onderwijs in Caribisch Nederland.

Ook in de lagere regelgeving – AMvB's en ministeriële regelingen – zijn er speciale regelingen voor Caribisch Nederland, bijvoorbeeld het Besluit kerndoelen WPO BES, het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel BES en het Besluit bevoegdheidsverklaring leraren BES. Ook het Besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES is een AMvB. Verder zijn sommige AMvB's voor het hele land van toepassing in Caribisch Nederland, zoals het Uitvoeringsbesluit WVO 2020. Ministeriële regelingen die specifiek gericht zijn op Caribisch Nederland, zijn de Leerplichtregeling BES en de Regeling studiefinanciering BES.

Vershil in wetgeving mogelijk tussen Caribisch en Europees Nederland

De BES-onderwijswetten hebben grotendeels dezelfde opzet en inhoud als hun tegenhangers voor Europees Nederland. Op onderdelen wijken ze echter af. Dat kan zijn omdat in 2010-2011 is besloten bepalingen niet over te nemen of ze inhoudelijk aan te passen. Het kan ook komen doordat de BES-wetten niet zijn betrokken in wetwijzigingen die na 2011 zijn doorgevoerd. Soms zijn de BES-wetten wel meegenomen in wetwijzigingen, maar is de nieuwe wetgeving voor de BES-eilanden nog niet in werking getreden.

Belangrijke verschillen in wetgeving

Belangrijke onderwerpen waar regels uit de sectorwetten voor Europees Nederland of het hele land *niet* op Bonaire, Saba en Sint Eustatius van toepassing zijn of waar specifieke regels voor de eilanden zijn gemaakt:

- *arrangementen voor onderwijs en zorg of ondersteuning*: passend onderwijs is op de eilanden beknopter geregeld met een eigen zorgstructuur en een eilandelijk zorgplan;
- *onderwijstaal en onderwezen talen*: het basisonderwijs wordt gegeven in het Nederlands en in het Papiamentu (Bonaire) of het Engels (Saba en Sint Eustatius). Op Bonaire moet naast Nederlands en Engels ook het vak Papiamentu gegeven worden en op alle drie de eilanden mag in het basisonderwijs ook Spaans onderwezen worden;⁵⁵
- *onderwijsachterstandenbeleid*: er is geen verplichting tot overleg tussen de onderwijsorganisaties en de eilandelijke overheid over onderwijsachterstanden; in Europees Nederland is dat de wettelijke basis voor lokale educatieve agenda's van onderwijsorganisaties, gemeentebesturen en eventuele andere partners;
- *(geen) oordeel 'zeer zwak onderwijs'*: er is voornamelijk geen wettelijke definitie van zeer zwak onderwijs bij tekortschietende leerresultaten;
- *medezeggenschap*: er is een eenvoudiger regeling met veel minder rechten voor de medezeggenschapsraad;
- *personeelsbeleid en rechtspositie onderwijspersoneel*: er zijn aangepaste bekwaamheidseisen en voor arbeidsvoorwaarden wordt aangesloten bij de Ambtenarenwet BES. Met uitzondering van lonen en toeslagen en onderwijs specifieke maatregelen, waarvoor het onderwijs eigen afspraken maakt in de vorm van een arbeidsvoorwaardenovereenkomst die wordt vastgelegd in een eilandsbesluit;
- *scholenplanning (primair en voortgezet onderwijs) en planning van opleidingen (beroepsonderwijs)*: voor het voortgezet onderwijs is er (onder andere) geen verplichting tot een regionaal plan onderwijsvoorzieningen, en de WEB BES werkt met ministeriële erkenning van opleidingen;
- *organisatie middelbaar beroepsonderwijs*: er is geen onderscheid in typen instellingen en er bestaat geen wettelijke regeling voor het bestuur van de instellingen;
- *kwalificatiestructuur middelbaar beroepsonderwijs*: de regeling is beknopter en sluit aan bij de kwalificatiestructuur die ontwikkeld is voor Europees Nederland, waarbij de minister de opleidingsdomeinen BES vaststelt;
- *koppeling beroepsonderwijs en bedrijfsleven*: op de eilanden is er de Raad Onderwijs Arbeidsmarkt CN in plaats van de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) in Europees Nederland;
- *leerplicht*: de inschrijfplicht begint nadat een kind 4 jaar is geworden; er is geen vrijstellingsmogelijkheid vanwege een trekkend bestaan, maar wel vanwege vertrek uit een openbaar lichaam. Ook de ambtenaren van de grensbewaking zijn bevoegd om te controleren op naleving van de leerplicht.

Ontwikkeling wetgeving: van legislatieve terughoudendheid naar *comply or explain*

Van 2010 tot 2019 ging de landelijke overheid uit van het principe van legislatieve terughoudendheid. Dit betekent dat Europees-Nederlandse wet- en regelgeving niet werd toegepast op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, tenzij er goede redenen waren om dit wel te doen. De afspraak was om terughoudend te zijn met nieuwe wetgeving voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De gedachte rond 2010 was namelijk dat de Nederlandse wetgeving niet ineens integraal ingevoerd kon worden,

omdat dit voor de betrokkenen op de eilanden onwerkbaar zou zijn. Het zou beter zijn aan te sluiten bij het recht zoals dat gold. Daarom werd een groot deel van de Antilliaanse landsverordeningen omgezet naar BES-wetten. Inhoudelijk bleven de regels hetzelfde; formeel werden ze Nederlandse wetgeving. Een ander voordeel van deze benadering was dat het recht op de eilanden zou blijven aansluiten bij de rechtsstelsels in de regio. Dat is onder andere van belang voor handel tussen Bonaire en Curaçao en tussen Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten, en voor mensen die over en weer afkomstig zijn van het ene eiland en op het andere eiland werken.

Sinds 2019 heeft legislatieve terughoudendheid plaatsgemaakt voor het principe van *comply or explain* (pas toe of leg uit).⁵⁶ Dit houdt in dat alle Europees-Nederlandse regelgeving van toepassing is op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. In zulke gevallen wordt maatwerk ingezet. Het geldende recht voor Europees Nederland en dat voor Caribisch Nederland gingen steeds meer uiteenlopen. Wijzigingen in Europees-Nederlandse wetten werden namelijk niet voor de eilanden doorgevoerd. Ook zou meer gelijkschakeling bijdragen aan een gelijkwaardiger voorzieningenniveau. Dat zou betekenen dat beleid voor Europees Nederland ook in Caribisch Nederland moest worden ingevoerd, tenzij verschillen gerechtvaardigd konden worden.

De onderwijswetgeving vormde echter van begin af aan een uitzondering op de lijn van legislatieve terughoudendheid. De Europees-Nederlandse onderwijswetten voor het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs waren al meteen omgezet naar BES-varianten. Vanaf 2010 is bij wijzigingswetten bovendien steeds gekeken of ook de BES-wetten aangepast moesten worden. Op onderwijsterrein is *comply or explain* daarmee dus sinds 2010 al het uitgangspunt geweest, maar wel met deels eigen sectorwetten.

Een consequentie van de keuze voor BES-varianten van sommige sectorwetten is dat wetwijzigingen steeds ook in de BES-varianten doorgevoerd moeten worden. Telkens dient bekeken te worden of ook de BES-wet gewijzigd moet worden en of dit op dezelfde manier kan als bij de variant voor Europees-Nederland. Het ministerie van OCW is daarom gedeeltelijk afgestapt van de idee van aparte BES-onderwijswetten. De tendens is nu om wetgeving voor Caribisch Nederland te integreren in de wetten voor het hele land en daarin afwijkingen en specifieke regels op te nemen waar nodig. Voor het voortgezet onderwijs is de WVO BES inmiddels geïntegreerd in de WVO 2020. Er ligt een ontwerpvoorstel voor integratie van de WEB BES in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Daarin wordt ook de wettelijke regeling meegenomen over voortijdig schoolverlaten. De Wet sociale kantrajecten jongeren BES wordt dan ingetrokken. Op het moment van schrijven moet dit voorstel nog naar de Tweede en Eerste Kamer.

De noodzaak om in regelgeving verschil te maken vanwege de omstandigheden op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, blijft bestaan. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn omdat het eilanden zijn, vanwege de grote afstand tot Europees Nederland en tussen de drie eilanden, vanwege hun kleine schaal, vanwege verschil in klimaat of omdat de eilandelijke samenleving en economie andere eisen stellen. Ook verschil in draagkracht, culturele verschillen en de verbondenheid met Caribische landen kunnen redenen zijn om af te wijken.

1.5 Bekostiging van onderwijs

Bekostiging is nodig voor goed onderwijs. Voor onderwijsorganisaties is de bekostiging vanuit het ministerie van OCW de belangrijkste geldbron. Aanvullend komt er geld binnen vanuit andere ministeries, de openbare lichamen, ouders of studenten en maatschappelijke organisaties die scholen ondersteunen. Die geldstromen zijn echter veel kleiner dan de stromen afkomstig van het ministerie van OCW. Bekostiging is voor de landelijke overheid ook een belangrijke manier om te sturen op het onderwijs.

Vanuit het ministerie lopen er twee grote geldstromen naar de onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. In de eerste plaats is er de basisbekostiging, ook wel *lumpsum* bekostiging genoemd. Als een school of opleiding eenmaal voor deze bekostiging in aanmerking komt, loopt die aanspraak in beginsel door zolang de school bestaat. Het ministerie keert het geld uit als één bedrag, vandaar de term *lumpsum*. Het bestuur van de onderwijsorganisatie mag het geld zelf verdelen over uitgavenposten zoals personeel, scholing, onderhoud van het gebouw en lesmaterialen. De overheid bepaalt niet welk deel aan de ene post wordt uitgegeven en welk deel aan de andere.

In de tweede plaats is er een stroom met losse en tijdelijke subsidies. Subsidiegeld moet worden uitgegeven aan het specifieke doel van de subsidie. Onderwijsorganisaties vragen de subsidies apart aan. Soms werkt het ministerie van OCW met een soort automatische toekenning om de administratieve lasten te beperken. Onderzoek in opdracht van het ministerie wijst uit dat de huidige bekostiging uit de twee stromen onvoldoende is om de werkelijke kosten te dekken.

Onderzoek: bekostiging onderwijs in Caribisch Nederland onvoldoende⁵⁷

In 2025 liet het ministerie van OCW onderzoeken of scholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius voldoende geld kregen om goed onderwijs te kunnen geven. Hieruit blijkt dat de huidige bekostiging onvoldoende is om de werkelijke kosten te dekken. Zo was in 2023 het gezamenlijke tekort 12,2 miljoen Amerikaanse dollar (of 4,9 miljoen als tijdelijke subsidies worden meegerekend). Door de tekorten, de stijgende kosten en de tijdelijke subsidies komen de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs in gevaar, aldus het onderzoeksrapport.

Opbouw bekostiging primair onderwijs

Het jaarlijks bedrag aan basisbekostiging voor het primair onderwijs in Caribisch Nederland is – net als in Europees Nederland – opgebouwd uit een vast bedrag per school (de vaste voet) en een bedrag per ingeschreven leerling. De minister stelt de bedragen vast. De wet zegt dat de bedragen moeten voldoen aan de redelijke behoeften van een school die in normale omstandigheden verkeert.⁵⁸ De bedragen verschillen met die voor Europees Nederland: voor Caribisch Nederland zijn ze hoger en in dollars. Ook de manier waarop het totaalbedrag berekend wordt, wijkt af. De onderwijsorganisaties op Saba en Sint Eustatius krijgen allereerst extra geld vanwege het prijspeil. Zo compenseert de overheid voor het feit dat de prijzen op deze eilanden gemiddeld hoger liggen dan in Europees Nederland. Als er op een eiland maar één basisschool is, zoals op Saba, krijgt de onderwijsorganisatie nog extra geld vanwege de geïsoleerde ligging, die samenwerking bemoeilijkt. Er is ook

⁵⁷ Economisch Bureau Amsterdam, 2025.

⁵⁸ Artikel 100 WPO BES.

extra geld voor leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte. Doordat er op de eilanden geen speciaal onderwijs is, gaan deze leerlingen immers naar een reguliere school. Op Bonaire is dat extra geld er voor één school, namelijk de school die deze specifieke taak kreeg toegewezen in het eilandelijke zorgplan. Op Sint Eustatius is dit extra geld er voor alle basisscholen. De genoemde vormen van extra bekostiging bestaan niet voor Europees Nederland. Omgekeerd bestaan enkele vormen van aanvullende bekostiging of toeslagen voor scholen in Europees Nederland *niet* voor scholen in Caribisch Nederland. Denk aan de enkel in Europees Nederland geldende extra bekostiging in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid, de subsidieregeling voor schakelklassen, de Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen en de regeling Schoolleidersbeurs-VO.

Opbouw bekostiging voortgezet onderwijs

De bekostiging voor het voortgezet onderwijs werkt hetzelfde als in het primair onderwijs. Wel worden in principe de regels voor bekostiging in de WVO 2020 gevolgd; er bestaat dus *geen* integrale eigen regeling voor Caribisch Nederland. Voor vo-scholen in Caribisch Nederland bestaat de bekostiging uit een bedrag per school en een bedrag per leerling. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar schoolsoort, leerjaar, leerweg of profiel. Dat is uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit WVO 2020. Voor de scholen op Saba en Sint Eustatius verschilt het bedrag per leerling tussen de diverse CXC-programma's en het praktijkonderwijs (zie paragraaf 1.3). Voor alle drie de eilanden kent het Uitvoeringsbesluit een opslag vanwege de zorg aan leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte. Voor de Gwendoline van Puttenschool op Sint Eustatius en de Saba Comprehensive School kent de bekostiging ook een extra opslag vanwege het hogere loon- en prijspeil en dito examenkosten op die eilanden. Daarnaast krijgen de onderwijsorganisaties voor deze scholen een aanvullend bedrag vanwege de geïsoleerde ligging en de kleinschaligheid.

Verder kent het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 voor alle drie de eilanden een aanvullend bedrag per school voor kleine arbeidsmarktgerelateerde mbo-opleidingen.

1.6 Onderwijsagenda's voor Caribisch Nederland

Naast wetgeving en bekostiging zet het ministerie van OCW voorlichting en overleg in om het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius te sturen. Centraal staan de onderwijsagenda's en de onderwijsplatforms waar de afspraken worden gemaakt voor die agenda's en waar gesproken wordt over de uitvoering ervan.

Onderwijsagenda's: inhoud en werkwijze

De onderwijsagenda's voor Caribisch Nederland omvatten beleidsafspraken voor de verbetering van het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De agenda's beschrijven gezamenlijke doelen en prioriteiten. Per ambitie staat aangegeven wat concreet nodig is. Ook staan mijlpalen beschreven en wie de betrokkenen zijn en wie resultaatverantwoordelijk is. De agenda's zijn bedoeld voor alle partijen die meewerken aan het realiseren van goed onderwijs op de eilanden.

De agenda's zijn een gezamenlijk product van de onderwijsorganisaties, de expertisecentra voor onderwijszorg, de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius en het ministerie van OCW. De agenda's worden periodiek vernieuwd. Zo wordt inmiddels gewerkt aan de uitvoering van de derde onderwijsagenda. Aanvankelijk was er één agenda voor alle drie de eilanden. In de ronde voor de derde agenda is ervoor gekozen om per eiland een agenda te maken.

Voor de uitwerking van de agenda's is er een onderwijsplatform per eiland. Daaraan nemen alle partners van het betreffende eiland deel. Het onderwijsplatform komt driemaal per jaar bijeen. Enkele mijlpalen worden gemonitord door een extern, onafhankelijk bureau op kosten van het ministerie van OCW. Het gaat dan om mijlpalen die een sterke onderzoekscomponent kennen of waarbij het voor alle partners van belang is dat een onafhankelijke instantie een uitspraak doet over de mijlpaal. Er zijn onderzoeken gaande zoals een onderzoek naar arbeidsvoorwaardenvorming en een evaluatie van specialistische voorzieningen.

Eerste onderwijsagenda

De eerste onderwijsagenda werd in 2011 opgesteld.⁵⁹ Het doel was dat in 2016 het onderwijs in Caribisch Nederland op een aanvaardbaar niveau zou zijn, naar Nederlandse maatstaven. De scholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius hebben op basis van de agenda elk een eigen onderwijsverbeterplan opgesteld. Dat deden ze met ondersteuning van schoolcoaches vanuit de PO-Raad en de VO-raad, die werden betaald door het ministerie. Hierin beschreven de scholen hoe ze de kwaliteit van hun onderwijs wilden verbeteren. De scholen bespraken twee keer per jaar de voortgang van deze plannen met de Inspectie van het Onderwijs, die de ontwikkelingen gedurende de looptijd van de eerste agenda volgde.

In de eerste onderwijsagenda werd weinig onderscheid gemaakt tussen de drie eilanden. Er was gekozen voor een algemene aanpak die gold voor alle eilanden. De uitvoering van de onderwijsagenda was een verantwoordelijkheid van de scholen, waarbij het ministerie hen ondersteunde. Onderwijsbesturen en schoolleiding vertaalden de ambities in de schoolonderwijsverbeterplannen. Iedere school bepaalde in dat plan, voortbouwend op de al ingezette verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, een eigen onderwijsagenda, uitgaand van de specifieke situatie van de school (onderwijsagenda op microniveau). Waar mogelijk en wenselijk gebeurde dat in samenspraak met het ministerie van OCW, het openbaar lichaam en andere betrokkenen. Leraren, leerlingen en hun ouders konden ook betrokken worden om de gestelde ambities te realiseren. De eerste onderwijsagenda kende vijf prioriteiten: (1) de kwaliteit omhoog; (2) versterken van de kwaliteit van leraren, schoolleiding en schoolbesturen; (3) onderwijszorg op maat; (4) aantrekkelijk beroepsonderwijs en (5) randvoorwaarden op orde.

Tweede onderwijsagenda

De tweede onderwijsagenda werd in 2016 opgesteld.⁶⁰ Dit gebeurde na een evaluatie van de uitkomsten van de eerste agenda. De tweede onderwijsagenda ging over 2017 tot en met 2020. In het algemene deel van de agenda werden ambities en resultaten voor alle eilanden benoemd. De scholen en het openbaar lichaam van elk eiland verkenden vervolgens welke activiteiten zij zouden uitvoeren om deze resultaten te kunnen behalen. Daarbij werd in de agenda aangegeven wie voor het uitvoeren van de betreffende activiteit verantwoordelijk en aanspreekbaar was. De twee belangrijkste doelstellingen van deze onderwijsagenda waren dat (a) de leerlingen in Caribisch Nederland in 2020 onderwijs zouden krijgen van voldoende kwaliteit en (b) de onderwijsresultaten aantoonbaar zouden zijn verbeterd.

Net als bij de eerste onderwijsagenda werden prioriteiten gesteld, namelijk (1) bevorderen van bestuurskracht, professionaliteit en continuïteit; (2) gezond financieel beheer, een sluitende administratie en meerjarig financieel beleid;

⁵⁹ Rijksdienst Caribisch Nederland, 2017a.

⁶⁰ Rijksdienst Caribisch Nederland, 2017b.

(3) effectiever taalonderwijs; (4) de onderwijszorgstructuur verder op orde brengen; (5) onderwijs dat aansluit op een vervolgopleiding en op de arbeidsmarkt en (6) verbeterde randvoorwaarden in de vorm van huisvesting, leerplicht, wetgeving, arbeidsvoorwaarden en (integrale) samenwerking.

Derde onderwijsagenda's

In de derde ronde zijn voor het eerst afzonderlijke agenda's gemaakt voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius, zodat deze beter aansluiten bij de verschillende ontwikkelingen in het onderwijs op de eilanden. De onderwijsagenda's van Bonaire en Saba zijn in juli 2023 ondertekend,⁶¹ die van Sint Eustatius een half jaar later, in januari 2024. De agenda's beslaan de periode van het schooljaar 2023-2024 tot en met 2026-2027.

In de drie onderwijsagenda's zijn zes dezelfde prioriteiten opgenomen, te weten (1) onderwijspersoneel; (2) bestuurskracht en onderwijskundig leiderschap; (3) meertaligheid; (4) onderwijshuisvesting; (5) doorstroom naar vervolgonderwijs en (6) randvoorwaarden. Voor Sint Eustatius is een extra punt aan de agenda toegevoegd: (7) onderwijszorg.

hoofdstuk
twee
bonaire

2.1 Eilandspecifieke context

Bonaire (Boneiru in het Papiamentu) ligt ongeveer 80 km ten oosten van Curaçao, 70 km ten noorden van het vasteland van Venezuela, ruim 800 km van Saba en Sint Eustatius en bijna 8000 km van Den Haag. Bonaire beslaat een oppervlakte van 288 km² en heeft als hoofdplaats Kralendijk. De andere plaats waar scholen zijn gevestigd, is Rincon. De munteenheid is de Amerikaanse dollar; de officiële voertalen zijn Nederlands en Papiamentu.

Bevolkingssamenstelling

Op 1 januari 2025 telde Bonaire 26.552 inwoners; dat is 6% meer dan het jaar ervoor.⁶² Tussen 2011 en 2024 groeide de bevolking van Bonaire met bijna 70%. Deze groei komt voornamelijk door een positief migratiesaldo, al worden op Bonaire ook vrijwel elk jaar meer mensen geboren dan er overlijden. Inmiddels wonen er op Bonaire meer mensen die buiten Bonaire zijn geboren, dan er op het eiland zijn geboren. De meeste mensen zijn geboren in Europees Nederland, Colombia, Curaçao en de Dominicaanse Republiek.

Jaar	Bevolking op 1 januari	Geboortes	Overledenen	Vestiging	Vertrek
2011	15.679	181	109	1544	851
2015	18.905	160	102	1271	832
2020	20.915	228	111	1422	703
2024	25.133	231	149	2220	1000

Tabel 2: Bevolkingscijfers Bonaire

In het schooljaar 2024-2025 bedraagt het aantal leerlingen in het primair onderwijs 2236. Dat is zo'n 8,4% van de inwoners op Bonaire. Het voortgezet onderwijs en mbo tellen samen 2459 leerlingen en studenten.⁶³ Dat is zo'n 9,3% van de inwoners.

Religie

In 2021 hoorde 85% van de bewoners van Bonaire bij een kerk of geloofsgemeenschap. Dat was een toename van 5% ten opzichte van het jaar daarvoor. Van de mensen die tot een kerk of geloofsgemeenschap behoren, rekende 60% zich tot de rooms-katholieke kerk.⁶⁴

Economie

In 2024 groeide de werkzame beroepsbevolking op Bonaire met 1,8 duizend (+14%) naar 14,7 duizend mensen.⁶⁵ Dit betekent dat 73,8% van alle 15- tot 75-jarigen werkte op Bonaire. In 2024 hadden 10,2 duizend mensen die hier niet geboren zijn, werk op Bonaire; dat is 1,5 duizend meer dan in 2022.

Van hen was 20% geboren op Curaçao en 15% in Europees Nederland. Drie op de tien werkenden waren geboren Bonairianen. Zij werkten relatief vaak in het openbaar bestuur en overheidsdiensten, in de gezondheids- en welzijnszorg en in de bouw en handel. Vergeleken met geboren Bonairianen werkten immigranten relatief vaak in de bouw en de horeca.

62 CBS, 2022a; CBS, 2025c.

63 CBS, 2025a.

64 CBS, 2023.

65 CBS, 2025b.

De belangrijkste economische sectoren zijn toerisme, overheid, detailhandel en visserij. Opvallend is de verdubbeling van de werkgelegenheid in de handel en horeca tussen 2011 en 2021.

In 2022 was het gemiddelde jaarloon van werknemers op Bonaire 27 duizend dollar.⁶⁶ In dat jaar leefde 20% van de bevolking onder de armoedegrens.⁶⁷ Hoewel sinds 2024 het sociaal minimum is verhoogd, geeft nog altijd hetzelfde percentage aan moeilijk rond te komen. Ook liep 25% van de minderjarige kinderen op Bonaire een risico op armoede.⁶⁸

Taal

Vrijwel alle Bonairianen (91,4%) spreken meer dan één taal.⁶⁹ Het meest gesproken zijn Papiamentu (door 88% van de bevolking), Engels (77%), Nederlands (77%) en Spaans (76%). Het Papiamentu is als thuistaal dominant: 62% spreekt thuis die taal, tegenover 6% Engels, 15% Nederlands en 15% Spaans.⁷⁰

Vervoer

Het eiland kent geen openbaarvervoersysteem. Er rijden taxibussen op afspraak. Bonaire heeft een luchthaven en een goederenhaven. Er is momenteel geen veerdienst met Aruba of Curaçao. De enige manier om van en naar deze eilanden te reizen, is per vliegtuig. Een vlucht naar Curaçao duurt 25 minuten en naar Aruba 45 minuten. Er zijn dagelijks directe vluchten vanaf Bonaire naar Europees Nederland; het is ruim negen uur vliegen naar Amsterdam. Reizen naar Saba of Sint Eustatius vergt een tussenstop op Curaçao én op Sint Maarten.

⁶⁶ Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ CBS, 2024.

⁶⁹ CBS, 2022b.

⁷⁰ Ibid.

2.2 Onderwijsveld en -programma

Tabel 3 geeft een overzicht van het onderwijsveld op Bonaire.

Bevoegd gezag	School	Type school	Denominatie	Aantal leerlingen 1 okt. '25
Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire (OOB)	Kolegio Rayo di Solo	basisschool	openbaar	354
	Kolegio Strea Briante	basisschool die zich specialiseert in leerlingen met ondersteuningsbehoeften	openbaar	68
Stichting Birgen Maria Onderwijs (tot 14 juli 2023 RK schoolbestuur)	Kolegio Kristu Bon Wardador	basisschool	rooms-katholiek	450
	Skol Amplio Papa Cornès	basisschool	rooms-katholiek	395
	Kolegio San Bernardo	basisschool	rooms-katholiek	332
	Kolegio San Luis Bertrán	basisschool	rooms-katholiek	153
Stichting Lerens is Leuk	De Pelikaan	basisschool	algemeen-bijzonder	399
Stichting Ieder kind een Talent	Het Koraal	basisschool	algemeen-bijzonder	85
Stichting Neutraal Bijzonder Onderwijs Bonaire	Aquamarin (niet-bekostigd)	basisschool	particulier	144
Stichting Scholengemeenschap Bonaire	Liseo Boneriano	school voor mavo, havo en vwo	openbaar	1528
	VMBO Bonaire	school voor vmbo, BB, BK		
	SLP Bonaire	speciale lesplaatsen (vso cluster 3 en 4, praktijkonderwijs en Rebound/'Op de rails')		
	MBO Bonaire	mbo (Bouw & Infra, Economie & Administratie, Horeca & Toerisme, ICT, Techniek & Procesindustrie, Veiligheid & Sport, Zorg & Welzijn)		931

Tabel 3: Overzicht onderwijsveld op Bonaire

Primair onderwijs

Bonaire heeft negen scholen voor primair onderwijs. Het gaat om acht door de overheid bekostigde scholen voor primair onderwijs, waarvan één gespecialiseerd in leerlingen met ondersteuningsbehoeften, en een particuliere school. Van hun 4e tot en met hun 12e jaar volgen leerlingen basisonderwijs. In de eerste twee leerjaren van het basisonderwijs krijgen de leerlingen les in het Papiamentu, met Nederlands als sterke vreemde taal. Dit betekent dat het Nederlands als vak wordt gedoceerd, met inzet van de vreemdetalendidactiek NVT (Nederlands als vreemde taal). Het Nederlands is op deze scholen een *sterke* vreemde taal, omdat het belangrijk is voor de leerlingen. Vanaf groep 3 krijgen de leerlingen alleen les in het Nederlands. Leerlingen krijgen naast de vakken die in Europees Nederland aangeboden worden, ook het vak Papiamentu. Aan het eind van groep 8 zijn scholen verplicht een doorstroomtoets af te nemen. De doorstroomtoets beoordeelt de kennis en vaardigheden van de leerlingen op het gebied van Papiamentu, Nederlands als vreemde taal (NVT) en rekenen.

Voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs

Na het basisonderwijs volgen de leerlingen voortgezet onderwijs op de enige scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs op Bonaire, de Scholengemeenschap Bonaire (SGB).⁷¹ In het voortgezet onderwijs wordt toegewerkt naar de Nederlandse centrale examens.⁷² De SGB bestaat uit vier units, die zelfstandig functioneren. De unit Liseo Boneriano verzorgt onderwijs voor mavo, havo en vwo. Daarnaast zijn er units voor vmbo en voor speciale lesplaatsen (praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en *rebound*). In het voortgezet onderwijs is het Nederlands de onderwijstaal en heeft Papiamentu de status van belangrijk vak. Het volgen van het vak Papiamentu is optioneel.

Mavo-havo-vwo (unit Liseo Boneriano)

Vanaf de tweede klas van de unit Liseo Boneriano volgen de leerlingen onderwijs in aparte klassen voor mavo, havo of vwo. Vanaf de derde klas mavo kiezen de leerlingen een van de drie profielen: Techniek, Zorg & Welzijn en Economie. Dit zijn dezelfde profielen als op Europees-Nederlandse mavo-scholen worden aangeboden, alleen het profiel Groen ontbreekt op Bonaire. In het havo en vwo kiezen de leerlingen een profiel vanaf klas 4. Sommige vakken die in Europees Nederland worden aangeboden, maken op Bonaire geen deel uit van het onderwijsprogramma. Bijvoorbeeld Frans en Duits, waar op Bonaire dan weer standaard Spaans en Papiamentu worden aangeboden als moderne vreemde talen.

Vmbo (unit VMBO)

In de unit VMBO volgen leerlingen in jaar 3 en 4 een basisberoepsgerichte of kaderberoepsgerichte leerweg. De gemengde leerweg wordt niet aangeboden op Bonaire. De unit VMBO werkt met twee vakroutes: Techniek en Mens & Dienstverlening. De vakroute Techniek omvat de vmbo-profielen Bouw, Wonen & Interieur; Produceren, Installeren & Energie; en Mobiliteit & Transport. De vakroute Mens & Dienstverlening omvat de vmbo-profielen Zorg & Welzijn; Horeca, Bakkerij & Recreatie; en Economie & Ondernemen. Daarmee is er keuze uit zes van de tien vmbo-profielen in het Europees-Nederlandse vmbo.⁷³

Speciale lesplaatsen (unit Speciale lesplaatsen)

De unit Speciale lesplaatsen (SLP) telt ongeveer driehonderd leerlingen en biedt praktijkonderwijs, entreeopleidingen en een vorm van voortgezet speciaal onderwijs (vso) aan. Ook kent deze unit een rebound-programma voor leerlingen die door gedragspatronen niet meer naar de eigen school kunnen (een aparte klas) en een internationale schakelklas (ISK) voor leerlingen die geen Papiamentu of Nederlands beheersen.

Er is geen wet op basis waarvan speciaal onderwijs op Bonaire formeel kan worden aangeboden. Vanwege de toenemende behoefte is er binnen de scholengemeenschap toch een vorm van voortgezet speciaal onderwijs (vso) ingericht, zonder wettelijk kader. Deze omvat een cluster 4-voorziening voor leerlingen met een zware ondersteuningsbehoefte en een cluster 3-voorziening voor leerlingen met een verstandelijke beperking, een lichamelijke beperking of een chronische ziekte of een IQ lager dan 70. De onderwijsinhoud is gebaseerd op de kerndoelen die per 1 augustus 2013 in Europees Nederland zijn ingevoerd voor het vso. Daarnaast verzorgt de unit SLP binnen cluster 4 ook onderwijs op maat aan jongeren die tijdelijk in de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland verblijven.

⁷¹ <https://sgbonaire.com/index.php?lang=en>

⁷² Rijksdienst Caribisch Nederland, 2017.

⁷³ De andere vier profielen die de Wet op het voortgezet onderwijs 2020 kent, zijn Media, vormgeving en ICT, Maritiem en techniek, Groen, Dienstverlening en producten. Die worden ook in Europees Nederland door veel vbo-scholen niet aangeboden.

In het praktijkonderwijs binnen de unit SLP bouwen leerlingen hun vaardigheden op in een individueel portfolio. Ze kunnen kiezen uit de volgende vier profielen: Handel & Verkoop, Zorg & Welzijn, Techniek en Dienstverlening.

Mbo (unit MBO)

De unit MBO biedt beroepsopleidingen op mbo niveau 2, 3 en 4 aan, in de vorm van een beroepsopleidende leerweg (bol), een beroepsbegeleidende leerweg (bbl) of beide leerwegen. Bij Zorg & Welzijn zijn er ook korte 'leven lang ontwikkelen' (llo)-trajecten. Vrijwel alle opleidingen zijn in het Nederlands. Vier bbl-trajecten en één llo-traject zijn in het Papiamentu.

Overige aanbieders van beroepsopleidingen op Bonaire

Fundashon Mariadal Academy (FM Academy)

De Fundashon Mariadal Academy (FM Academy) is het opleidingsinstituut van het ziekenhuis Mariadal en verzorgt beroepsopleidingen, scholingen en trainingen voor de gezondheidszorg. Het instituut wordt gefinancierd uit lumpsummiddelen die het ziekenhuis van het ministerie van VWS ontvangt.⁷⁴ Een samenwerking met Instituto pa Formashon den Enfermeria (IFE) maakt het mogelijk zelf studenten op Bonaire op te leiden tot Verzorgende Niveau 3 en Verpleegkundige Niveau 4. In 2011 is FM Academy een samenwerking aangegaan met het toenmalige ROC-Top ('Theorie ontmoet praktijk'), inmiddels ROC van Amsterdam. FM Academy verzorgt de niveau 3- en 4-opleidingen aan de hand van het opleidingsplan van de ROC-instelling in Europees Nederland.

Forma

Fundashon Forma (Forma) verzorgt publiek bekostigd onderwijs aan volwassenen die op een of andere manier niet de mogelijkheid hebben gehad onderwijs te volgen of die in levensomstandigheden zijn beland die het moeilijk maken om het onderwijs af te ronden.⁷⁵ Daarnaast biedt Forma private cursussen voor volwassenen die al actief zijn op de arbeidsmarkt en zich verder willen ontwikkelen. Bij Forma kunnen deelnemers een private cursus volgen of een publiek bekostigde entreeopleiding (mbo 1 in samenwerking met SGB unit MBO) of een sociale kanstraject (SKJ). Met de integratie van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) zullen de SKJ-trajecten vervallen.

Hoger onderwijs

Bonaire heeft geen eigen hogeronderwijsinstelling. Er is wel een dependance van de Universiteit van Curaçao (UoC) op het eiland. De universiteit biedt sinds 2006 de Lerarenopleiding Funderend Onderwijs (LOFO) op Bonaire en Curaçao, met subsidie vanuit het ministerie van OCW. Deze opleiding ondergaat om de zes jaar een toets van de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Hoewel er niet formeel wordt geaccrediteerd, krijgt de opleiding wel een beoordeling.

Ook kunnen studenten aan de UoC een docenten- of rechtenopleiding volgen in een hybride vorm. Dit betekent dat de lessen deels online worden verzorgd. Voor overig hoger onderwijs moeten studenten het eiland verlaten.

Kinderopvang

Op Bonaire zijn 27 locaties voor dagopvang (0 tot en met 3 jaar).⁷⁶ Van de 960 kinderen in deze leeftijd gaat 74% naar dagopvang. Daarnaast zijn er 34 locaties voor buitenschoolse opvang (bso) en 4 locaties voor gastouderopvang (goo). Van de 2344 kinderen van 4 tot en met 12 jaar gaat 55% naar de bso. Slechts 0,4% maakt gebruik van gastouderopvang (0 tot en met 12 jaar). Er zijn enkele aanbieders van kinderopvang die meerdere kinderdagverblijven (kdv's) hebben of die ook bso bieden. Het openbaar lichaam Bonaire werkt nauw samen met de unit MBO van de Scholengemeenschap Bonaire om pedagogisch medewerkers op te leiden volgens de kwaliteitseisen van de eilandsverordening.

Daarnaast zijn er integrale kindcentra (IKC's) op Bonaire. Een IKC is een voorziening waarin diverse organisaties zoals de basisschool, het kinderdagverblijf, de buitenschoolse opvang en de peuterspeelzaal zijn samengevoegd.

3

hoofdstuk drie saba

3.1 Eilandspecifieke context

Saba is met een oppervlakte van 13 km² het kleinste eiland van Caribisch Nederland. Het ligt in de eilandenband ten oosten van Hispaniola en Puerto Rico; ongeveer 30 km van Sint Eustatius en 50 km van Sint Maarten, met in de buurt onder andere ook de Maagdeneilanden en Saint Kitts en Nevis. Het eiland ligt ruim 800 km van Bonaire en bijna 7000 km van Den Haag.

De ruim 2000 inwoners van Saba wonen verspreid over enkele woonkernen. De hoofdplaats is The Bottom. Het eiland bevindt zich op de slapende vulkaan Mount Scenery (870 m) en herbergt daarmee het hoogste punt van het Koninkrijk der Nederlanden. De munteenheid is de Amerikaanse dollar, de voertaal is Engels.

Bevolkingssamenstelling

Op 1 januari 2025 telde Saba 2158 inwoners.⁷⁷ Dat is 5% meer dan het jaar ervoor. De overgrote meerderheid van de bevolking is niet op Saba geboren; mede door de studenten en staf van de Medical School. De samenstelling van de bevolking verandert voortdurend; elk jaar vertrekken relatief veel mensen en komen er ook relatief veel bij. Jaarlijks wisselt zo'n 10 tot 12% van de bevolking.

Jaar	Bevolking op 1 jan.	Geboortes	Overledenen	Vertrek	Vestiging
2011	1797	7	17	264	410
2015	1811	17	9	210	336
2020	1933	11	16	157	137
2024	2060	12	11	109	217

Tabel 4: Bevolkingscijfers Saba

Saba kent relatief veel eenpersoonshuishoudens en samenwonenden zonder kinderen. Ongeveer 60% van de inwoners heeft de Nederlandse nationaliteit. Ongeveer een kwart van de inwoners is op Saba geboren. Een groot deel van de inwoners bestaat dus uit immigranten. De grootste groep komt van Sint Maarten (15,7%) en de een na grootste groep is afkomstig uit de Verenigde Staten (10%).⁷⁸ De studenten van de Medical School tellen hierin mee.

Op 1 oktober 2025 bedroeg het aantal leerlingen in het primair onderwijs 159; in het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs was dat 103.⁷⁹

Religie

In 2021 behoorde 80% van de inwoners op Saba bij een kerk of geloofsgemeenschap. Van hen rekende de helft zich tot lid van de rooms-katholieke kerk.⁸⁰

Economie

Het toerisme is de belangrijkste economische sector op Saba.⁸¹ Bezoekers komen vooral voor ecotoerisme, duiken en wandelen. De overheid (diensten van de landelijke overheid en het openbaar lichaam samen) is de grootste werkgever met zo'n 220 ambtenaren.

⁷⁷ CBS, 2022a; CBS, 2025b.

⁷⁸ CBS, 2020.

⁷⁹ CBS 2025a.

⁸⁰ CBS, 2023.

⁸¹ Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023.

In 2024 werkte op Saba 67,2% van de bevolking van 15 tot 75 jaar. In totaal 1,1 duizend mensen hadden werk, dat waren er 90 meer dan in 2022. Van de werkzame beroepsbevolking was 29% geboren op Saba; in 2022 was dat 31%. Bijna de helft van de Sabanen (45%) werkte in 2024 bij het openbaar bestuur en de overheidsdiensten. Immigranten werkten vergeleken met de geboren Sabanen relatief vaak in de bouwnijverheid, handel, horeca en het onderwijs.⁸²

Het modaal inkomen van Saba lag in 2022 rond de 23,8 duizend dollar. Dat is 60 tot 70% van het doorsnee-inkomen in Europees Nederland, en het hoogste van Caribisch Nederland.⁸³ In 2022 leefde een kwart van de bevolking op Saba onder de armoedegrens.⁸⁴ Hoewel sinds 2024 de norm is verhoogd, heeft nog altijd een kwart van de minderjarige kinderen op Saba een risico op armoede.⁸⁵

Taal

Op Saba is Engels de voertaal. In het dagelijks leven wordt deze taal het meest gesproken en meer dan 90% van de bevolking heeft Engels als thuistaal.⁸⁶ Ongeveer 6% heeft Nederlands als thuistaal.

Vervoer

Saba heeft één hoofdweg van ongeveer 10 km. Het eiland kent geen openbaar vervoer. Er staan wel enkele bushaltes en er rijdt heel sporadisch een bus. Liften is gangbaar.

Saba heeft een luchthaven en een zeehaven. Er is een veerdienst van en naar Sint Eustatius (reistijd ruim een uur) en van daaruit naar Sint Maarten (in totaal drie uur). Er is alleen een vliegverbinding met Sint Maarten. Voor andere eindbestemmingen – of voor reizen naar Saba vanuit andere bestemmingen – is altijd een overstap op Sint Maarten nodig. Voor reizen naar Bonaire is ook nog een tussenstop nodig op Curaçao.

3.2 Onderwijsveld en -programma

In alle onderwijssectoren is Engels de onderwijstaal. Volgens de geldende wetgeving mag het onderwijs op Saba geheel in het Engels gegeven worden.⁸⁷ Het Nederlands is een *sterke* vreemde taal, omdat het belangrijk is voor de leerlingen. De scholen bepalen zelf hoe er invulling aan het vak wordt gegeven.

Tabel 5 geeft een overzicht van alle onderwijsorganisaties en -instellingen op Saba.

⁸² Rijksdienst Caribisch Nederland, 2025.

⁸³ CBS, 2024.

⁸⁴ Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023.

⁸⁵ CBS, 2024.

⁸⁶ CBS, 2022b.

⁸⁷ Artikel 12, lid 7 WPO BES; artikel 2.11 WVO 2020; artikel 6 Besluit SCS GvP.

Bevoegd gezag	School	Type onderwijs	Denominatie	Aantal leerlingen 1 okt. '25
Stichting Katholiek Onderwijs SABA (SKOSaba)	Sacred Heart School	basisonderwijs	rooms-katholiek	159
Saba Educational Foundation (SEF)	Saba Comprehensive School	voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs	openbaar	109 (inclusief 14 CVQ)
Global University Systems Canada	Saba University School of Medicine	hoger onderwijs	particulier	125-150

Tabel 5: Overzicht onderwijsveld op Saba

Primair onderwijs

De Sacred Heart School (SHS) is de enige basisschool op Saba en bestaat sinds 1905. Lange tijd waren er twee basisscholen op het eiland, maar sinds 1986 is dat er één. Deze school voor primair onderwijs is katholiek en verbonden met het bisdom Willemstad. Het huidige onderwijs op de SHS volgt nagenoeg de Nederlandse uitgangspunten en regels voor de inhoud van het onderwijsprogramma, maar dan in het Engels.⁸⁸ Net als in Europees Nederland richt het onderwijsbestuur van de SHS een onderwijsprogramma in binnen het kader van deze regels. Wel zijn er kleine afwijkingen. Zo kan het onderwijs ook de Spaanse taal omvatten (in plaats van Frans of Duits in Europees Nederland). Verder zijn de kerndoelen anders. De kerndoelen voor taalonderwijs gelden ook voor het Engels. De kerndoelen voor 'oriëntatie op jezelf en de wereld' zijn aangepast aan de Caribische context. Het gaat bijvoorbeeld over 'hoofdzaken van de staatsinrichting van Caribisch Nederland', de 'basistopografie van de Caribische regio', geschiedenis van het Caribisch gebied en het 'cultureel erfgoed van de Caribische regio'.

Voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs

De Saba Comprehensive School (SCS) verzorgt het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs op Saba. Het voortgezet onderwijs maakt, in afwijking van Europees Nederland, gebruik van CXC-programma's (zie ook paragraaf 1.3).

De SCS begon in 1976 als een Nederlandstalige technische school met twee klassen mavo en lager beroepsonderwijs (lbo), de voorloper van het hedendaagse vmbo. Voor de bovenbouwleerjaren 3 en 4 en een vo-schooldiploma moesten leerlingen destijds naar Sint Maarten. In 1988 en 1990 kwamen leerjaar 3 en 4 erbij en werd de SCS een volledige school voor voortgezet onderwijs. Begin jaren 1990 werd het Engels ingevoerd als onderwijstaal en ging de school werken met CXC-onderwijs.

Momenteel biedt de SCS drie onderwijsstromen aan: praktijkonderwijs (PrO), beroepsonderwijs (CVQ) en academisch onderwijs (CSEC) met het Engels als voertaal en het Nederlands als een sterke vreemde taal.

Sociale kanstrajecten jongeren

De Saba Reach Foundation (SRF) is een non-profitorganisatie gericht op duurzame inzet op de arbeidsmarkt en participatiemogelijkheden voor (jong)volwassenen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De SRF verzorgt volwassenenonderwijs en sociale kanstrajecten (het Youth Opportunity Path).⁸⁹ Het Replay Program is bedoeld voor jongeren tussen 12 en 18 jaar met hechtingsproblematiek die van invloed kan zijn op onderwijsprestaties. In dit programma werken zij aan emotionele, sociale en teambuildingsvaardigheden. Het programma is erop gericht schooluitval te voorkomen of jongeren die zijn uitgevallen, in staat te stellen alsnog een startkwalificatie te behalen. Het openbaar lichaam subsidieert het programma, waarvoor het geld ontvangt van de landelijke overheid.⁹⁰

Hoger onderwijs

Saba heeft een particuliere instelling voor hoger onderwijs, de Saba University School of Medicine (SUSOM). Deze instelling is eigendom van een besloten vennootschap, die deel uitmaakt van een holding, Global University Systems Canada, samen met twee andere *medical schools* en een opleidingsinstituut voor dierenartsen op andere Caribische eilanden. In 2018 heeft de NVAO een accreditatie afgegeven voor de wo-master Medicine. De opzet en inhoud van het onderwijsprogramma komen overeen met geneeskundeprogramma's in de Verenigde Staten en Canada. Het overgrote deel van de studenten komt daar ook vandaan.

Voor de opleiding van onderwijspersoneel zijn er afspraken met de Universiteit van Sint Maarten (convenant 2022). Er is een traject om onderwijsassistenten hun lesbevoegdheid te laten halen.

Kinderopvang

Er is kinderopvang op het eiland, zowel voorschools als buitenschools. Er is een kinderdagverblijf voor kinderen tot 4 jaar. Op Saba gaat 92% van de kinderen in de leeftijdscategorie tot en met 3 jaar naar de kinderopvang. Er zijn twee aanbieders van naschoolse activiteiten: een voor kinderen in de basisschoolleeftijd en een voor leerlingen van 4 tot 18 jaar. Er is een breed activiteitenaanbod met inzet van schoolbussen. Tot slot maakt 42% van de kinderen in de leeftijdscategorie 4 tot 12 jaar gebruik van buitenschoolse opvang (bso).

⁸⁹ Er ligt een voornemen om de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES in te trekken en het beleid voor voortijdig schoolverlaten in te voeren dat Europees Nederland kent.

⁹⁰ <https://www.sabareach.org/#>

4

hoofdstuk
vier
sint
eustatius

4.1 Eilandspecifieke context

Feiten en cijfers

Sint Eustatius (door de lokale bevolking Statia genoemd) ligt in de eilandenband ten oosten van Hispaniola en Puerto Rico; op ongeveer 30 km van Saba, ruim 60 km van Sint Maarten, met verder onder andere de Maagdeneilanden en Saint Kitts en Nevis. Het eiland ligt ruim 800 km van Bonaire en bijna 7000 km van Den Haag. De oppervlakte beslaat 21 km² en de hoofdplaats is Oranjestad. De munteenheid is de Amerikaanse dollar en de officiële voertaal is Engels. De slapende vulkaan The Quill is een beeldbepalend kenmerk van Sint Eustatius en staat afgebeeld op de vlag.

Bevolkingssamenstelling

Op 1 januari 2025 had Sint Eustatius 3270 inwoners.⁹¹ De bevolking is tussen 2011 en 2024 met 11% gekrompen. Dit komt mede door de vergrijzing en jeugdemigratie. Jongeren verlaten het eiland voor vervolgonderwijs en keren vaak niet terug vanwege het beperkte aanbod van werk op het eiland vergeleken met mogelijkheden elders. Een derde van de bevolking woont vanaf de geboorte op het eiland. In 2020 had bijna 80% de Nederlandse nationaliteit, ruim 16% had de Amerikaanse nationaliteit en bijna 6% die van de Dominicaanse Republiek.

Jaar	Bevolking op 1 jan.	Geboortes	Overledenen	Vestiging	Vertrek
2011	3611	33	13	298	188
2015	3877	36	11	172	876
2020	3139	50	16	119	150
2024	3204	40	21	172	134

Tabel 6: Bevolkingscijfers Sint Eustatius

In het schooljaar 2024-2025 bedroeg het aantal leerlingen in het primair onderwijs op Sint Eustatius 311.⁹² Het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs telden samen 235 leerlingen.

Religie

In 2021 hoorde 78% van de inwoners van Sint Eustatius bij een kerk of geloofsgemeenschap. In 2017 was dat 85%. Op Sint Eustatius zijn er drie, nagenoeg even grote, religieuze groepen: methodisten (25%), rooms-katholieken (23%) en zevendedagsadventisten (19%). 22% hoort niet bij een kerk of geloofsgemeenschap.⁹³

Economie

In 2024 hadden op Sint Eustatius 1,8 duizend mensen werk; dat is 3% minder dan in 2022. De arbeidsparticipatie daalde daarmee van 72,9% naar 71,4%, maar is nog altijd gelijk aan die in Europees Nederland. Van de werkenden was 37% een geboren Statiaan; in 2022 ging het om 40%. Zij werkten vooral in het openbaar bestuur en overheidsdiensten en in het onderwijs en de industrie. Naast geboren Statianen werkten er relatief veel mensen die geboren zijn in de Dominicaanse Republiek (14%). Immigranten werkten vergeleken met geboren Statianen relatief vaak in de bouw.

⁹¹ CBS, 2022a.

⁹² CBS, 2025a.

⁹³ CBS, 2023.

De overheid (landelijke overheid en openbaar lichaam) is de grootste werkgever op Sint Eustatius.⁹⁴ De grootste private werkgever is de olieopslagterminal van investeringsmaatschappij Prostar Capital (voorheen NuStar). De tweede economische sector is toerisme, vooral duiktoerisme.

Het modaal inkomen van Sint Eustatius lag in 2022 rond de 21,2 duizend dollar, wat het laagste is van Caribisch Nederland.⁹⁵ In 2022 leefde een derde van de bevolking op Sint Eustatius onder de armoedegrens.⁹⁶ Hoewel sinds 2024 de norm is verhoogd, heeft een derde van de minderjarige kinderen op Sint Eustatius een risico op armoede. Dit zijn de hoogste armoedepercentages in Nederland.⁹⁷

Talen

Ruim 52% van de bevolking spreekt meer dan één taal.⁹⁸ De meest gesproken thuistalen zijn Engels (81,2% van de bevolking), Spaans (12,8%), Nederlands (3,6%) en Papiamentu (1,3%).

Vervoer

Sint Eustatius kent geen openbaarvervoersysteem. Er zijn wel bussen op afspraak. Vervoer van en naar Sint Eustatius is mogelijk per vliegtuig of per veerboot. Er is geen rechtstreekse verbinding met Europees Nederland. Die verbinding verloopt via Sint Maarten, dat op twintig minuten vliegen of drie uur varen met de boot ligt. De boot stopt eerst op Saba. Reizen naar Aruba, Bonaire of Curaçao gaat ook via Sint Maarten, met een tussenstop op Curaçao voor Bonaire als eindbestemming.

4.2 Onderwijsveld en -programma's

In alle onderwijssectoren is Engels de onderwijstaal. Volgens de geldende wetgeving mag het onderwijs op Sint Eustatius geheel in het Engels gegeven worden.⁹⁹ Wel moeten de scholen het vak Nederlands aanbieden. De scholen onderwijzen het vak Nederlands als vreemde taal. Of en hoe invulling wordt gegeven aan het vak is aan de school. Tabel 7 toont een overzicht van alle onderwijsorganisaties en -instellingen op Sint Eustatius

Bevoegd gezag	School	Type school	Denominatie	Aantal leerlingen per 1 okt. '25
Foundation for Promotion of Catholic Education on St. Eustatius	Golden Rock School	basisschool	rooms-katholiek	77
Governor de Graaff School Foundation	Governor de Graaff School	basisschool	openbaar	41
North Caribbean Conference (SDA) / Berkel's Education Foundation	Lynch Plantation SDA Primary School	basisschool	zevendedags-adventisten	89
Bethel Methodist Foundation for Education	Bethel Methodist School	basisschool	methodisten	120
Stichting tot bevordering voortgezet onderwijs op St. Eustatius	Gwendoline van Puttenschool	voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs	algemeen-bijzonder	236

Tabel 7: Overzicht onderwijsveld Sint Eustatius

⁹⁴ Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023.

⁹⁵ CBS, 2024.

⁹⁶ Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023.

⁹⁷ CBS, 2024.

⁹⁸ CBS, 2022b.

⁹⁹ Artikel 12, lid 7 WPO BES; artikel 2.11 WVO 2020; artikel 6 Besluit SCS GvP.

Primair onderwijs

Sint Eustatius heeft vier scholen voor primair onderwijs. Drie scholen hebben een religieuze grondslag en er is één openbare school. Op de basisscholen op Sint Eustatius wordt in het Engels les gegeven aan kinderen van 4 tot en met 12 jaar in de groepen 1 tot en met 8.

Het primair onderwijs op Sint Eustatius volgt nagenoeg de Nederlandse uitgangspunten en regels voor de inhoud van het onderwijsprogramma (artikel 12 WPO BES), maar dan in het Engels. Net als in Europees Nederland richt het bevoegd gezag een onderwijsprogramma in binnen deze regels. Er zijn wel kleine afwijkingen. Zo kan het onderwijs ook de Spaanse taal omvatten (in plaats van Frans of Duits in Europees Nederland). Verder zijn de kerndoelen anders. De kerndoelen voor taalonderwijs gelden ook voor het Engels. De kerndoelen voor 'oriëntatie op jezelf en de wereld' zijn aangepast aan de Caribische context. Het gaat bijvoorbeeld over 'hoofdzaken van de staatsinrichting van Caribisch Nederland', de 'basistopografie van de Caribische regio', geschiedenis van het Caribisch gebied en het 'cultureel erfgoed van de Caribische regio'. Tot slot heeft het Nederlands op Sint Eustatius de status van sterke vreemde taal. Het Nederlands is een *sterke* vreemde taal, omdat het belangrijk is voor de leerlingen. De scholen bepalen zelf hoe er invulling aan het vak wordt gegeven.

Voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs

Sint Eustatius heeft sinds de jaren 1970 een school voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs, de Gwendoline van Puttenschool (GvP). Daarvóór moesten de leerlingen het eiland verlaten om voortgezet onderwijs te volgen, doorgaans op Curaçao.

De GvP maakt sinds 2015 gebruik van CXC-programma's (zie paragraaf 1.3). De overstap naar CXC-onderwijs is een gevolg van de transitie naar het Engels als onderwijstaal en de wens om het onderwijs beter te laten aansluiten op de Caribische context.

Tegenwoordig biedt de GvP drie onderwijsstromen aan: praktijkonderwijs (PrO), beroepsonderwijs (CVQ, vergelijkbaar met mbo niveau 1 en 2) en voorbereidend academisch onderwijs (CSEC, vergelijkbaar met havodiploma). Engels is de voertaal en de school biedt het vak Nederlands aan als een sterke vreemde taal. In de onderbouw werkt de GvP met heterogene groepen. Buiten de keuze tussen praktijkonderwijs, academisch en beroepsonderwijs vindt geen externe differentiatie naar niveau plaats. Er is op Sint Eustatius geen aanbod voor vwo of mbo niveau 3 of 4.

Hoger onderwijs

Er is op Sint Eustatius geen aanbod voor hoger onderwijs.

Sociale kanstrajecten jongeren

De New Challenges Foundation (NCF) geeft jongeren die geen regulier onderwijs kunnen volgen en niet voldoende opleiding of ervaring hebben voor een baan, een kans om een SKJ-traject af te ronden. Het ministerie van OCW is voornemens deze wet in te trekken en het vsv-beleid zoals Europees Nederland dat kent, ook in Caribisch Nederland van toepassing te verklaren.

Kinderopvang

Op Sint Eustatius zijn vijf locaties voor dagopvang (0 tot en met 3 jaar). Van de 161 kinderen in deze leeftijd wordt 56% opgevangen op een van de vijf locaties. Twee van de locaties bieden uitsluitend *early stimulation* opvang aan: opvang in de ochtend voor kinderen van 3 jaar om ze voor te bereiden op de basisschool. Voor de oudere kinderen (4 tot en met 12 jaar) zijn er vier locaties die buitenschoolse opvang (bso) bieden, waarvan één uitsluitend voor meisjes. Sint Eustatius kent geen gastouderopvang. Er zijn 348 kinderen in de leeftijd van 4 tot en met 12 jaar. Van hen maakt 48% gebruik van de buitenschoolse opvang.

literatuur

Boekholt, P.Th.F.M., & De Booy, E.P. (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland: Vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*. https://www.dbnl.org/tekst/boek009gesc01_01/boek009gesc01_01_0011.php

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Saba – Trends in the Caribbean Netherlands 2020*. <https://longreads.cbs.nl/ticn2020/saba/>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022a). Caribisch Nederland; bevolkingsontwikkeling, geboorte, sterfte en migratie. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83774NED/table?ts=1717402856001>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022b). Caribisch Nederland; gesproken talen en voertaal, persoonskenmerken. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82867NED/table?searchKeywords=papiaments>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). Grootste deel Caribisch Nederland rekent zich tot religieuze groepering. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/50/grootste-deel-caribisch-nederland-rekent-zich-tot-religieuze-groepering>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). Inwoners Caribisch Nederland zijn tevreden, maar hebben geldzorgen. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/48/inwoners-caribisch-nederland-zijn-tevreden-maar-hebben-geldzorgen>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2025a). Caribisch Nederland; leerlingen en studenten in po, vo en mbo. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84732NED/table?ts=1717404968754>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2025b). Opnieuw meer werkenden in Caribisch Nederland in 2024. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/28/opnieuw-meer-werkenden-in-caribisch-nederland-in-2024>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2025c). Bevolking Nederlandse Caraïben in vijftien jaar gegroeid. <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2025/47/bevolking-nederlandse-caraiben-in-vijftien-jaar-gegroeid>

Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland (2023). *Een waardig bestaan*. <https://open.overheid.nl/documenten/592617f6-72de-415d-9137-646f850c7803/file>

Dalhuisen L., Donk, R., Hoefte, R., & Steegh, F. (2009). *Geschiedenis van de Antillen*. Zutphen: Walburg Pers.

Economisch Bureau Amsterdam (2025). *Gelijke kansen, voldoende middelen. Onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging van het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland*. Conceptrapport. Amsterdam: Economisch Bureau Amsterdam.

Groenewoud, M. (2015). Van missieschool naar burgerschool? *Tijdschrift voor Surinamistiek en het Caraïbisch gebied*, 34(1), 103-115.

Van Hulst, J.F. (2002). Burdugu; postkoloniale strijd om waardigheid. *Nederlandse Antillen en Aruba, Justitiële Verkenningen* 28(01), 21-35.

Inspectie van het Onderwijs (2008). *Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Basiskwaliteit zorg in Caribisch Nederland*. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2011/08/09/basiskwaliteit-zorg-in-caribisch-nederland>

Inspectie van het Onderwijs (2021). *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs*. <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/caribisch-nederland/documenten/publicaties/2021/07/01/onderzoekskader-2021-voortgezet-onderwijs>

Inspectie van het Onderwijs (2025a). *De Staat van het Onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2025b). *Kwaliteit van de kinderopvang op Bonaire, Saba en Sint Eustatius in 2024*. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2025/05/20/kwaliteit-van-de-kinderopvang-op-bonaire-saba-en-sint-eustatius-in-2024>

Middelbeek, L., Van der Vegt, A.L., & Sligte, H., m.m.v. Klein, T., & Ledoux, G. (2020). *Evaluatie onderwijszorg Caribisch Nederland: Eindrapportage*. Utrecht/Amsterdam: Oberon/Kohnstamm Instituut. <https://www.oberon.eu/media/ksbpez44/rapport-evaluatie-onderwijszorg-caribisch-nederland.pdf>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). Kamerbrief bij Onderwijsagenda's voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/06/04/aanbieding-onderwijsagenda-s-voor-bonaire-saba-en-sint-eustatius>

Mommers, G. (2014). *Saba tot en met morgen...* Zoetermeer: FreeMusketeers.

Oostindie, G., & Veenendaal, W. (2022). *Ongemak: Zes Caribische eilanden en Nederland* (4e druk). Amsterdam: Prometheus.

Raad van State (2019). Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK (Kenmerk W04.18.0286/I/Vo). <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@113253/w04-18-0286-vo/>

Rijksdienst Caribisch Nederland (2017a). Eerste onderwijsagenda Caribisch Nederland. <https://www.rijksdienstcn.com/documenten/brochures/onderwijs-cultuur/onderwijsagendas/eerste-onderwijsagenda-caribisch-nederland/index>

Rijksdienst voor Caribisch Nederland (2017b). Tweede onderwijsagenda Caribisch Nederland. <https://www.rijksdienstcn.com/documenten/onderwijs-cultuur/onderwijsagendas/tweede-onderwijsagenda-caribisch-nederland/index>

Rijksdienst Caribisch Nederland (z.d.). Over OCW CG. <https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/over-ocw-cg>

Rijksoverheid (2025). Wijziging wetsvoorstel WolBES/FinBES: Functie Rijksvertegenwoordiger blijft, maar wordt anders. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/02/06/wijziging-wetsvoorstel-wolbes-finbes-functie-rijksvertegenwoordiger-blijft-maar-wordt-anders>

Van Rijn, A. (2019). *Handboek Caribisch Staatsrecht*. Den Haag: Boomjuridisch.

Rogier, L. (2018). *Beginnelen van het Curaçaose Staatsrecht*. Den Haag: Boomjuridisch.

Spies, J.W.E., Soons, A.H.A., Thodé, G.A.E., Verhey, L.F.M., & Weekers, F.H.H. (2015). *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland. Rapport van de commissie Evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland*. Den Haag: Evaluatie Caribisch Nederland.

Tweede Kamer (2024). Stafnotitie: Comply or explain (Document 35751, nr. 7). <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D15715>

colofon

Met de publicatie *Onderwijs in Caribisch Nederland* geeft de raad een brede analyse van de werking van het Nederlandse onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

De publicatie bestaat uit drie delen:

Deel A: Conclusies en aanbevelingen

Deel B: Thema's uitgelicht op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Deel C: Achtergrondinformatie

Over de Onderwijsraad

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar onafhankelijk advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk, met oog en oor voor ontwikkelingen en opvattingen in de samenleving en het onderwijs. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. En ze worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

Samenstelling raad

prof. dr. L. (Louise) Elffers (voorzitter)
prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta
dr. D.J.M. (Dominique) Majoor
D. (Daisy) Mertens MEd
dr. C.J. (Cor) van Montfort
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas
prof. mr. S. (Stefan) Philipsen
prof. dr. T. (Trudie) Schils
drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans
mr. H. (Harmjan) Vedder
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Publicaties bestellen

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

ISBN 978-94-6121-098-2
Intern documentnummer AD.2500227

Ontwerp

thonik

Visualisatie

Things To Make And Do

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag,
april 2026