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

1

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 onderwijs*stelsel* 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 onderwijs*bestel* 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 directeuren 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.

Bonaire

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



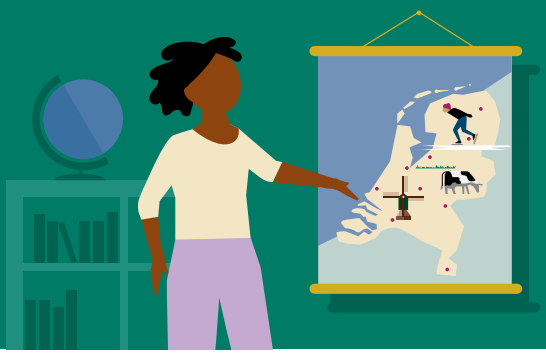
onderwijs moet leerlingen en studenten met verschillende thuistalen kunnen bedienen



beperkt ondersteuningsaanbod bemoeilijkt inclusiever onderwijs



onderwijsinhoud sluit niet altijd goed aan bij leven op Bonaire



Saba

onderwijsbestuur | onderwijspersoneel

uitdagingen voor het onderwijs

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

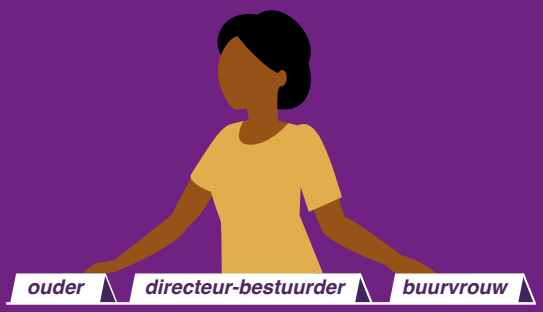
vacatures zijn moeilijk te vervullen



verloop van onderwijspersoneel is hoog



vermenging van formele en informele rollen



onderwijspersoneel moet vaak van overzee komen



Europees-Nederlandse kaders sluiten onvoldoende aan



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



Sint Eustatius

inclusief onderwijs

iedereen hoort erbij in het onderwijs, maar...

grote druk op zorgcoördinatoren en leraren



specialisten zijn beperkt aanwezig



bekostiging is ontoereikend



onderwijsovergangen

onderwijsorganisaties werken nauw samen, maar...

onderwijs moet voorbereiden op verschillende toekomstpaden

... op eiland



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



... in Europees Nederland



uitdagingen voor het onderwijs


HAPPY

2

bonaire meertaligheid

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 Bonaire[3]

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: Papiamento 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 Bonaire[8]

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. Strenge 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-niveau[19], 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 gegeven[20], 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 leesvaardigheidsscores[26] en hebben lagere diplomakansen[27] 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; Odenthal & 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).

29 Visser, Van der Boom, Tossings & Van der Aa, 2016; Buys, 2021.

Voldoende lesmateriaal is een uitdaging
Er bestaat weinig lesmateriaal voor en literatuur in het Papiamentu.[30] Dit bemoeilijkt het bieden van leerkansen 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.

Bestuursafspraak Papiamentu op Bonaire
In maart 2021 maakte de minister van BZK, samen met de minister van OCW en het OLB, de Bestuursafspraak 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 kids[40] 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 gesprekstafels[43] 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 onderwijsbonden[44] of sectorraden[45] 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) BES[46] 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 ICE[48] 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 schuilen 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.

49 Voor een uitleg over CXC-onderwijs, zie *Deel C: Achtergrondinformatie*.

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

50 Den Heyer & Zwart, 2025.

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.


#ONELOVE

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 onderwijsaanbod[51] 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*voorziening[53]. 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 kanstrajecten[54] en privécursussen 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 onderwijs[62] 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 stokt 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 instellingssubsidie voor de Lerarenopleiding Funderend Onderwijs (LOFO), onderdeel van Kibrahacha[73], 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 zienswijze[76] 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 Briante[78], 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 eiland-gerelateerde 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 daardoor 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 benodigdheden 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 kwaliteits-standaarden en doelmatig zijn. Zowel de landelijke overheid als onderwijs-organisaties 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 aanpassing[84], 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

84 Vgl. Onderwijsraad, 2025b.

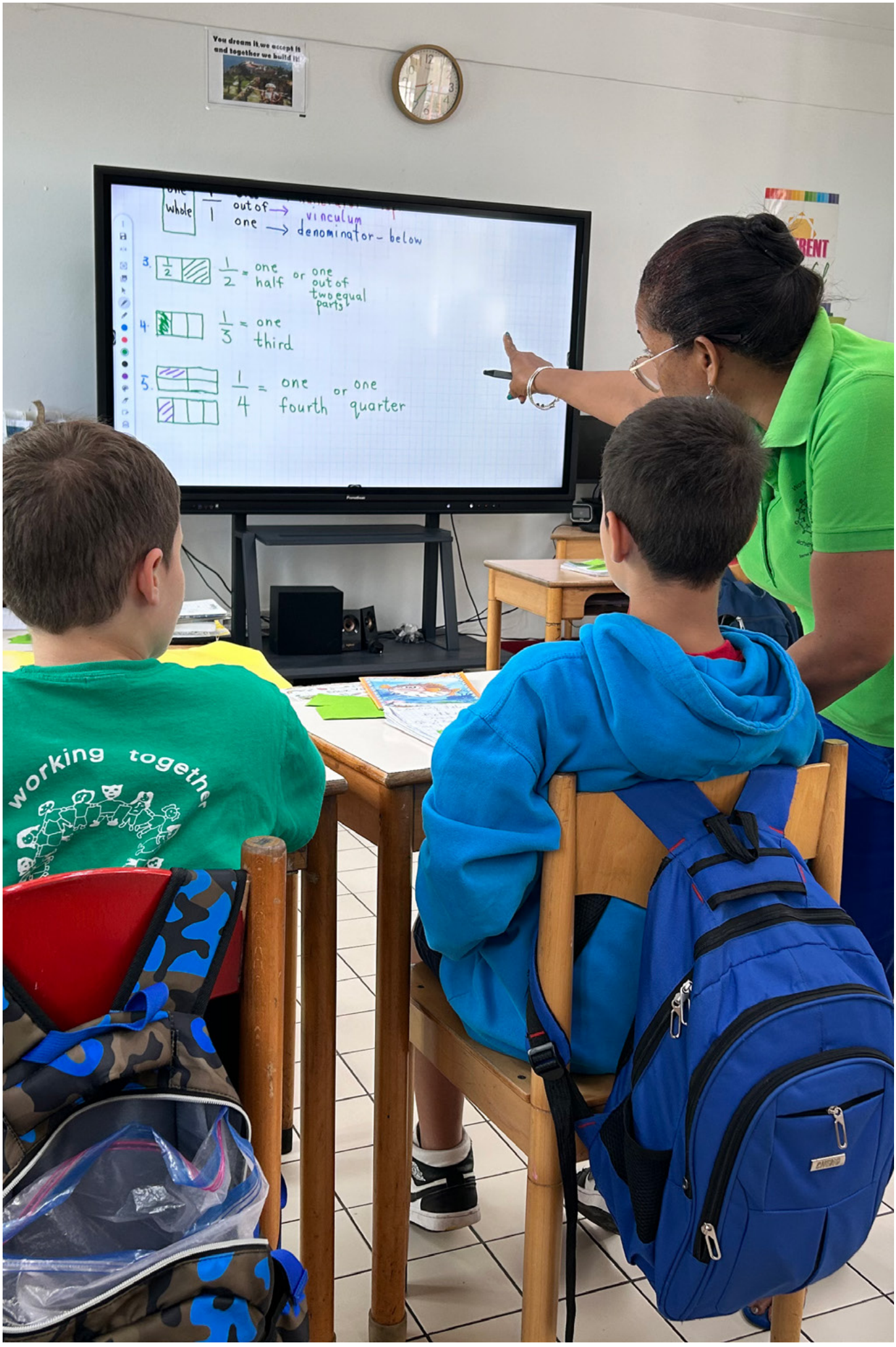
arbeidsmarkt en samenleving als geheel, hebben doorgaans weinig invloed op het onderwijsaanbod, met uitzondering van het mbo. Voor het mbo-aanbod speelt ROA CN een belangrijke rol, maar daarbuiten is er geen structureel overleg over het aanbod. Onderwijsorganisaties bepalen doorgaans zelf wat ze aanbieden, 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.
1/2 = one half or one out of two equal parts
4.
1/3 = one third
5.
1/4 = one fourth or one quarter
working togeth

4

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-Trimp, 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 beroepsonderwijs. 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

93 Inspectie van het Onderwijs, 2023, 2024b, 2024c, 2024d, 2025.

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 aanwijzing[98] 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 beroepsonderwijs 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 interimbestuur 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 belangrijkst. Daarnaast zijn er incidentele contacten met andere betrokkenen. De onderwijsorganisaties op Saba hebben weinig contact met het middenveld van ondersteunende organisaties, belangenvertegenwoordigers en kennisinstituten 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 belangrijkst 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.

Behoefte 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.


Monday
Tuesday
Thursday
Friday
Saturday

5

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 onderwijs-assistenten 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 pensioenopbouw[104] 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-aov
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.

109 Per januari 2026 is er permanent een OCW CG-medewerker actief op Saba.

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 onderwijsagenda[110]

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-

110 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024e.

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 personeelswisselingen, 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 welkomst- en 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 onderwijsgevenden, 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 herhalingssessies, 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 onderwijsgevenden 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 onderwijs-ervaringen, 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.

113 Klein e.a., 2025.


WELCOME
Angela Arndell

6

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 uiteenlopender 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).

114 Leerling- en studentenaantallen per 1 oktober 2025.

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 ambulant 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)leraren[126] 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 Eustatius[127]
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 Buiren 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.zorgenjeugdcn.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 speler[141]
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 basisonderwijs[143] individuele onderwijsplannen (IEP's) om leerlingen met speciale behoeften te ondersteunen. Basisscholen kunnen vanuit ECE ook ondersteuning krijgen van een remedial teacher en een ambulant 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 zorgplan[145] 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 kanstrajecten (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://ncfstatia.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.

150 Inspectie van het Onderwijs, 2024a.

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.

151 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-943425.pdf

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.


Bethel Methodist School
Tel.:(599)- 318-2585/ 3382
Email: bethel_methodistschool@yahoo.com info@bmsschoolstatia.com

7

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's[155] 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 leerplicht[156] 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 4[159], 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 kids[161] 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.

Beperkte 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 Statiaanse 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 Statiaanse leerlingen en studenten voor een vervolgopleiding 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 opleidings-mogelijkheden 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 zorg[175] en het onderwijs[176] 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 CSEC[177] 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 waaieren 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 studievoorlichting 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 kids[183] ingevoerd om de overgangen van kinderopvang naar basisonderwijs te versoepelen. Het ministerie van OCW stimuleert studiesucces via onderzoek, subsidieregelingen zoals Koninkrijksbeurzen[184] en begeleiding bij instroom. In opdracht van het ministerie van OCW organiseert DUO jaarlijkse informatiebijeenkomsten en tijdelijke servicepunten op de eilanden. TuranGoeloe[185] en stichting WeConnect[186] 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 samen-werkingsprogramma 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 Statiaanse 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 Statiaanse 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 Statiaanse 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 vervolg-onderwijs 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/koninkrijksbeurs
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 Statiaanse 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 Statiaanse 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 Statianen 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

189 https://tvetccbarbados.com.bb/default.aspx

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 arbeidsmarktvraagstukken op het eiland. Ook lijken er geen beleidskeuzes te worden gemaakt die de kansen van de Statiaanse 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=/vm7hjgqex4zz_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 Carribean 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-een-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 Gougon	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

*samenstelling in januari 2026

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