



Gelijke kansen, voldoende middelen

Onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging van
het primair- en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland

Eindrapport

7-9-2025

Koert van Buiren, Joris Nanne en Marga Buys-Trimp. Met medewerking van Raymond Gradus en Martijn Mak

Gelijke kansen, voldoende middelen

Onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging van het primair- en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland

Eindrapport

Auteurs: Koert van Buiren, Joris Nanne en Marga Buys-Trimp. Met medewerking van Raymond Gradus en Martijn Mak

Amsterdam, Economisch Bureau Amsterdam, september 2025

Herengracht 514, 1017 CC Amsterdam

In opdracht van:



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Copyright © 2025 Economisch Bureau Amsterdam EBA B.V. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van Economisch Bureau Amsterdam EBA B.V.

Economisch Bureau Amsterdam staat voor een integrale aanpak: gedegen economische analyses, doelgerichte oplossingen en effectieve implementatie. Economisch Bureau Amsterdam helpt organisaties bij het nemen en implementeren van beslissingen. Met onderzoek, advies en interim-opdrachten.

Economisch Bureau Amsterdam streeft ernaar een verantwoordelijk bedrijf te zijn dat een maatschappelijke bijdrage levert. Dat doen we door sponsoring van maatschappelijke en sociale activiteiten, door CO2-compensatie en door het delen van kennis en informatie. Zie onze data-tool [Caribbean Analytics and Statistics](#).

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Wettelijk kader en systematiek

Sinds 2011 worden scholen in Caribisch Nederland door het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) bekostigd op basis van de Wet Primair Onderwijs BES en de Wet Voortgezet Onderwijs. De Schoolbesturen in Caribisch Nederland ontvangen bekostiging op basis van systematieken die overeenkomen met die voor het onderwijs in Europees Nederland, maar met afwijkingen om rekening te houden met de eigen context van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In het primair onderwijs (PO) ontvangen scholen een basisbekostiging bestaande uit een bedrag per school en een bedrag per leerling. Daarbovenop ontvangen PO-scholen op Sint Eustatius en Saba een vaste procentuele opslag van 11,5 procent voor extra ondersteuning aan leerlingen met een speciale zorgbehoefte. PO-scholen op Bonaire ontvangen die opslag niet, behoudens één school die een extra vergoeding ontvangt voor het aanbieden van onderwijs aan leerlingen met een speciale zorgbehoefte. Tot slot ontvangen de scholen op Sint Eustatius en Saba een procentuele opslag van 16 procent voor het hogere prijspeil op beide eilanden en voor de kleinschaligheid. De PO-school op Saba ontvangt nog een extra bedrag omdat het de enige PO-school op het eiland is.

In het voortgezet onderwijs (VO) ontvangen de drie scholen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba een basisbedrag per school en per leerling en een vaste, procentuele opslag van 40 procent voor extra ondersteuning aan leerlingen met een speciale zorgbehoefte. De VO-scholen op Sint Eustatius en Saba ontvangen daarbovenop een opslag van 36 procent voor hogere lonen, prijzen en examenkosten, en extra bedrag voor kleinschaligheid.

De basisbekostiging en de opslagen vormen samen de *lumpsum* bekostiging. De bedragen in de basisbekostiging worden jaarlijks bijgesteld om te corrigeren voor stijgende lonen en prijzen.

Relevante context

Het aantal inwoners op Bonaire en Saba is sinds 2011 door immigratie gestegen. Dit leidde op beide eilanden tot een toename van het aantal leerlingen, waarvan een wezenlijk deel geen Papiaments, Nederlands of Engels spreekt. Op Sint Eustatius was sprake van een afname van de bevolking en van sterke fluctuaties in leerlingenaantallen.

Ongeveer een kwart van de huishoudens in Caribisch Nederland leeft onder het sociaal minimum en de laatste jaren is het gemiddelde prijspeil op alle drie de eilanden harder gestegen dan het gemiddelde salaris. Armoede heeft zijn weerslag op het welzijn van leerlingen en draagt bij aan gedragsproblemen die vragen om extra ondersteuning door de scholen.

De meeste PO-scholen in Caribisch Nederland voldoen aan de basiskwaliteit. Twee van de drie VO-scholen voldoen niet aan de basiskwaliteit. Sinds kort voldoet bij de derde VO-school het VMBO ook niet aan de basiskwaliteit.

De uitdagingen waar schoolbesturen in Caribisch Nederland mee te maken hebben wijken af van de uitdagingen van schoolbesturen in Europees Nederland, waar leerlingenaantallen dalen en het aantal leerlingen dat het Nederlands niet machtig is relatief kleiner is. Daarnaast wordt in Europees Nederland speciaal onderwijs aangeboden. In Caribisch Nederland krijgen leerlingen met verschillende zorgbehoeften extra ondersteuning, maar voornamelijk binnen het reguliere onderwijs.

Financiële positie schoolbesturen

Hoewel de meeste schoolbesturen nog een gezonde vermogens- en liquiditeitspositie kennen, is deze verslechterd tussen 2019 en 2023. Voor 2024 en voor de komende jaren ramen de schoolbesturen een verdere achteruitgang in hun financiële ratio's als gevolg van jaarlijkse negatieve financiële resultaten:

- in de jaren 2019-2021 realiseerden alle schoolbesturen op één na gemiddeld een positief resultaat;
- in de jaren 2022-2023 kende meer dan de helft van de schoolbesturen gemiddeld een negatieve rentabiliteit;
- over 2023 rapporteert meer dan twee derde van de schoolbesturen een negatief resultaat;
- voor de jaren 2024 en verder begroten alle schoolbesturen op één na een negatief resultaat.

De financiële resultaten zijn gedurende de periode 2019-2023 verslechterd doordat in die periode de kosten harder zijn gestegen dan de totale Rijksbijdragen. De tekorten namen daardoor toe en de vermogensposities gingen achteruit. Deze trend zet zich voort in de begrotingen van de schoolbesturen voor 2024 en daarna. De geraamde structurele kosten worden onvoldoende gedekt worden door de geraamde inkomsten.

Schoolbesturen werken in samenwerking met het ministerie van OCW aan meerjarenonderhoudsplannen voor de komende jaren. Uitvoering van de deze plannen op Sint Eustatius is, rekening houdend met geraamde operationele verliezen en de huidige vermogenspositie van de schoolbesturen, niet realistisch zonder aanvullende financiële bijdragen. Voor de scholen op Bonaire en Saba zijn deze plannen nog niet gereed.

Toereikendheid

De *lumpsum* bekostiging – de basisbekostiging inclusief opslagen – is in 2023 voor alle schoolbesturen ontoereikend om de kosten te dekken die schoolbesturen realiseren. In 2023 bedroeg het verschil tussen de *lumpsum* bekostiging en de kosten van alle schoolbesturen samen 12,2 miljoen dollar (10,4 miljoen euro).

Wanneer subsidies worden meegenomen, bedraagt in 2023 het verschil tussen de totale bekostiging – *lumpsum en subsidies* – en de kosten van alle schoolbesturen samen 4,9 miljoen dollar (4,2 miljoen euro). Dit tekort is tussen 2019 en 2023 toegenomen. De negatieve resultaten die de schoolbesturen in de jaarverslagen begroten voor de jaren 2024 en verder duiden op een structureel tekort.

Kanttekening hierbij is dat de resultaten van schoolbesturen in 2023 kunnen zijn beïnvloed door de wijze waarop de nog resterende NPO-middelen zijn verantwoord. Dit betreft twee schoolbesturen, waarvan de grootste ook voor de jaren nadat de NPO-middelen zullen zijn besteed, negatieve resultaten begroot.

In een scenario waarin schoolbesturen alleen *lumpsum* bekostiging ontvangen, geen kosten (kunnen) besparen en geen subsidies of andere inkomsten genereren, is het eigen vermogen van de meeste schoolbesturen binnen een aantal jaren uitgeput.

De tekorten per leerling vertonen grote verschillen tussen de schoolbesturen, wat een aanwijzing is dat de bekostigingssystematiek onvoldoende rekening houdt met verschillen tussen scholen in onderliggende kostenbepalende factoren. Daarnaast geven schoolbesturen aan dat subsidies, zoals de NPO-middelen, gebruikt zijn om de kosten van structurele taken te dekken. Nu deze subsidies (deels) aflopen, nemen de tekorten toe.

Knelpunten en tekortkomingen

De ontoereikendheid van de bekostiging hangt samen met een aantal knelpunten en tekortkomingen in de bekostigingssystematiek:

- **Specifieke doelgroepen:** Er ontbreekt een afzonderlijke bekostiging voor de opvang en begeleiding van leerlingen van nieuwkomers, ondanks de toegenomen migratie uit Latijns-Amerikaanse en Caribische landen. Nieuwkomersbekostiging is (impliciet) onderdeel van de basisbekostiging en houdt daardoor geen rekening met verschillen in migratie tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en met ontwikkelingen ervan in de tijd. De bekostiging van extra ondersteuning aan zorgleerlingen is generiek en niet gedifferentieerd naar zwaarte of type zorg. De huidige bekostigingswijze kan een onbedoelde prikkel geven om nieuwkomers en leerlingen met een speciale zorgbehoefte te weren of onvoldoende te ondersteunen, omdat de extra kosten hiervan niet voldoende worden gedekt. Wanneer onderwijsachterstanden bij deze doelgroepen niet effectief worden aangepakt, schaadt dat op termijn de kansengelijkheid.
- **Prijs- en loonverschillen:** De procentuele opslag die scholen op Sint Eustatius en Saba ontvangen voor prijs- en loonverschillen met Bonaire is gelijk voor beide eilanden en vast. Hierdoor wordt Saba onvoldoende gecompenseerd voor prijs- en loonverschillen met Bonaire en wordt Sint Eustatius overgecompenseerd. Ook wordt geen rekening gehouden met verschillen in inflatie en loonstijgingen tussen de drie eilanden. Op basis van beschikbare gegevens van het CBS kan jaarlijks een gedifferentieerde opslag worden berekend die recht doet aan de daadwerkelijke prijs- en loonverschillen tussen de eilanden.
- **Voorspelbaarheid:** Schoolbesturen zijn geconfronteerd met wijzigingen in arbeidsvoorwaarden die laat werden gecommuniceerd. Soms moesten deze wijzigingen met terugwerkende kracht worden doorgevoerd. Dit leidde tot kosten die niet waren begroot. Daarnaast hebben scholen vanwege de hoge migratie te maken met instroom van leerlingen na de teldatum waarop de bekostiging jaarlijks wordt gebaseerd. De bekostiging loopt daardoor steeds achter op het aantal leerlingen en daarmee op de kosten die scholen realiseren.

- **Personeelskosten:** Een groot deel van het onderwijzend personeel is afkomstig van buiten Caribisch Nederland. Dit brengt beperkte, extra kosten met zich mee voor werving, verhuizing, reizen en tijdelijke huisvesting (transitiekosten). Tegelijkertijd is de doorstroom van personeel hoog. Hoewel de gemiddelde loonkosten per fte (onderwijzen en ondersteunend personeel) in Caribisch Nederland lager zijn dan in Europees Nederland, zijn de gemiddelde loonkosten per leerling gelijk (Bonaire) of hoger (Sint Eustatius en Saba).
- **Huisvesting en onderhoud:** Scholen beschikken vaak niet over meerjarige onderhoudsplannen, waardoor er geen goed zicht bestaat op hoe de kosten zich zullen ontwikkelen. Doordat er bij veel scholen sprake is van achterstallig onderhoud, zullen deze kosten de komende jaren naar verwachting toenemen. De meerjarenonderhoudsplannen van de schoolbesturen op Sint Eustatius bevestigen dat beeld; de schoolbesturen kunnen de hierin geraamde onderhoudskosten financieel niet dragen. Voor meerdere schoolbesturen is niet duidelijk dat zij verantwoordelijk zijn voor zowel klein als groot onderhoud. In 2015 is voor het PO de verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud en aanpassingen van het gebouw van het openbaar lichaam naar de schoolbesturen verschoven. Hiervoor moet budget van het BES-fonds naar de schoolbesturen worden overgeheveld op het moment dat het overgangsrecht – waarin is geregeld dat het Rijk en het openbaar lichaam gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de onderwijs-huisvesting (niet zijnde het onderhoud) – afloopt. Het overgangsrecht loopt af op een nader te bepalen moment.
- **Schaalnadelen en ondoelmatigheid:** Door kleinschaligheid kunnen voornamelijk de schoolbesturen op Sint Eustatius en Saba onvoldoende schaalvoordelen realiseren, wat resulteert in een minder efficiënte personeelsbezetting en hogere kosten per leerling. Bij enkele schoolbesturen is sprake van tekortschietend financieel beheer en van ondoelmatigheden in bezetting en beloning van personeel. Voor de andere schoolbesturen zijn er geen signalen van ondoelmatigheden.
- **Tijdelijke middelen, structurele kosten:** Naast de *lumpsum* bekostiging ontvingen de schoolbesturen de afgelopen jaren extra middelen en subsidies. Deze middelen zijn aangewend voor voorzieningen die structureel van aard zijn zoals taalklassen en begeleiding van leerlingen met een extra zorgbehoefte. Nu deze middelen opraken komt de kwaliteit van het onderwijs onder druk te staan; in enkele gevallen komt ook de continuïteit op korte termijn onder druk te staan.
- **Grote budgettaire fluctuaties:** De wijze waarop de opslag voor kleinschaligheid in het VO op Sint Eustatius en Saba is vormgegeven kan zorgen voor grote budgettaire fluctuaties voor zowel het schoolbestuur als voor het ministerie van OCW. Schommelingen in leerlingenaantallen kunnen zo tot grote schokken in de bekostiging leiden.

Aanbevelingen

Verhoging van het budget voor bekostiging van het PO en het VO in Caribisch Nederland helpt om op korte termijn de kwaliteit en de continuïteit te waarborgen, maar biedt zonder aanpassing van de bekostigingssystematiek geen structurele oplossing. Door het vereenvoudigde, generieke karakter van de bekostigingssystematiek wordt er onvoldoende rekening gehouden met ontwikkelingen die van invloed zijn op de kosten van het onderwijs, en met verschillen tussen scholen en tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Een bekostigingssystematiek die rekening houdt met nieuwkomers, speciale zorgbehoeften, groei van leerlingenaantallen, prijs- en loonverschillen en met (verschillen in) onderhoudskosten, biedt meer maatwerk en is gezien de sterke heterogeniteit van scholen in Caribisch Nederland wenselijk. Tegelijkertijd bestaat er op dit moment beperkt zicht op de kosten die toerekenbaar zijn aan nieuwkomersonderwijs en aan onderwijs aan leerlingen met een speciale zorgbehoefte. Daardoor zijn specifieke bedragen daarvoor niet goed vast te stellen. Ook bestaat nog geen goed zicht op hoe de onderhoudskosten zich de komende jaren zullen ontwikkelen.

Aanbevolen wordt:

- Vooruitlopend op een structurele aanpassing van de (bedragen in de) bekostigingssystematiek, tijdelijk te zorgen voor aanvullende middelen waarmee de tekorten in de onderwijsbekostiging gedekt worden bij de schoolbesturen met een (dreigende) zwakke financiële positie. Hiermee wordt voorkomen dat de verslechterende financiën bij schoolbesturen leiden tot bezuinigingen op onderwijs voor nieuwkomers, op ondersteuning van zorgleerlingen of op onderhoud, terwijl juist deze thema's bij veel scholen om meer inspanning vragen. Ook kunnen acute financiële problemen bij enkele schoolbesturen worden vermeden.

- De komende periode te gebruiken om inzicht te krijgen in de kosten van nieuwkomersonderwijs, van extra ondersteuning aan leerlingen met een extra zorgbehoefte en van het noodzakelijk onderhoud. Dat inzicht kan worden verkregen door met de schoolbesturen afspraken te maken over het opstellen van begrotingen die inzicht geven in de kosten van regulier onderwijs, nieuwkomersonderwijs, extra ondersteuning voor leerlingen met een extra zorgbehoefte, en in de onderhoudskosten. Hiermee ontstaat beter zicht op de kostenstructuren van de schoolbesturen en de drijvende factoren van de onderwijskosten. Op basis daarvan kunnen bedragen worden vastgesteld voor een aangepaste bekostigingssystematiek. Beter inzicht in de verwachte kosten van de schoolbesturen, stelt het ministerie van OCW voorts in staat om financiële problemen bij enkele schoolbesturen zoals die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan, en zoals die er nu ook in enkele gevallen zijn, tijdig te signaleren en daarop maatregelen te treffen. Ook stelt dit verbeterde inzicht het ministerie van OCW in staat om meer te sturen op samenwerking en specialisatie, bijvoorbeeld als het gaat om de aanpak van nieuwkomers of zorgleerlingen.
- Samenwerking en integratie te faciliteren. Door fragmentatie en kleinschaligheid, kunnen schoolbesturen beperkt profiteren van schaalvoordelen. Gestructureerde samenwerking tussen schoolbesturen op terreinen waar algemene kosten kunnen worden gedeeld c.q. verlaagd, en integratie van scholen binnen één schoolbestuur dragen bij aan het realiseren van meer schaalvoordelen.
- De inspanningen van het ministerie van OCW met betrekking tot het opstellen van meerjarenonderhoudsplannen te intensiveren en bespoedigen, zodat de financiële risico's met betrekking tot het onderhoud in beeld komen.
- In de huidige bekostigingssystematiek reeds op korte termijn enkele verbeteringen aan te brengen door:
 - o de opslag voor prijs- en loonverschillen jaarlijks vast te stellen op basis van daadwerkelijke inflatiecijfers en algemene loonontwikkelingen en daarbij onderscheid te maken tussen de drie eilanden; en
 - o bijvoorbeeld twee telmomenten toe te passen opdat beter rekening gehouden wordt met veranderingen in leerlingenaantallen.
- Het arbeidsvoorwaardentraject zodanig in te richten dat schoolbesturen in hun begroting rekening kunnen houden met wijzigingen.
- Schoolbesturen te ondersteunen in het vergroten van financiële kennis.

Schoolbesturen in Caribisch Nederland zetten zich in om hun wettelijke taken uit te voeren. De kosten die zij daarvoor realiseren staan mede onder invloed van de specifieke omstandigheden en ontwikkelingen in Caribisch Nederland, zoals de hoge migratie, de kleine schaal en de prijs- en loonontwikkelingen. Speciaal onderwijs is niet wettelijk geregeld in Caribisch Nederland. Nieuwkomers en leerlingen met een extra zorgbehoefte krijgen binnen het reguliere onderwijs extra ondersteuning, wat tot extra kosten leidt. De huidige *lumpsum* bekostiging – de basisbekostiging inclusief toeslagen – is onvoldoende om de kosten van het onderwijs te dekken. Zonder aanvullende middelen zijn de schoolbesturen daardoor niet goed in staat om hun wettelijke taken adequaat uit te voeren en in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en sociale behoeften. Tegelijkertijd is er bij enkele schoolbesturen sprake van ondoelmatigheid en kunnen kosten worden bespaard door structurele samenwerking en integratie.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	8
2.	Wettelijk kader en bekostigingssystematiek	10
3.	Context	16
4.	Financiële analyse	23
5.	Knelpunten	34
Bijlage A.	Bronnen	39

1. Inleiding

Met de staatkundige hervormingen van 10 oktober 2010 werd de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid in Caribisch Nederland. Sinds 2011 worden scholen in Caribisch Nederland door het ministerie van OCW bekostigd op basis van specifieke onderwijswetten voor het primair onderwijs (PO) en het voortgezet onderwijs (VO) op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Waar de eerste jaren de bekostiging nog gebaseerd was op onderzoek naar het kostenniveau in 2009, en in de daaropvolgende jaren een aantal verhogingen zijn gedaan, is in latere jaren overgestapt op een objectieve bekostigingssystematiek. Voor het PO betekende dit de invoering van een bekostigingssystematiek die specifiek aansluit op de context van de drie eilanden in Caribisch Nederland. Voor het VO werd in navolging van het advies van ABDInterim de bekostigingssystematiek afgeleid van de vereenvoudigde systematiek van Europees Nederland, maar met de nodige aanpassingen om aan te sluiten bij de context van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Ondanks dat de bedragen de afgelopen jaren zijn verhoogd, zijn er signalen dat de bekostiging onvoldoende voorziet in wat nodig is gezien de omstandigheden in Caribisch Nederland. Dit roept de vraag op of de huidige bekostiging voorziet in voldoende middelen om de wettelijke taken naar behoren, en op een effectieve en doelmatige wijze uit te voeren.

Het ministerie van OCW heeft Economisch Bureau Amsterdam (EBA) opdracht gegeven onderzoek te doen naar de toereikendheid van de bekostiging van het PO en het VO in Caribisch Nederland. Het MBO maakt geen deel uit van de opdracht.

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Voorziet de huidige bekostiging van het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland in voldoende middelen voor schoolbesturen om hun wettelijke taken uit te kunnen voeren en adequaat in te kunnen spelen op de lokale maatschappelijke en sociale behoeften?

Ter beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag is in dit onderzoek:

- het **wettelijk kader** en de **bekostigingssystematiek** in beeld gebracht;
- de relevante **context** in Caribisch Nederland geschetst waarin scholen opereren en die van invloed is op de kosten van het onderwijs;
- een analyse uitgevoerd van de **financiële positie** van de schoolbesturen;
- geïnventariseerd welke **knelpunten** die zich voordoen met betrekking tot de onderwijsbekostiging; en
- **advies** gegeven voor verbetering van de bekostigingssystematiek.

Op dit moment worden er in Caribisch Nederland twaalf schoolbesturen publiek bekostigd. Onder een schoolbestuur kunnen meerdere scholen vallen. Een overzicht van de publiek bekostigde scholen is opgenomen in tabel 1.

Tabel 1: Schoolbesturen en scholen in Caribisch Nederland. Leerlingaantallen gebaseerd op voorlopige telling van 1 oktober 2024.

School	Leerlingaantal (1 oktober 2024)	Schoolbestuur
Bonaire		
Primair onderwijs		
Kolegio San Bernardo	314	Stichting Birgen Maria Onderwijs
Kolegio Kristu Bon Wardador	431	Stichting Birgen Maria Onderwijs
Skol Amplio Papa Cornes	389	Stichting Birgen Maria Onderwijs
Kolegio San Luis Bertran	142	Stichting Birgen Maria Onderwijs
De Pelikaan	352	Stichting Leren is Leuk
Het Koraal*	80	Stichting Ieder Kind een Talent
Kolegio Rayo di Solo	314	Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire
Kolegio Strea Briante	73	Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire
Voortgezet onderwijs		
Scholengemeenschap Bonaire		
- Unit Liseo Boneriano	720	Stichting Scholengemeenschap Bonaire
- Unit VMBO	530	Stichting Scholengemeenschap Bonaire
- Unit MBO	725	Stichting Scholengemeenschap Bonaire
- Unit Speciale Lesplaatsen	257	Stichting Scholengemeenschap Bonaire
Sint Eustatius		
Primair onderwijs		
Bethel Methodist School	114	Bethel Methodist Foundation for Education

School	Leerlingaantal (1 oktober 2024)	Schoolbestuur
Governor de Graaffschool		Bestuurscollege openbaar lichaam Sint Eustatius
	42	
Golden Rock	70	Golden Rock Roman Catholic School
Seventh Day Adventist School Lynch Plantation	85	Sint Eustatius SDA Education Foundation
Voortgezet onderwijs		
Gwendoline van Puttenschool		Stichting Bevordering Voortgezet Onderwijs Sint Eustatius
	235	
Saba		
Primair onderwijs		
Sacred Heart School	149	Stichting Katholiek Onderwijs Saba
Voortgezet onderwijs		
Saba Comprehensive School	115	Saba Educational Foundation

*Deze school wordt sinds het schooljaar 2024/2025 publiek bekostigd. Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025), o.b.v. gegevens van het ministerie van OCW.

Ter bepaling van de toereikendheid van de onderwijsbekostiging, en om de knelpunten in de huidige bekostigingssystematiek te identificeren, is deskresearch uitgevoerd, zijn financiële analyses verricht en zijn inventariserende en toetsende gesprekken met de schoolbesturen gevoerd.

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft het wettelijk kader en de bekostigingssystematiek. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de relevante context in Caribisch Nederland. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van de financiële analyse. Hoofdstuk 5 beschrijft de belangrijkste knelpunten met betrekking tot de bekostiging. De conclusies en aanbevelingen zijn voorin dit rapport opgenomen.

2. Wettelijk kader en bekostigingssystematiek

Wettelijk kader

Het takenpakket, de inhoud van het onderwijs en bekostiging van scholen is geregeld in de Wet primair onderwijs Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wpo BES) en de Wet voortgezet onderwijs (Wvo 2020). De uitwerking van de bepalingen in deze wetten is vastgelegd in lagere regelgeving en besluiten. De Nederlandse overheid hanteert met betrekking tot Caribisch Nederland het principe van *comply or explain*. Dit wil zeggen dat wet- en regelgeving in principe overeenkomt met Europees Nederland, tenzij er gegronde redenen zijn om hiervan gemotiveerd af te wijken. Voor het VO heeft dit geleid tot één Wet voortgezet onderwijs die in zowel het Europese als in het Caribische deel van Nederland van toepassing is. Voor het PO en het beroepsonderwijs bestaan aparte wetten voor Caribisch Nederland.

Tabel 2: Wet- en regelgeving voor het onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland.

Primair onderwijs	
Inhoud van het onderwijs	Wpo BES (art. 11 en 12) Besluit kerndoelen Wpo BES
Speciale zorgbehoeften	Regeling subsidie Expertisecentra onderwijszorg Caribisch Nederland
Kwaliteit onderwijs	Wpo BES (art. 13-15) Onderzoekskader op toezicht op voorschoolse educatie en primair onderwijs (H9.7 en bijlage 6)
Inspectie van het onderwijs	Wpo BES Wet op het onderwijstoezicht Onderzoekskader op toezicht op voorschoolse educatie en primair onderwijs Regeling jaarverslaggeving onderwijs BES
Bekostiging van het onderwijs	WPO BES Besluit bekostiging Wpo BES Regeling bekostiging Wpo BES Wet overige OCW subsidies Regeling bijzondere en aanvullende bekostiging uitvoering Nationaal Programma Onderwijs PO en VO
Voortgezet onderwijs	
Inhoud van het onderwijs	Wvo 2020 Uitvoeringsbesluit Wvo 2020
Speciale zorgbehoeften	Regeling subsidie Expertisecentra Onderwijszorg Caribisch Nederland
Kwaliteit van het onderwijs	Wvo 2020 Onderzoekskader 2021 voor toezicht op voortgezet onderwijs
Inspectie van het onderwijs	Wvo 2020 Wet op het onderwijstoezicht Onderzoekskader voor het toezicht op het voortgezet onderwijs Regeling jaarverslaggeving onderwijs BES
Beroepsonderwijs ¹	Wet educatie en beroepsonderwijs BES (Web BES) Wet sociale kantrajecten jongeren BES (Wskj BES)
Bekostiging van het onderwijs	Wvo 2020 Web BES Besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES Regeling bekostiging VO Wet overige OCW subsidies Regeling bijzondere en aanvullende bekostiging uitvoering Nationaal Programma Onderwijs PO en VO

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. diverse bronnen.

Speciale regelgeving VO-scholen Sint Eustatius en Saba: De Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool hebben het onderwijs en de examinering al voor 2011 ingericht volgens de normen van de *Caribbean Examinations Council* (CXC). Na de staatkundige vernieuwing van 2010 is besloten dat deze scholen het onderwijs en de examinering op deze grond kunnen blijven indelen. De Wvo 2020 laat ruimte aan de minister om instellingen aan te wijzen die VO aanbieden buiten de gebruikelijke kaders van de Wvo 2020.² Deze bevoegdheid is aangegrepen om de Saba Comprehensive School en de Gwendoline van Puttenschool onderwijs te kunnen laten aanbieden binnen de kaders van de CXC.³ Voor deze scholen gelden afwijkende

¹ Momenteel loopt een wijzigingstraject van de Web BES en Wskj BES.

² Artikel 2.86 Wvo 2020.

³ Art. 2 Besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES.

normen, die worden vormgegeven in het Besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES.

Inhoud van het onderwijs: De Wpo BES en de Wvo 2020 noemen de vakken die in ieder geval moeten worden aangeboden door de scholen. Voor het PO worden de doelen die binnen deze vakken minimaal moeten worden behaald beschreven in het besluit Kerndoelen Wpo BES. Voor het VO worden de kerndoelen uiteengezet in het uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

Kwaliteit van het onderwijs: De Wpo BES en de Wvo 2020 stellen objectieve, verifieerbare deugdelijkheidseisen vast. Dit betreft bijvoorbeeld het aantal lessen. Deze eisen zijn bindend en het niet naleven ervan kan door de minister worden gesanctioneerd. De deugdelijkheidseisen gaan niet in op de methode waarmee bepaalde resultaten dienen te worden behaald.

De onderwijsinspectie formuleert aan de hand van de wet- en regelgeving de basiskwaliteit waar het onderwijs aan moet voldoen. De inspectie baseert haar kwaliteitsoordeel aan de hand van deze basiskwaliteit. De basiskwaliteit wordt door de inspectie vastgelegd in een toezichtskader.⁴ De inspectie kan scholen die niet voldoen aan de basiskwaliteit niet sanctioneren.⁵ Enkel de minister kan scholen die niet voldoen aan de minimale deugdelijkheidseisen sanctioneren. De inspectie kan wel verbeterafspraken maken met scholen die niet voldoen aan de basiskwaliteit.

Schoolplan: Schoolbesturen zijn verplicht een schoolplan op te stellen waarin (ten minste) het kwaliteitsbeleid, de kwaliteitszorg en het personeelsbeleid wordt beschreven. Dit schoolplan dient vierjaarlijks te worden vastgesteld. Hierin staat beschreven hoe het schoolbestuur van plan is om aan de wettelijke eisen te voldoen, en welke doelen het schoolbestuur voor zichzelf stelt.

Speciale zorgbehoeften: Op Sint Eustatius en Saba zijn er geen aparte scholen voor leerlingen met speciale zorgbehoeften (speciaal onderwijs). Leerlingen met dergelijke behoeften gaan naar dezelfde scholen als leerlingen zonder speciale zorgbehoeften. De scholen op beide eilanden ontvangen via een opslag op de basisbekostiging extra middelen om deze extra ondersteuning aan zorgleerlingen aan te kunnen bieden. Op Bonaire is het Kolegio Strea Briante gespecialiseerd in leerlingen met een speciale zorgbehoefte in het PO. Hiervoor ontvangt de school ook als enige op het eiland een aanvullende bekostiging. Sinds 1 augustus 2022 verzorgt het expertisecenter onderwijs (EOZ) ook speciaal onderwijs. Dat onderwijs wordt gegeven op het Kolegio Emmy Schermer (KES). Andere scholen op Bonaire bieden ook plek aan leerlingen met speciale zorgbehoeften, maar zijn hier niet specifiek voor aangewezen, en krijgen hiervoor geen vergoeding. Voor het VO geldt dat leerlingen met een speciale zorgbehoefte naar dezelfde school gaan als leerlingen zonder deze behoefte. De schoolbesturen op alle drie de eilanden ontvangen hiervoor een opslag op de basisbekostiging.

Scholen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden geacht om binnen het openbaar lichaam waar zij actief zijn samen te werken in een samenwerkingsverband. De samenwerkingsverbanden hebben tot doel om consistente zorg te organiseren voor leerlingen met speciale zorgbehoeften.⁶ In deze samenwerkingsverbanden is op elk eiland ook het EOZ vertegenwoordigd. De samenwerkingsverbanden stellen eilandelijke zorgplannen vast waarin verduidelijkt wordt hoe de financiering voor leerlingen met speciale zorgbehoeften wordt ingezet en welke resultaten worden nagestreefd met de ondersteuning van deze groep leerlingen.

Wettelijke taken en inspectie: De wettelijke taken van scholen volgen uit wet- en regelgeving. De onderwijsinspectie vat de relevante wet- en regelgeving samen in de basiskwaliteit.⁷ De basiskwaliteit voor zowel het PO als het VO is onderverdeeld in kwaliteitsgebieden:

- **Het onderwijsproces:** Dit ziet toe op het aanbod, het pedagogisch-didactisch handelen en het zicht op ontwikkeling en begeleiding. Het onderwijs moet leerlingen effectief voorbereiden op het vervolgonderwijs. Wanneer een leerling extra begeleiding nodig heeft, wordt dit geboden, waar nodig in samenwerking met het EOZ. De school zorgt voor de juiste randvoorwaarden voor leerlingen om zich te ontwikkelen.

⁴ Voor het primair onderwijs: Bijlage 6 van *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs* (Versie 1 augustus 2024). Voor het voortgezet onderwijs: Bijlage 7 van *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs* (Versie per 1 augustus 2024).

⁵ Ministerie van OCW (2011).

⁶ Art. 11.16 jo. 11.17 Wvo 2020; Art. 26 jo. 27 WPO BES.

⁷ Voor het primair onderwijs: Bijlage 6 van *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs* (Versie 1 augustus 2024). Voor het voortgezet onderwijs: Bijlage 7 van *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs* (Versie per 1 augustus 2024).

- **Veiligheid en schoolklimaat:** Dit ziet toe op sociale en fysieke veiligheid. Het schoolklimaat moet bijdragen aan een ononderbroken ontwikkelingsproces.
- **Onderwijsresultaten:** Voor Caribisch Nederland zijn nog geen resultaatsnormen opgesteld. De inspectie toetst enkel nog kwalitatief of de resultaten van de leerlingen voldoen aan de verwachtingen van het vervolgonderwijs en de maatschappij.
- **Besturing, kwaliteitszorg en ambitie:** Het bestuur moet een visie hebben op de onderwijskwaliteit en hier effectief op sturen. Hierbij hoort ook het creëren van de juiste randvoorwaarden voor een doorlopend ontwikkelingsproces. In dit kwaliteitsgebied wordt tevens getoetst of schoolbesturen voldoende verantwoording afleggen over het onderwijs en de financiën.

De onderwijsinspectie toetst of scholen aan de wettelijke eisen voldoen. De volledige beschrijving van de wettelijke eisen en de basiskwaliteit kunnen in de onderzoekskaders van de inspectie worden teruggevonden.⁸ De inspectie brengt tweejaarlijks een inspectiebezoek af en bespreekt in het tussenliggende jaar de voortgang met het bestuur.

Huisvesting: De verdeling van verantwoordelijkheden op het gebied van onderwijshuisvesting volgen uit de Wpo BES en de Wvo 2020. Deze verantwoordelijkheden zijn in een brief van het ministerie van OCW aan de schoolbesturen verduidelijkt.⁹

- Het openbaar lichaam waar eens school is gevestigd en het ministerie van OCW zijn samen verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van een schoolgebouw. Dit kan zowel een bestaand gebouw of nieuwbouw betreffen. Ook wanneer uitbreiding of renovatie noodzakelijk is valt dit onder de verantwoordelijkheid van het openbaar lichaam en het ministerie van OCW.
- Het groot en klein onderhoud dient onder de huidige wettelijke systematiek te worden uitgevoerd door het schoolbestuur en te worden bekostigd uit de *lumpsum* bekostiging. Wel is in 2015 voor het PO de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en voor aanpassingen van het gebouw van het openbaar lichaam naar de schoolbesturen overgeheveld. In Europees Nederland wordt daarvoor ook budget overgeheveld van het gemeentefonds naar de bekostiging. Voor Caribisch Nederland zou de overheveling van budget van het BES-fonds naar de schoolbesturen moeten plaatsvinden op het moment dat het overgangsrecht afloopt. Daarin is geregeld dat het Rijk en het openbaar lichaam gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de onderwijshuisvesting (niet zijnde het onderhoud, want daar is het schoolbestuur dus verantwoordelijk voor). Het overgangsrecht zou eerst eind 2015 aflopen, is toen verlengd naar eind 2017, en daarna tot een nader te bepalen moment bij Koninklijk Besluit.
- Onderhoud dat vereist is voor het herstel van constructiefouten of door bijzondere omstandigheden, zoals een orkaan, is in afwijking van het voorgaande de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW en het openbaar lichaam.

Bekostiging

Scholen worden bekostigd middels een *lumpsum* vergoeding. De *lumpsum* vergoeding bestaat uit een basisbekostiging en een extra bekostiging. Dit bedrag wordt aan het begin van het kalenderjaar vastgesteld en hierin zijn alle facetten van de financiering van het onderwijs inbegrepen. In bijzondere gevallen en omstandigheden kan boven op deze vergoeding nog een bijzondere, aanvullende vergoeding worden toegevoegd aan de *lumpsum* vergoeding.

De bedragen van de *lumpsum* vergoeding wijken af van de bedragen in Europees Nederland. De *lumpsum* vergoeding bevat tevens enkele opslagen die in Europees Nederland niet voorkomen, zoals de opslag voor het hogere prijspeil op Sint Eustatius en Saba. Of scholen in Caribisch Nederland recht hebben op extra middelen en subsidies van het ministerie van OCW, wordt per regeling bekeken. Zo hebben scholen in Caribisch Nederland wel toegang tot de subsidies behorend bij het Nationaal Programma Onderwijs (NPO), maar bijvoorbeeld niet tot nieuwkomersbekostiging of groeibekostiging.

Basisbekostiging: De basisbekostiging bestaat uit een vast bedrag per school en een vast bedrag per leerling.¹⁰ De hoogte hiervan wordt jaarlijks vastgesteld. Alle PO-schoolbesturen krijgen hetzelfde basisbedrag per school en per leerling. Voor het VO is de hoogte van de basisbekostiging afhankelijk van de grootte van de school en

⁸ Voor het primair onderwijs: Bijlage 6 van *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs* (Versie 1 augustus 2024). Voor het voortgezet onderwijs: Bijlage 7 van *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs* (Versie per 1 augustus 2024).

⁹ Ministerie van OCW (2023).

¹⁰ Art. 9.25 Uitvoeringsbesluit Wvo 2020; Art. 100 lid 2 WPO BES.

het onderwijsniveau van de leerling.¹¹ Grotere scholen ontvangen een hogere vergoeding per school, en voor leerlingen in het praktijkonderwijs bestaat een hoger bedrag per leerling.

Opslag speciale zorgbehoeften: PO- en VO-scholen ontvangen een extra vergoeding om leerlingen die behoefte aan speciaal onderwijs hebben, ondersteuning te bieden. In het PO ontvangt één schoolbestuur op Bonaire hiervoor een vast bedrag; schoolbesturen op Saba en Sint-Eustatius ontvangen een procentuele opslag over de basisbekostiging.¹² Andere PO-scholen op Bonaire ontvangen hiervoor geen vergoeding. In het VO ontvangen schoolbesturen op alle drie de eilanden een opslag over de basisbekostiging voor leerlingen met speciale zorgbehoeften.

Opslag loon- en prijspeil en examenkosten: PO- en VO-schoolbesturen op Saba en Sint-Eustatius ontvangen extra bekostiging ter compensatie voor het hogere loon- en prijspeil op beide eilanden ten opzichte van Bonaire. VO-schoolbesturen ontvangen tevens een opslag voor de hogere kosten van examinering. Deze opslagen zijn procentueel. De grondslag daarvan is de basisbekostiging plus de opslag voor speciale zorgbehoeften.¹³

Opslag geïsoleerde ligging en kleinschaligheid: Wanneer in één van de openbare lichamen slechts één PO- of VO-school is gevestigd, ontvangt het schoolbestuur hiervoor aanvullende bekostiging. In het PO is deze opslag generiek, in het VO is deze aanvullende bekostiging afhankelijk van het leerlingaantal.¹⁴

Mbo-opleidingen: VO-scholen in Caribisch Nederland bieden in sommige gevallen ook mbo-opleidingen aan. De bekostigingsstructuur van mbo-onderwijs wijkt af van die van VO-scholen. Voor het mbo is enkel een bedrag per student beschikbaar. De financieringssystematiek volgt uit de Web BES, maar de hoogte van deze bedragen wordt geregeld in dezelfde regeling als de bekostiging van het VO. De inhoud van de mbo-opleidingen wordt primair geregeld in de Web BES. Wanneer een VO-school een kleine, arbeidsmarkt gerelateerde mbo-opleiding aanbiedt, kunnen schoolbesturen hier een aparte vergoeding voor ontvangen.¹⁵

Teldatum leerlingenaantal: Voor het bepalen van het leerlingaantal wordt in het PO uitgegaan van het aantal leerlingen op 1 februari van het voorgaande kalenderjaar. In het VO wordt uitgegaan van het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorgaande kalenderjaar.

Hogere basisbekostiging: De basisbekostiging in Caribisch Nederland is gemiddeld hoger dan in Europees Nederland. Hier staat tegenover dat scholen in Caribisch Nederland voor minder subsidies en extra middelen in aanmerking komen dan scholen in Europees Nederland. Zo ontvangen scholen in Caribisch Nederland geen aparte nieuwkomersbekostiging of groeibekostiging. Of een subsidie beschikbaar is voor scholen in Caribisch Nederland wordt per subsidieregeling bekeken.

Vereenvoudiging systematiek: De afgelopen jaren is de bekostigingssystematiek vereenvoudigd. Tot 2022 waren voor het PO verschillende regelingen van kracht voor de bekostiging van personeel en materiële instandhouding van een school.¹⁶ Na de vereenvoudiging is overgegaan op de huidige *lumpsum* systematiek. Deze systematiek ziet toe op zowel het personeel als de materiële instandhouding, inclusief het onderhoud van het terrein en het schoolgebouw. Het bestuur van een PO-school mag de bekostiging aanwenden voor de bekostiging van een andere PO- of VO-school die onder de verantwoordelijkheid van hetzelfde bevoegd gezag staat.¹⁷

Jaarlijkse bijstelling bekostiging: De jaarlijkse bijstelling van de bedragen van de onderwijsbekostiging in Caribisch Nederland wordt gebaseerd op de stijging van de personeelskosten en het algemeen prijspeil. De stijging in personeelskosten bepaalt 89,15 procent van de stijging, en het algemeen prijspeil 10,85 procent.¹⁸

Tabel 3: Bekostiging van het primair onderwijs in Caribisch Nederland. Voorlopige bedragen voor het jaar 2025.

Component bekostiging PO	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Basisbekostiging			
Bedrag per school	\$ 312.017	\$ 312.017	\$ 312.017
Bedrag per leerling	\$ 7.714	\$ 7.714	\$ 7.714
Extra bekostiging			
Opslag leerlingen met speciale zorgbehoefte	\$ 458.293	11,5%*	11,5%*

¹¹ Art. 11.56 Uitvoeringsbesluit Wvo 2020; Art. 2 en 3 Regeling Bekostiging WPO BES.

¹² Art. 9.25 lid 1 sub c Uitvoeringsbesluit Wvo 2020; Art.16 Besluit bekostiging WPO BES.

¹³ Art. 9.25 lid 2 sub d Uitvoeringsbesluit Wvo 2020; Art. 14 Besluit bekostiging WPO BES.

¹⁴ Art. 9.25 lid 2 sub e Uitvoeringsbesluit Wvo 2020; Art. 15 Besluit bekostiging WPO BES.

¹⁵ Art. 9.25 lid 1 sub d Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

¹⁶ Memorie van Toelichting Wet vereenvoudiging bekostiging PO.

¹⁷ Art. 99 lid 4 Wpo BES.

¹⁸ Memorie van Toelichting Regeling Bekostiging Wpo BES 2023.

Component bekostiging PO	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Correctie prijspeil	-	16%**	16%**
Opslag geïsoleerde ligging***	-	\$ 283.422	\$ 283.422
Bijzondere aanvullende bekostiging****			
Bijzondere omstandigheden	<i>Pm</i>	<i>pm</i>	<i>pm</i>
Bijzondere ontwikkelingen	<i>pm</i>	<i>pm</i>	<i>pm</i>

*Procentuele opslag over de basisbekostiging; **Procentuele opslag over de basisbekostiging inclusief de opslag voor leerlingen met speciale zorgbehoeften. ***De opslag voor kleinschaligheid is beschikbaar voor scholen op Sint Eustatius en Saba, maar wordt alleen ontvangen door de PO-school op Saba. ****De aanvullende bekostiging voor bijzondere omstandigheden en bijzondere ontwikkelingen kent geen vast bedrag, maar wordt vastgesteld op basis van de betreffende omstandigheden en ontwikkelingen. Aangeduid met pm. Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025), op basis van de Wpo BES, Regeling Bekostiging Wpo BES en Besluit Bekostiging Wpo BES.

Tabel 4: Basisbekostiging van het primair onderwijs in Europees Nederland. Wisselkoers per 1 juli 2025.

Component bekostiging PO	Europees Nederland
Basisbekostiging	
Bedrag per school (regulier onderwijs)	
<100 leerlingen	\$ 107.771
100+ leerlingen	\$ 130.717
Bedrag per school (speciaal onderwijs)*	
<100 leerlingen	\$ 105.333
100+ leerlingen	\$ 129.653
Bedrag per leerling (regulier onderwijs)	\$ 7.191
Bedrag per leerling (speciaal onderwijs)*	\$ 8.297

*Zwaardere vormen van speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) ontvangen hogere bedragen. Bron: Regeling Wpo en Wec 2025. Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

De bekostiging van het PO in Europees Nederland kent meer variabele componenten dan de bekostigingsregeling voor Caribisch Nederland. De hoogte van de bekostiging in Europees Nederland om onderwijsachterstanden weg te werken, vreemdelingen op te vangen en groeibekostiging te ontvangen is afhankelijk van het type school en het type en het aantal leerlingen. Schoolbesturen in Europees Nederland dienen deze bekostigingscomponenten zelf aan te vragen.

Tabel 5: Bekostigingssystematiek voor het primair onderwijs in Europees Nederland. Wisselkoers per 1 juli 2025.

Soort bekostiging	Toelichting	Hoogte bekostiging
Eenmalige bekostiging nieuwe scholen	Eenmalige uitkering per nieuwe school	\$ 22.330 ¹⁹
Groeibekostiging	Bekostiging voor toename leerlingen na de teldatum	\$ 631 per leerling per maand ²⁰
Onderwijsachterstanden en anderstaligen	Bekostiging voor onderwijs aan anderstaligen	\$ 160 per school en \$ 28 per leerling per jaar in het regulier onderwijs ²¹ . \$ 4.331 per leerling per jaar in het speciaal onderwijs. ²²
Eerste opvang vreemdelingen	Aanvullende bekostiging voor een school die eerste opvang biedt aan vreemdelingen en asielzoekers	Afhankelijk van meerdere factoren (status van de vreemdeling; totaal aantal vreemdelingen in de school; ervaring school met opvang). Tussen de \$ 1.111 en \$ 3.889 per vreemdeling

Bron: Besluit Bekostiging Wpo; regeling bekostiging Wpo en Wec. Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Tabel 6: Bekostiging van het voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland. Voorlopige bedragen voor het jaar 2025.

Component bekostiging VO	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Basisbekostiging			
Bedrag per school			
1-600 leerlingen	\$ 250.802	\$ 250.802	\$ 250.802
601-1200 leerlingen	\$ 501.605	\$ 501.605	\$ 501.605
>1200 leerlingen	\$ 752.407	\$ 752.407	\$ 752.407
Bedrag per leerling			
Mavo/Havo/vwo	\$ 8.531	\$ 8.531	\$ 8.531
PRO/CVQ***	\$ 10.037	\$ 10.037	\$ 10.037
Extra bekostiging			
Opslag kleinschaligheid			
<51 leerlingen	-	\$ 1.171.201	\$ 1.171.201
51-100 leerlingen	-	\$ 924.632	\$ 924.632
101-150 leerlingen	-	\$ 678.063	\$ 678.063
151-200 leerlingen	-	\$ 431.495	\$ 431.495
201-300 leerlingen	-	\$ 184.926	\$ 184.926
>300 leerlingen	-	-	-

¹⁹ Art. 5 besluit bekostiging Wpo 2022, jo. art. 4 regeling bekostiging Wpo en WEC 2025.

²⁰ Art. 16 besluit bekostiging Wpo 2022, jo. art. 7 regeling bekostiging Wpo en WEC 2025.

²¹ Art. 19 besluit bekostiging Wpo 2022, jo. art. 9 lid 1 en 2 regeling bekostiging Wpo en WEC 2025.

²² Art. 18 lid 10 besluit bekostiging Wpo 2022, jo. art. 16 regeling bekostiging Wpo en WEC 2025.

Component bekostiging VO	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Opslag speciale onderwijs behoeften*	40%	40%	40%
Correctie loon- en prijspeil en examenkosten**	-	36%	36%
Bijzondere aanvullende bekostiging***			
Bijzondere omstandigheden	pm	pm	pm
Bijzondere ontwikkelingen	pm	pm	pm

*Opslag over de basisbekostiging; **Opslag over de basisbekostiging en de opslag voor leerlingen met een speciale onderwijsbehoefte. ***De aanvullende bekostiging voor bijzondere omstandigheden en bijzondere ontwikkelingen kent geen vast bedrag, maar wordt vastgesteld op basis van de betreffende omstandigheden en ontwikkelingen. Aangeduid met pm. Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025), op basis van de Wvo 2020, het uitvoeringsbesluit Wvo 2020 en de regeling bekostiging Wvo.

Tabel 7 Bekostiging van het voortgezet onderwijs in Europees Nederland. Wisselkoers per 1 juli 2025.

Soort bekostiging	Toelichting	Hoogte bekostiging
Bedrag per school		Hoofdvestiging: \$ 307.050 Nevenvestiging: \$ 153.535
Bedrag per leerling		Mavo/Havo/Vwo: \$ 10.593 PRO: \$ 12.462
Nieuwkomersbekostiging	Bekostiging voor onderwijs aan nieuwkomers.	Tussen de \$ 1.497 en \$ 4.020 per leerling per kwartaal, afhankelijk van de lengte van het verblijf.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025), o.b.v. Wvo 2020, uitvoeringsbesluit Wvo 2020, Regeling bekostiging Wvo en Dienst Uitvoering Onderwijs.

3. Context

De bevolking in Caribisch Nederland is sinds 2010 sterk gegroeid. De bevolkingsgroei is voornamelijk migratie gedreven, vooral vanuit Midden- en Zuid-Amerika. Als gevolg hiervan hebben meer mensen Spaans als voertaal. De gevolgen hiervan zijn ook merkbaar in de klaslokalen doordat wezenlijke aantallen kinderen bij aanmelding geen Nederlands spreken. De economie van Saba en Sint Eustatius is in reële termen gekrompen, de economie van Bonaire is reëel gegroeid. De reële economische krimp op Saba en Sint Eustatius wordt deels verklaard door de sterke stijging van het prijspeil in Caribisch Nederland.

Economische context

Sterke prijsstijging draagt bij aan reële economische krimp op Saba en Sint Eustatius

De prijzen in Caribisch Nederland zijn tussen 2011 en 2024 sterk gestegen. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba liggen de prijzen ongeveer 35 tot 39 procent hoger dan in 2010. Vooral tijdens de coronapandemie stegen de prijzen snel.

Tabel 8: Consumentenprijsindex van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 2010-2024 (index 2010=100).

CPI (2010=100)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bonaire	100	105,3	108,4	110,2	111,8	110,8	111,4	112,1	115,9	117,4	114,4	116,4	127,7	132,5	136,0
Sint Eustatius	100	109,9	115,7	118,4	121,5	120,2	120,1	122,4	124,0	124,9	123,0	122,9	132,3	135,6	138,6
Saba	100	106,4	110,3	111,7	113,9	114,5	114,6	114,3	117,3	117,9	117,1	119,1	129,3	134,5	137,3

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Het hoogste prijspeil komt voor op Saba. Het prijspeil ligt er vijftien procentpunt hoger dan op Bonaire, en zes procentpunt hoger dan op Sint Eustatius.

Tabel 9: Prijspeil op Bonaire en Sint Eustatius ten opzichte van Saba.

	2010	2015	2023
Bonaire (t.o.v. Saba)	93%	91%	85%
Sint Eustatius (t.o.v. Saba)	94%	97%	94%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2023a). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

De prijsstijgingen in Caribisch Nederland hebben mede bijgedragen aan de krimp van het reële BBP op Saba en Sint Eustatius tussen 2012 en 2022. Op Bonaire is het reële BBP met ongeveer een derde toegenomen in deze periode.

Tabel 10: Reëel BBP 2012-2022 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (index 2012=100).

Reëel BBP (2012=100)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bonaire	100	102,4	104,0	107,6	109,9	108,5	112,7	119,8	109,8	122,6	133,4
Sint Eustatius	100	100,8	93,9	97,0	96,0	102,3	90,2	82,5	61,1	74,0	65,9
Saba	100	105,5	105,3	106,6	106,0	104,5	101,9	96,5	90,4	93,2	94,5

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Lonen in heel Caribisch Nederland zijn gemiddeld omhooggegaan, maar veel huishoudens hebben nog steeds een inkomen onder het sociaal minimum

De gemiddelde jaarlonen in Caribisch Nederland zijn tussen 2011 en 2022 gestegen. Op Bonaire en Saba stegen de lonen met ongeveer een derde, en op Sint Eustatius met ongeveer een vijfde. De loonstijgingen van de laatste jaren zijn lager dan de inflatie, waardoor de koopkracht achteruit is gegaan.

Tabel 11: Gemiddeld jaarloon op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 2011-2022 (bedragen in USD).

Gem. jaarloon	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Bonaire	20.850	22.150	22.600	23.480	23.640	23.610	24.250	24.230	25.030	25.400	25.640	27.030	+29,6%
Sint Eustatius	29.600	32.890	32.760	34.310	36.270	35.940	38.070	33.860	36.320	33.680	35.010	35.320	+19,3%
Saba	26.590	27.050	26.870	27.240	28.380	28.510	28.320	29.020	30.350	31.280	32.210	35.490	+33,5%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Het minimumloon in Caribisch Nederland is in dezelfde periode meermaals verhoogd, en is in 2025 vastgesteld op 21.408 tot 21.636 dollar per jaar, afhankelijk van het eiland. Hiermee is het minimumloon in Caribisch Nederland, samen met het minimumloon in de Franse overzeese gebieden, één van de hoogste in de Caribische regio.

Ondanks de loonstijgingen heeft bijna een kwart van de huishoudens in Caribisch Nederland een inkomen onder het sociaal minimum dat door het Nibud voor Caribisch Nederland is berekend.

Tabel 12: Percentage particuliere huishoudens in 2022 met een inkomen op of onder het sociaal minimum.

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Tot 50% ijkpunt sociaal minimum	9%	8%	7%
Tot 75% ijkpunt sociaal minimum	15%	13%	10%
Tot 90% ijkpunt sociaal minimum	20%	18%	15%
Tot 100% ijkpunt sociaal minimum	24%	24%	20%
Tot 110% ijkpunt sociaal minimum	27%	27%	25%
Tot 125% ijkpunt sociaal minimum	35%	34%	31%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Geografie

Het klimaat in Caribisch Nederland verkort de levensduur van gebouwen en infrastructuur ten opzichte van Europa

Het klimaat in Caribisch Nederland is aanzienlijk warmer en vochtiger dan in Europees Nederland. Tevens is het Caribisch gebied kwetsbaar voor weersextremen, zoals orkanen en hevige regenval. De verwachte impact van klimaatverandering zal in de komende decennia leiden tot hogere temperaturen en extremer weer.

Tabel 13: De gemiddelde temperatuur in Caribisch Nederland.

Gebied	Gemiddelde temperatuur (graden Celsius)	
	1991-2020	2050*
Bonaire	28,5	29,3-29,8
Sint Eustatius	27,8	28,6,-29,1
Saba	27,8	28,6-29,1
Europees Nederland	10,5	11,4-12,1

*Gemiddelde verwachte temperatuur in matige en sterke klimaatveranderingsscenario's. Bron: Climate Impact Atlas BES, KNMI (2023). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

De hogere temperaturen in Caribisch Nederland leiden tot versnelde slijtage van infrastructuur en (school)gebouwen.²³ De hogere luchtvochtigheid en het hoge zoutgehalte in de lucht dragen tevens bij aan snellere slijtage van gebouwen. Hierdoor hebben gebouwen in Caribisch Nederland vaker onderhoud nodig dan in Europees Nederland. De kosten van dit onderhoud zijn niet noodzakelijk hoger, omdat de lonen in Caribisch Nederland gemiddeld lager zijn dan in Europees Nederland. Daar staat tegenover dat materiaalkosten vaak hoger liggen omdat deze geïmporteerd worden. Door klimaatverandering neemt de kans op orkanen in de toekomst toe, in het bijzonder op Saba en Sint Eustatius, wat vaker schade aan infrastructuur en gebouwen tot gevolg kan hebben.

Demografie

Bevolkingsgroei op Bonaire en Saba voornamelijk veroorzaakt door immigratie

De bevolking op Bonaire en Saba is tussen 2011 en 2024 respectievelijk met ruim 60 en 14 procent gestegen. In dezelfde periode kromp de bevolking van Sint Eustatius met 11 procent. Het grootste deel van de bevolkingsgroei op Bonaire en Saba wordt verklaard door het positieve migratiesaldo op beide eilanden tussen 2011 en 2024. Als gevolg van de migratie is het percentage inwoners geboren in Midden- en Zuid-Amerika en Europees Nederland op alle drie de eilanden gestegen.

Tabel 14: Bevolkingsontwikkeling Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 2011-2024.

	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2020-2022	2023	2024	
Bonaire							
Bevolking (Start periode))	15.679	18.413	19.179	20.915	24.090	25.133	+9.454 (60,3%)
Migratiesaldo	2.260	452	1.387	2.861	941		+7.901
Land van herkomst (% van de populatie)							
Midden/Zuid-Amerika	19,1%	19,5%	19,5%	21,2%	23,0%	24,6%	
Europees Nederland	11,3%	13,8%	14,6%	15,3%	16,7%	16,5%	
Sint Eustatius							
Bevolking (Start periode)	3.611	4.020	3.250	3.139	3.293	3.204	-407 (-11,2%)
Migratiesaldo	321	-758	-138	79	-101		-597
Land van herkomst (% van de populatie)							
Midden/Zuid-Amerika	9,1%	8,9%	12,8%	13,5%	15,6%	17,1%	
Europees Nederland	1,4%	1,8%	3,5%	3,2%	2,9%	3,1%	

²³ Kennisportaal Klimaatadaptatie (2025)

	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2020-2022	2023	2024	
Saba							
Bevolking (Start periode)	1.797	1.846	2.010	1.933	2.035	2.060	+263 (14,6%)
Migratiesaldo	71	146	-120	111	60		+268
Land van herkomst (% van de populatie)							
Midden/Zuid-Amerika	18,4%	19,4%	20,7%	21,9%	25,2%	26,6%	
Europees Nederland	2,7%	3,8%	5,7%	5,2%	4,7%	4,8%	

*In percentages van de gehele populatie. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Het aantal kinderen vanaf de schoolgaande leeftijd is op Bonaire en Saba toegenomen en de bevolking heeft vaker Spaans als voertaal

Het aantal kinderen in de schoolgaande leeftijd is toegenomen tussen 2011 en 2024, maar is in verhouding tot de totale bevolking wel kleiner geworden. Op Sint Eustatius is het aantal kinderen tussen de 5 en 20 jaar afgenomen, in lijn met de daling van de totale bevolking.

Tabel 15: Aantallen kinderen met schoolgaande leeftijd op Bonaire Sint Eustatius en Saba, 2011-2024.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kinderen tussen 5-20 jaar														
Bonaire	2.957	3.068	3.093	3.246	3.341	3.363	3.393	3.388	3.442	3.540	3.599	3.694	3.828	3.941
% van de populatie	18,9%	18,5%	17,8%	17,6%	17,7%	17,3%	17,7%	17,3%	17,1%	16,9%	16,6%	16,4%	15,9%	15,7%
Sint Eustatius	700	695	691	658	656	627	629	639	593	611	609	617	595	554
% van de populatie	19,4%	18,3%	17,7%	16,4%	16,9%	19,6%	19,4%	19,1%	18,9%	19,5%	19,4%	19,0%	18,1%	17,3%
Saba	286	262	253	260	274	286	279	276	269	268	290	288	294	301
% van de populatie	15,9%	13,3%	12,7%	14,1%	15,1%	14,7%	13,9%	12,8%	14,0%	13,9%	15,1%	15,1%	14,4%	14,6%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Op Bonaire spreekt de overgrote meerderheid van de bevolking meer dan één taal. De voertaal voor de meeste Bonairianen is Papiaments. Op Sint Eustatius en Saba komt ééntaligheid vaker voor. De voertaal voor de meeste inwoners is Engels. Het aantal inwoners met Spaans als voertaal is op Sint Eustatius en Saba gestegen, naar respectievelijk 12,8 en 9,9 procent in 2021. Op Bonaire is dit percentage weinig veranderd, maar nog steeds hoger dan Saba en Sint Eustatius. Een hoog percentage inwoners dat Spaans als voertaal heeft duidt op een grotere groep leerlingen die op school minder goed mee kan in de les op één van de drie eilanden.

Tabel 16: Voertalen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 2013-2021.

Bonaire	2013	2017	2021
Spreekt één taal	10,1%	14,0%	8,6%
Voertaal			
Papiaments	63,8%	60,2%	62,4%
Engels	4,5%	6,6%	5,6%
Nederlands	15,4%	16,1%	15,0%
Spaans	15,2%	14,6%	15,4%
Anders	1,2%	2,5%	1,7%
Sint Eustatius	2013	2017	2021
Spreekt één taal	32,0%	47,5%	48,5%
Voertaal			
Papiaments	-	1,4%	1,3%
Engels	84,7%	80,3%	81,2%
Nederlands	6,3%	3,0%	3,6%
Spaans	7,4%	13,1%	12,8%
Anders	-	2,2%	1,2%
Saba	2013	2017	2021
Spreekt één taal	43,40%	32,30%	42,70%
Voertaal			
Papiaments	-	-	-
Engels	92,9%	80,1%	83,3%
Nederlands	-	4,5%	4,1%
Spaans	3,3%	9,5%	9,9%
Anders	3,1%	5,8%	2,5%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Onderwijs

Het aantal leerlingen in Caribisch Nederland is toegenomen, maar gedaald op Sint Eustatius

Het aantal leerlingen in het PO, het VO en het beroepsonderwijs op Bonaire en Saba is gestegen met respectievelijk 24,1 en 6,5 procent. Het aantal leerlingen op Sint Eustatius is met 8,8 procent gedaald. Deze trends zijn in lijn met de ontwikkelingen van de bevolking van deze eilanden. Op Bonaire is de procentuele stijging in het aantal VO-leerlingen sinds 2015 groter dan die in het aantal PO-leerlingen. Hetzelfde geldt op Saba, waar

het aantal PO-leerlingen zelfs met bijna 10 procent is afgenomen. Het tegenovergestelde geldt voor Sint Eustatius: daar is de daling in het PO kleiner dan in het VO.

Tabel 17: Aantallen leerlingen in het primair, voortgezet en beroepsgericht onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 2015-2024.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
Bonaire	3.526	3.538	3.521	3.515	3.676	3.802	3.962	4.024	4.147	4.377	24,1%
Totaal PO	1.778	1.843	1.893	1.899	1.946	1.955	1.953	1.951	1.976	2.015	13,3%
Totaal VO	1.124	1.125	1.108	1.123	1.188	1.201	1.284	1.325	1.415	1.507	34,1%
Totaal VO, CVQ en MBO	1.748	1.695	1.628	1.616	1.730	1.847	2.009	2.073	2.171	2.362	35,1%
Sint Eustatius	599	580	643	563	568	598	574	562	532	546	-8,8%
Totaal PO	331	325	364	337	333	332	322	305	296	311	-6,0%
Totaal VO	233	244	256	216	183	178	184	187	187	188	-19,3%
Totaal VO, CVQ en MBO	268	255	279	226	235	266	252	257	236	235	-12,3%
Saba	248	265	274	252	271	295	294	268	267	264	6,5%
Totaal PO	165	166	167	149	158	159	170	151	153	149	-9,7%
Totaal VO	77	92	101	100	95	100	103	103	90	98	27,3%
Totaal VO, CVQ en MBO	83	99	107	103	113	136	124	117	114	115	38,6%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

De meeste PO-scholen in Caribisch Nederland voldoen aan de basiskwaliteit, maar twee van de drie VO-scholen niet

Caribisch Nederland telt veertien PO-scholen en drie VO-scholen. Dertien van de PO-scholen worden met publiek geld bekostigd. Op Bonaire heeft de VO-school wel meerdere vestigingen, die ieder een deel van het onderwijsaanbod verzorgen. Twaalf van de veertien PO-scholen in Caribisch Nederland voldoen volgens de onderwijsinspectie in 2025 aan de basiskwaliteit. De PO-school op Saba en een PO-school op Bonaire voldoen niet aan de basiskwaliteit.

De VO-scholen op Saba en Sint Eustatius worden beide als onvoldoende beoordeeld door de onderwijsinspectie.²⁴ Het onderwijs voldoet op deze scholen niet aan de basiskwaliteit. Recent heeft de inspectie de kwaliteit van de VMBO op Bonaire ook als onvoldoende beoordeeld. De inspectie voert elke twee jaar een kwaliteitsonderzoek uit op scholen en voert in de tussenliggende jaren een voortgangsgesprek op de scholen.

Tabel 18: Inspectiebeoordelingen van de basiskwaliteit van op Bonaire, Sint Eustatius en Saba door de onderwijsinspectie, 2023-2024.

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Totaal
PO	9	4	1	14
Voldoende beoordeling	7	4	0	12
Onvoldoende beoordeling	1	0	1	2
VO	1	1	1	3
Voldoende beoordeling	1	0	0	1
Onvoldoende beoordeling	0	1	1	2

Bron: Diverse kwaliteitsonderzoeken Onderwijsinspectie. Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

De kwaliteitsonderzoeken van de onderwijsinspectie tonen dat de meeste scholen die een onvoldoende beoordeling hebben gekregen, slecht scoren op het kwaliteitsgebied sturing, kwaliteitszorg en ambitie. Eén school heeft tevens een onvoldoende ontvangen op het kwaliteitsgebied veiligheid en schoolklimaat, en één andere school op het onderwijsproces.

Elke school valt onder een schoolbestuur dat het bevoegd gezag heeft. Onder één stichting kunnen meerdere scholen vallen. Dit komt enkel voor op Bonaire. In een enkel geval, op Sint Eustatius, is het bevoegd gezag over een school het openbaar lichaam. Hier was behoefte aan omdat de andere scholen geen openbaar onderwijs aanbieden.

Tabel 19: Schoolbesturen en scholen in Caribisch Nederland.

Bonaire	Stichting	Omvang in aantal leerlingen (2023)*
Primair onderwijs		
Aquamarin**	Stichting Neutraal Bijzonder Onderwijs Bonaire	-
De Pelikaan	Stichting Leren is Leuk	353
Het Koraal***	Stichting Ieder Kind een Talent	-
Kolegio San Bernardo	Stichting Birgen Maria Onderwijs	303
Kolegio Kristu Bon Wardador	Stichting Birgen Maria Onderwijs	425
Skol Amplio Papa Cornes	Stichting Birgen Maria Onderwijs	425
Kolegio San Luis Bertran	Stichting Birgen Maria Onderwijs	175
Kolegio Rayo di Solo	Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire	328
Kolegio Strea Briante	Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire	58

²⁴ In het rapport ‘De Staat van het Onderwijs 2025’ staat vermeld dat de VO-school op Saba in 2024 aan de basiskwaliteit voldeed. In het meest recente inspectierapport voor de Saba Comprehensive School staat echter dat de school in 2025 niet meer aan de basiskwaliteit voldoet.

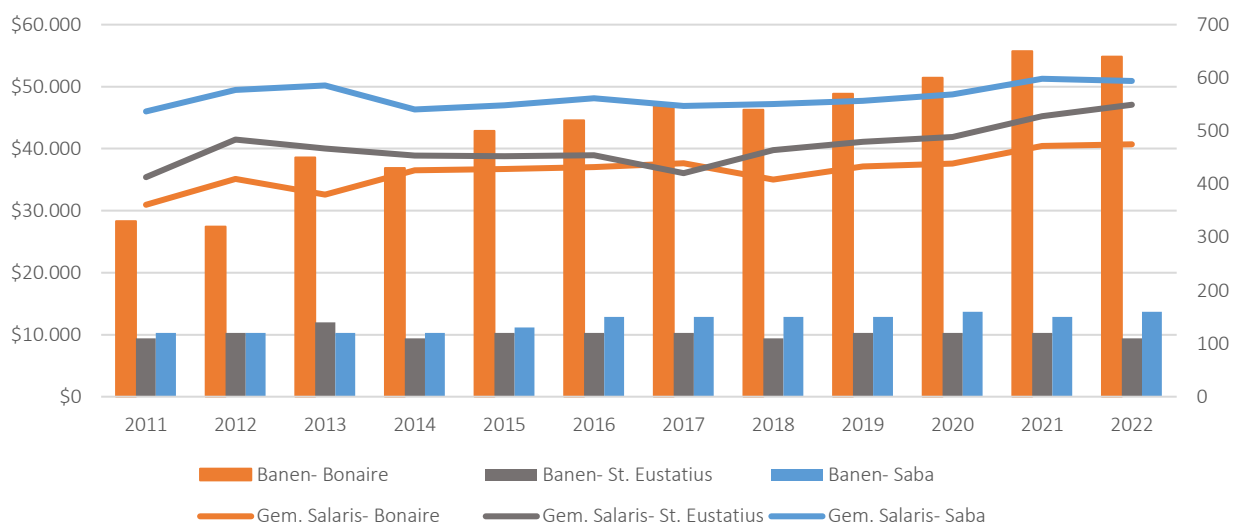
Bonaire	Stichting	Omvang in aantal leerlingen (2023)*
Voortgezet onderwijs		
Scholengemeenschap Bonaire	Stichting Scholengemeenschap Bonaire	2.171
- <i>Unit Liseo Boneriano</i>	Stichting Scholengemeenschap Bonaire	
- <i>Unit VMBO</i>	Stichting Scholengemeenschap Bonaire	
- <i>Unit MBO</i>	Stichting Scholengemeenschap Bonaire	
- <i>Unit Speciale Lesplaatsen</i>	Stichting Scholengemeenschap Bonaire	
Sint Eustatius		
Primair onderwijs		
Golden Rock	Golden Rock Roman Catholic School	83
Governor de Graaffschool	Bestuurscollege openbaar lichaam Sint Eustatius	42
Seventh Day Adventist School Lynch Plantation	Sint Eustatius SDA Education Foundation	67
Bethel Methodist School	Bethel Methodist Foundation for Education	129
Voortgezet onderwijs		
Gwendoline van Puttenschool	Stichting Bevordering Voortgezet Onderwijs Sint Eustatius	235
Saba		
Primair onderwijs		
Sacred Heart School	Stichting Katholiek Onderwijs Saba	165
Voortgezet onderwijs		
Saba Comprehensive School	Saba Educational Foundation	115

*Leerlingaantal per 1 februari 2023 voor het PO en 1 oktober 2023 voor het VO. **Deze school wordt niet gefinancierd vanuit de overheid. ***Deze school wordt sinds het schooljaar 2024-2025 bekostigd door de overheid. Bron: Onderwijsinspectie. Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Het gemiddelde salaris in het onderwijs ligt hoger op Sint Eustatius en Saba

Scholen op Sint Eustatius en Saba ontvangen hogere basisvergoedingen vanwege het hogere loon- en prijspeil op deze eilanden ten opzichte van Bonaire. Voor het PO bedraagt de extra bekostiging voor het hogere prijspeil 16 procent van de basisbekostiging. Voor het VO ontvangen scholen op Sint Eustatius en Saba een opslag van 36 procent op de basisbekostiging ter compensatie voor het hogere loon- en prijspeil en de kosten van examens.

Figuur 1: Het aantal banen en het gemiddelde salaris in het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 2011-2022.



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Het aantal banen in het onderwijs in Caribisch Nederland (onderwijzend, ondersteunend en bestuurlijk) is op Bonaire bijna verdubbeld en op Saba met een derde toegenomen. Op Sint Eustatius is het aantal banen, na fluctuaties, in 2022 op hetzelfde niveau als in 2012. Het gemiddelde salaris in het onderwijs steeg op Bonaire en Sint Eustatius met ruim 30 procent, en met ruim 10 procent op Saba.

Tabel 20: Het gemiddelde salaris in de onderwijssector op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 2012-2022.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Bonaire												
Banen	-3,0%	40,6%	-4,4%	16,3%	4,0%	5,8%	-1,8%	5,6%	5,3%	8,3%	-1,5%	93,9%
Ontwikkeling gemiddeld salaris	13,4%	-7,1%	11,9%	0,6%	0,9%	1,6%	-7,0%	6,0%	1,2%	7,6%	0,7%	31,5%
Sint Eustatius												
Banen	9,1%	16,7%	-21,4%	9,1%	0,0%	0,0%	-8,3%	9,1%	0,0%	0,0%	-8,3%	0,0%
Ontwikkeling gemiddeld salaris	17,1%	-3,5%	-2,8%	-0,3%	0,5%	-7,5%	10,3%	3,3%	1,9%	8,00%	4,1%	33,0%

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Saba												
Banen	0,0%	0,0%	0,0%	8,3%	15,4%	0,0%	0,0%	0,0%	6,7%	-6,3%	6,7%	33,3%
Ontwikkeling gemiddeld salaris	7,5%	1,5%	-7,7%	1,4%	2,5%	-2,7%	0,7%	1,2%	2,1%	5,2%	-0,7%	10,7%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Op Bonaire is een lerarenopleiding aanwezig, maar veel docenten worden uit Europees Nederland gehaald

Uit gesprekken met schoolbesturen in Caribisch Nederland blijkt dat leraren vaak in Europees Nederland worden geworven. Het aantrekken van de leerkrachten gaat gepaard met extra kosten voor scholen in verband met de overtocht (reiskosten, kosten verhuizing, herinrichtingskosten). Daarbij verblijven docenten uit Europees Nederland vaak tijdelijk, waardoor vaker nieuw personeel moet worden aangetrokken.

Vergelijking met Europees Nederland

Tabel 21: Bevolkingsontwikkeling en voertalen in Europees Nederland, 2011-2023.

	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2020-2022	2023	Groei
Bevolking (Start periode) (x1.000)	16.656	16.829	17.082	17.408	17.811	+1.155
% Bevolking tot 20 jaar	23,5%	22,9%	22,3%	21,7%	21,3%	
Migratiesaldo (x1.000)	63	169	275	399	137	+1.044
% migratiesaldo (jaarlijks gemiddelde)	0,1%	0,3%	0,5%	0,8%	0,3%	
% Bevolking geboren buiten Nederland					15,6%	
Voertaal						
Nederlands			76,2%			
Dialect			13,6%			
Fries			2,0%			
Anders			8,2%			

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2022; 2024; 2024). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

- **Toename bevolking door migratie:** De bevolking in Europees Nederland is tussen 2011 en 2023 met 6,9 procent toegenomen tot 17,8 miljoen inwoners. Deze groei is voor het overgrote deel toe te schrijven aan migratie. De bevolkingsgroei op Bonaire en Saba bedraagt in dezelfde periode respectievelijk 60 en 14 procent.
- **15,6 procent elders geboren:** In 2023 was 15,6 procent van de bevolking buiten Europees Nederland geboren. In Caribisch Nederland ligt dit tussen de 15 en de 40 procent.
- **Nederlands als voertaal:** 76 procent van de inwoners van Europees Nederland heeft het Nederlands als voertaal. Dit is vergelijkbaar met het aantal Bonairianen dat Papiaments of Nederlands als voertaal heeft, en lager dan het percentage inwoners van Sint Eustatius en Saba dat het Engels als voertaal heeft.
- **Eén op de vijf inwoners van schoolgaande leeftijd:** ongeveer een vijfde van de inwoners van Europees Nederland is jonger dan 20 jaar. De schoolgaande leeftijd in Nederland ligt ongeveer tussen de vier en de achttien jaar. In Caribisch Nederland is ongeveer 15 procent van de inwoners van een schoolgaande leeftijd.

Tabel 22: Het aantal leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs in Europees Nederland, 2011-2024.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
Totaal PO	1.559	1.538	1.515	1.494	1.478	1.461	1.448	1.440	1.432	1.422	1.406	1.404	1.393	1.387	-11%
Regulier PO	1.518	1.498	1.477	1.458	1.443	1.427	1.414	1.405	1.396	1.386	1.371	1.369	1.359	1.353	-11%
Speciaal PO	42	40	38	37	35	33	34	35	36	36	35	35	34	33	-21%
% SPO	2,7%	2,6%	2,5%	2,5%	2,4%	2,3%	2,3%	2,4%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%	2,4%	
Totaal VO	949	961	974	985	995	995	985	968	950	934	929	937	941	930	-2%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

- **Daling leerlingaantallen:** Het aantal leerlingen in het PO is in Europees Nederland met 11 procent gedaald. Het aantal leerlingen in het VO daalde met ongeveer 2 procent.
- **Minder leerlingen in speciaal onderwijs:** Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs in Europees Nederland is afgenomen met 21 procent. Dit is vermoedelijk het gevolg van veranderingen in wet- en regelgeving. Het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs daalde van 2,7 procent in 2011 naar 2,4 procent in 2024. Dit houdt in dat ongeveer één op de 42 leerlingen in het primair onderwijs speciaal onderwijs volgde.

Tabel 23: De loonkosten in de onderwijssector in Europees Nederland, 2015-2023, onderwijzend en niet-onderwijzend personeel. Bedragen in euro's.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
PO										
Loonkosten	7,1 mld	7,4 mld	7,6 mld	7,7 mld	8,3 mld	8,8 mld	9,4 mld	9,9 mld	11,8 mld	+65%
Loonkosten per FTE	61.154	63.439	66.507	64.256	67.803	71.883	73.349	75.816	83.971	+46%
Loonkosten per leerling	4.829	5.073	5.268	5.363	5.781	6.194	6.699	7.041	8.441	+75%

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
VO										
Loonkosten	5,9 mld	5,9 mld	6,1 mld	6,2 mld	6,3 mld	6,5 mld	6,8 mld	7,2mld	7,7 mld	+32%
Loonkosten per FTE	69.893	70.079	73.212	74.999	76.435	80.727	81.382	84.961	85.576	+26%
Loonkosten per leerling	5.905	5.932	6.219	6.433	6.643	7.001	7.361	7.687	8.225	+39%

Bron: DUO (2024). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

- **Gemiddelde loonkosten gestegen:** De gemiddelde loonkosten per fte in het Nederlandse PO en VO zijn tussen 2015 en 2023 respectievelijk 46 en 26 procent gestegen.
- **Aantal fte binnen het onderwijs toegenomen:** Tussen 2015 en 2023 is het aantal fte in het PO en VO tezamen gestegen met 9 procent. In combinatie met de gemiddelde loonkostenstijging duidt dit op een sterke toename in de personeelskosten in het onderwijs.

Tabel 24: Aantal scholen in Europees Nederland dat voldoet aan de basiskwaliteit (2024).

	PO		VO		(V)SO	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Voldoende	217	83	224	80	72	78
Onvoldoende	36	14	52	18	18	20
Zeër zwak	7	3	5	2	2	2
Totaal	260	100	281	100	92	100

Bron: De Staat van het Onderwijs 2025. Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

- **Steekproefsgewijze toetsing inspectie:** De inspectie bezoekt scholen in Europees Nederland minder vaak dan scholen in Caribisch Nederland. Waar scholen in Caribisch Nederland om het jaar aan een kwaliteitsonderzoek worden onderworpen en er tussentijds een voortgangsgesprek plaatsvindt, gebeurt dit in Europees Nederland steekproefsgewijs.
- **80 procent voldoet aan de basiskwaliteit:** In het funderend onderwijs (PO en VO) is het schooljaar 2023-2024 ongeveer 80 procent van de scholen met een voldoende beoordeeld. Tussen 2 en 3 procent van de scholen heeft het eindoordeel 'zeer zwak'. Dit predicaat wordt in Caribisch Nederland niet gegeven, omdat de onderwijsresultaten niet goed genoeg kunnen worden getoetst om dit te bepalen.
- **Relatief meer voldoende beoordelingen in Caribisch Nederland:** In Caribisch Nederland voldoen in 2025 twaalf van de veertien PO-scholen. Relatief gezien voldoen dus meer PO-scholen in Caribisch Nederland aan de basiskwaliteit, dan scholen in Europees Nederland. Hiermee hangt samen dat de inspectie de onderwijsresultaten nog niet kan meenemen in de beoordeling.

4. Financiële analyse

Financiële ratio's

Gezonde vermogenspositie, negatieve resultaten

De financiële positie van de schoolbesturen in Caribisch Nederland vertoont aanzienlijke verschillen. De meeste schoolbesturen kennen in 2023 een gezonde solvabiliteit en dito weerstandvermogen, maar de rentabiliteit is bij de meeste schoolbesturen negatief. De liquiditeit is bij een aantal schoolbesturen onvoldoende.

Tabel 25: Financiële ratio's van de schoolbesturen in 2023.

		Onderwijs	Omvang	Solvabiliteit	Rentabiliteit	Liquiditeit	Weerstandvermogen
Bonaire	Stichting Birgen Maria Onderwijs	PO	Middel	46,3%	-4,0%	0,8	21,9%
	Scholengemeenschap Bonaire (totaal)	VO	Groot	69,2%	-1,2%	3,0	51,6%
	Stichting Lerens is Leuk	PO	Middel	48,5%	5,0%	1,5	32,4%
	Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire	PO	Middel	79,3%	21,5%	4,3	59,1%
Saba	Saba Educational Foundation	VO	Middel	45,8%	-24,8%	1,4	16,7%
	Sacred Heart Primary School	PO	Klein	14,7%	-16,1%	0,6	4,2%
Sint Eustatius	Bethel Methodist School	PO	Klein	71,0%	-10,1%	2,9	55,5%
	Governor de Graaff School	PO	Klein	87,1%	-4,0%	7,5	111,3%
	Goldenrock Roman Catholic School	PO	Klein	33,5%	-16,7%	1,4	17,4%
	Seventh Day Adventist Primary School	PO	Klein	50,9%	-4,3%	1,4	20,9%
	Gwendoline Van Putten School	VO	Middel	73,3%	9,5%	3,3	63,1%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023.

- **Solvabiliteit:**²⁵ De solvabiliteit geeft de financiële gezondheid van de schoolbesturen voor de langere termijn weer. De meeste schoolbesturen hebben in 2023 een redelijke tot sterke solvabiliteitspositie boven de signaleringswaarde van 30 procent die het ministerie van OCW hanteert. Op Bonaire en Sint Eustatius vallen enkele instellingen op met zeer hoge solvabiliteitsratio's (boven de 70 procent). Een uitzondering is de basisschool op Saba, met een zeer lage solvabiliteit van slechts 14,7 procent. Deze school heeft de afgelopen jaren bestuurlijke en financiële problemen gekend.
- **Rentabiliteit:**²⁶ In 2023 is de rentabiliteit – de winstgevendheid in het betreffende jaar – bij meer dan twee derde van de schoolbesturen negatief, wat betekent dat de kosten hoger zijn dan de opbrengsten. Hoewel een verlies niet direct bedreigend hoeft te zijn voor de financiële positie en deze het gevolg kan zijn van incidenteel of tijdelijk verhoogde kosten, wijst het grote aantal verlieslatende schoolbesturen mogelijk op een structureel probleem. Hoewel de jaarrekeningen 2024 niet beschikbaar zijn voor dit onderzoek, geven verschillende schoolbesturen aan dat de rentabiliteit verder is verslechterd. De begrotingen in de jaarrekeningen over 2023 bevestigen dit beeld en laten voor vrijwel alle schoolbesturen negatieve geraamde resultaten zien voor de jaren 2024 en verder.
- **Liquiditeit:**²⁷ De liquiditeit – de korte termijn betalingscapaciteit van de schoolbesturen – is over het algemeen voldoende, met waarden boven de 1, wat betekent dat de meeste schoolbesturen aan hun kortlopende verplichtingen kunnen voldoen. Er zijn vier schoolbesturen (meer dan een derde) met een liquiditeit onder de geldende signaleringswaarde.²⁸ De basisschool op Saba kampte in 2023 met acute betalingsproblemen.
- **Weerstandvermogen:**²⁹ Het weerstandvermogen vertoont grote verschillen tussen de schoolbesturen, en alle schoolbesturen behalve de basisschool op Saba, vallen binnen de door het ministerie van OCW gehanteerde bandbreedte van 10 tot 40 procent.

Verandering in vermogenspositie tussen 2019 en 2023

De veranderingen in financiële ratio's tussen 2019 en 2023 laten zien dat de vermogenspositie van veel schoolbesturen in Caribisch Nederland achteruit gaat. Bij een meerderheid van de schoolbesturen is sprake van een

²⁵ Eigen vermogen als percentage van het totale vermogen.

²⁶ Resultaat als percentage van de omzet.

²⁷ Verhouding vlottende activa ten opzichte van kortlopende schulden.

²⁸ De signaleringswaarde voor de *current ratio*, de gehanteerde maatstaf voor de liquiditeit, is 0,75 voor grote schoolbesturen, 1 voor middelgrote schoolbesturen en 1,5 voor kleine schoolbesturen.

²⁹ Eigen vermogen als percentage van de totale baten.

verslechtering van meerdere financiële ratio's. Op Sint Eustatius is bij vrijwel alle schoolbesturen sprake van een verslechtering van alle ratio's; op Bonaire is in deze periode vaak sprake van een verbetering.

De verandering in financiële ratio's staat mede onder invloed van de NPO-middelen en andere middelen en subsidies die tot hogere inkomsten en hogere uitgaven leidden. Voor zover ontvangen NPO-middelen niet zijn besteed, zijn deze verantwoord op de balans en daarmee van invloed op de vermogenspositie van schoolbesturen. De invloed op de solvabiliteit kan zowel positief (indien verantwoord als (bestemmings)reserve als negatief (indien verantwoord als schuld) zijn.

Tabel 26: De verandering in financiële ratio's tussen 2019 en 2023.

		Omvang	Verandering tussen 2019 en 2023		
			Solvabiliteit	Liquiditeit	Weerstandsvermogen
Bonaire	Stichting Birgen Maria Onderwijs	Middel	Verslechterd (-13%-punt)	Verbeterd (+0.01)	Verslechterd (-7%-punt)
	Scholengemeenschap Bonaire (totaal)	Groot	Verbeterd (+23%-punt)	Verbeterd (+1.86)	Verbeterd (37%-punt)
	Stichting Lerén is Leuk	Middel	Verslechterd (-12%-punt)	Verbeterd (+0.57)	Verbeterd (3%-punt)
	Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire	Middel	Verbeterd (+25%-punt)	Verbeterd (+2.59)	Verbeterd (33%-punt)
Saba	Saba Educational Foundation	Middel	Verbeterd (+16%-punt) ³⁰	Verbeterd (+0.15)	Gelijk (0%-punt)
	Sacred Heart Primary School	Klein	Verslechterd (-61%-punt)	Verslechterd (-2.57)	Verslechterd (-32%-punt)
Sint Eustatius	Bethel Methodist School	Klein	Verslechterd (-17%-punt)	Verslechterd (-3.15)	Verslechterd (-3%-punt)
	Governor de Graaff School	Klein	Verslechterd (-6%-punt)	Verslechterd (-6.59)	Verslechterd (-58%-punt)
	Goldenrock Roman Catholic School	Klein	Verslechterd (-35%-punt)	Verslechterd (-1.62)	Verslechterd (-43%-punt)
	Seventh Day Adventist Primary School	Klein	Verslechterd (-18%-punt)	Verslechterd (-1.38)	Verslechterd (-28%-punt)
	Gwendoline Van Putten School	Middel	Verslechterd (-1%-punt)	Verbeterd (+0.19)	Verbeterd (32%-punt)

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023.

- **Solvabiliteit:** Meer dan twee derde van de schoolbesturen kent een verslechtering van de solvabiliteit tussen 2019 en 2023. Wel kennen alle schoolbesturen - behoudens de Sacred Heart Primary School - in 2023 een solvabiliteit die boven de signaleringswaarde van 30 procent ligt.
- **Liquiditeit:** De liquiditeitspositie is bij circa de helft van de schoolbesturen verslechterd.
- **Weerstandvermogen:** Het weerstandvermogen is bij circa de helft van de schoolbesturen gedaald.

De jaarrekeningen van de schoolbesturen bevatten ramingen voor de jaren 2024 en verder. Deze ramingen laten bij de meeste schoolbesturen een verdere verslechtering van de vermogenspositie zien.

De solvabiliteit van schoolbesturen kan onder invloed staan van tijdelijke middelen en subsidies die zijn ontvangen, maar nog niet zijn uitgegeven, en op de balans verantwoord staan. Twee schoolbesturen verantwoordden in 2023 nog NPO-middelen in de jaarrekening. Het ene schoolbestuur verantwoordde de nog niet bestede middelen als bestemmingsreserve; het andere schoolbestuur verantwoordde deze als overlopende passiva. De andere schoolbesturen verantwoordden geen NPO-middelen meer, maar wel andere tijdelijke subsidies en bijdragen. Deze worden in de jaarverslagen verantwoord als kortlopende schuld of als overlopende passiva. Correctie van de solvabiliteit voor tijdelijk ontvangen, nog niet uitgegeven middelen, resulteert in lagere of hogere solvabiliteit, afhankelijk van of de ontvangen middelen als reserve, als schuld of als overlopende passiva zijn verantwoord.

Rentabiliteit

Tabel 26 toont dat de rentabiliteit in 2023 bij meer dan twee derde van de schoolbesturen negatief is. De rentabiliteit is doorgaans een volatiele financiële indicator; een negatieve waarde in een jaar kan het gevolg zijn van incidenteel hogere uitgaven of lagere inkomsten. Daarom is van belang de ontwikkeling van de rentabiliteit over een langere periode te bekijken.

Tabel 28 toont de gemiddelde rentabiliteit in de jaren 2019 tot en met 2021, de gemiddelde rentabiliteit in de jaren 2022 en 2023, de rentabiliteit in 2023 en de geraamde rentabiliteit voor 2024 en verder volgens de begrotingen in de jaarrekeningen over 2023.

³⁰ Verandering tussen 2020 en 2023 vanwege ontbrekende cijfers over 2019.

Tabel 27: Ontwikkeling van de rentabiliteit tussen 2019 en 2023 en raming voor de jaren 2024 en daarna.

		Omvang	Rentabiliteit			
			Gemiddelde 2019-2021	Gemiddelde 2022-2023	2023	Raming komende jaren
Bonaire	Stichting Birgen Maria Onderwijs	Middel	3%	-2%	-4%	Negatief
	Scholengemeenschap Bonaire (totaal)	Groot	10%	7%	-1%	Negatief
	Stichting Leren is Leuk	Middel	14%	4%	5%	Negatief
	Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire	Middel	7%	17%	22%	Negatief
Saba	Saba Educational Foundation	Middel	16%	-10%	-25%	n.b.
	Sacred Heart Primary School	Klein	1%	-13%	-16%	Positief
Sint Eustatius	Bethel Methodist School	Klein	9%	2%	-10%	Negatief
	Governor de Graaff School	Klein	-1%	-4%	-4%	Negatief
	Goldenrock Roman Catholic School	Klein	11%	-5%	-1%	Negatief
	Seventh Day Adventist Primary School	Klein	5%	-8%	-4%	Negatief
	Gwendoline Van Putten School	Middel	4%	13%	10%	Negatief

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023.

In de jaren 2019-2021 realiseerden alle schoolbesturen op één na gemiddeld een positief resultaat. In de jaren 2022-2023 verslechterden de resultaten en kende ruim de helft van de schoolbesturen gemiddeld een negatieve rentabiliteit. Over 2023 rapporteert ruim twee derde van de schoolbesturen een negatief resultaat. Voor de jaren 2024 en verder begroten alle schoolbesturen op één na een negatieve rentabiliteit.

Rijksbijdragen

Rijksbijdragen aan het PO en VO in Caribisch Nederland bestaan uit:

- (i) de *lumpsum* bekostiging (vast bedrag per school en een vast bedrag per leerling; opslag voor speciale zorg; correctie prijspeil (voor Saba en Sint Eustatius); en opslag voor geïsoleerde ligging (voor Saba); en
- (ii) overige Rijksbijdragen en subsidies (zoals de NPO-middelen).

Het ministerie van OCW heeft ten behoeve van dit onderzoek informatie verstrekt over de verstrekte Rijksbijdragen. Deze informatie geeft geen echter geen compleet beeld:

- Voor het VO is informatie verstrekt over zowel de *lumpsum* bekostiging als de aanvullende middelen en subsidies, maar alleen voor het jaar 2023;
- Voor het PO is informatie verstrekt over de jaren 2021 tot en met 2025, maar alleen voor wat betreft de *lumpsum* bekostiging en niet voor de aanvullende bijdragen en subsidies.

Getracht is om op basis van de jaarverslagen van de schoolbesturen het beeld over 2023 compleet te maken. Dit is niet voor alle schoolbesturen exact te doen, omdat overige middelen en subsidies soms verantwoord worden onder de post 'overige baten', waaronder ook andere inkomsten worden verantwoord.

Tabel 28: *Lumpsum* bekostiging, overige middelen en subsidies en totale bekostiging, 2023.

		Omvang	Lumpsum bekostiging		Aanvullende middelen en subsidies		Totale bekostiging	
			Nominaal	Per leerling	Nominaal	Per leerling	Nominaal	Per leerling
Bonaire	SBMO	1.263	\$10.115.848	\$8.009	\$2.021.951	\$1.601	\$12.137.799	\$9.610
	SGB	2.167	\$24.860.247	\$11.472	\$3.219.422	\$1.486	\$28.079.669	\$12.958
	SLIL	353	\$2.918.358	\$8.267	\$128.174	\$363	\$3.046.532	\$8.630
	SOOB	368	\$3.924.439	\$10.664	\$105.553	\$287	\$4.029.992 ³¹	\$10.951
Saba	SEF	117	\$2.937.887	\$25.110	\$87.567	\$748	\$3.025.454	\$25.859
	SKO	153	\$2.275.269	\$14.871	\$352.911	\$2.307	\$2.628.180	\$17.178
Sint Eustatius	BMS	129	\$1.537.212	\$11.916	\$127.177	\$986	\$1.664.389	\$12.902
	GdGS	42	\$775.942	\$18.475	\$103.632	\$2.467	\$879.574	\$20.942
	GRCS	73	\$1.193.712	\$16.352	\$253.105	\$3.467	\$1.446.817 ³²	\$19.819
	SDAPS	70	\$1.082.307	\$15.462	\$183.981	\$2.628	\$1.266.288	\$18.090
	GVPS ³³	236	\$5.096.474	\$21.595	\$761.701	\$3.228	\$5.858.175	\$24.823

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023.

³¹ Exclusief vrijval subsidies die onder de post 'overige baten' zijn verantwoord.

³² In jaarrekening verantwoorde Rijksbijdragen plus overige subsidies OCW.

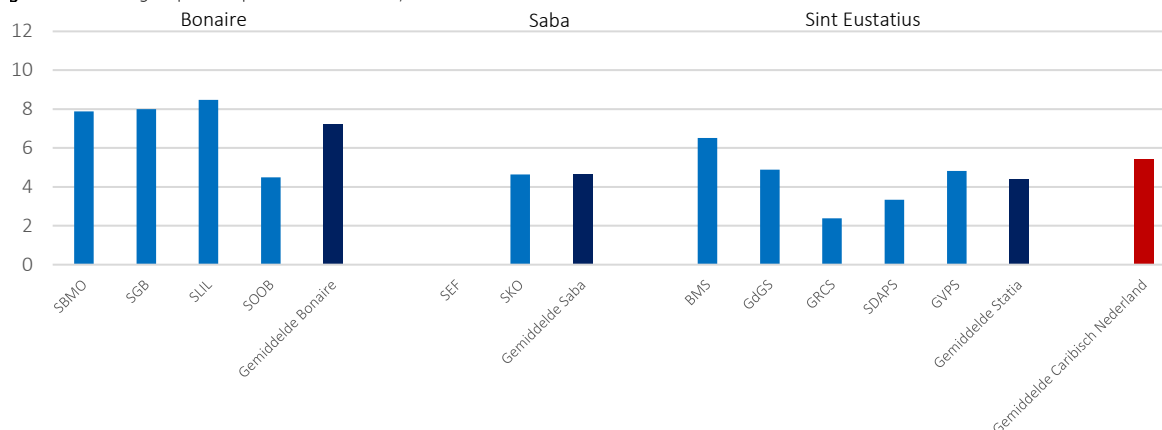
³³ De bekostigingsbedragen die het schoolbestuur verantwoordt in zijn jaarverslag zijn hoger dan de bekostigingsbedragen in de overzichten die OCW ter beschikking heeft gesteld. In deze tabel zijn de bedragen uit het jaarverslag overgenomen.

Kosten

Kengetallen duiden op schaalvoordelen, waarin de bekostigingssystematiek grotendeels maar niet geheel voorziet

Onderstaande figuur toont het aantal leerlingen per fte op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de schoolbesturen. Hieraan kunnen schaalvoordelen of ondoelmatigheden ten grondslag liggen. Daarnaast kan er sprake zijn van verschillen in leerlingen populatie (leerlingen met een extra zorgbehoefte en nieuwkomers) die leiden tot verschillen in leerlingen per fte tussen schoolbesturen. Het aantal leerlingen per fte varieert van iets meer dan 2,4 tot 8,5.

Figuur 2: Leerlingen per fte per schoolbestuur, 2023.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023.

- **Bonaire:** Scholen op Bonaire kennen gemiddeld het hoogste aantal leerlingen per fte, met waarden tussen 4,5 en 8,5. Dit duidt op een relatief efficiënte inzet van personeel dankzij schaalvoordelen en grotere aantallen leerlingen per school dan op Sint Eustatius en Saba. Het lage aantal leerlingen per fte bij SOOB wordt verklaard door het relatief grote aantal ondersteunde medewerkers (1,7 per onderwijzer) en door kleinere klassen bij de speciaal-onderwijs school van SOOB (Kolegio Strea Briante).
- **Saba:** De basisschool op Saba heeft 4,5 leerlingen per fte; gelijk aan het schoolbestuur met de laagste ratio op Bonaire.
- **Sint Eustatius:** Sint Eustatius vertoont de grootste verschillen tussen scholen. De leerling-fte ratio varieert van 2,4 tot bijna 6,5. Het lage aantal leerlingen per fte bij GRCS wordt eveneens verklaard door het relatief grote aantal ondersteunende medewerkers (1,7 per onderwijzer).

Figuur 3 laat de volgende verbanden zien:

- Het aantal leerlingen per fte en de omvang van de school³⁴ (figuur 3.a);
- De totale Rijksbijdrage per leerling en de omvang van de school (figuur 3.b);
- De totale kosten per leerling en de omvang van de school (figuur 3.c); en
- De personeelskosten per leerling en de omvang van de school (figuur 3.c).

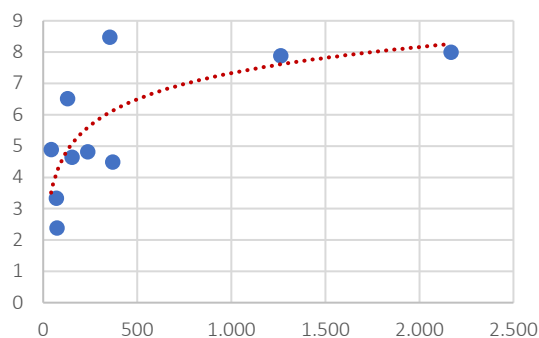
De figuren wijzen op het bestaan van schaalvoordelen: grotere scholen kennen een hoger aantal leerlingen per fte en - doordat de personeelskosten de voornaamste kostenpost is - impliceert dit lagere kosten per leerling bij grotere scholen. Dit is terug te zien in de totale kosten per leerling en de personeelskosten per leerling, die dalen met de omvang van (het geheel van) de scholen (onder een schoolbestuur).

De structuur van de *lumpsum* bekostiging van het PO en VO voorziet hierin met een vast bedrag per school en een vast bedrag per leerling, alsook met een staffel voor verschillende schoolgroottes, waardoor de totale bekostiging per leerling afneemt met het aantal leerlingen. Dit is terug te zien in figuur 3.b waarin de Rijksbijdrage per leerling afneemt met de omvang van de school.³⁵

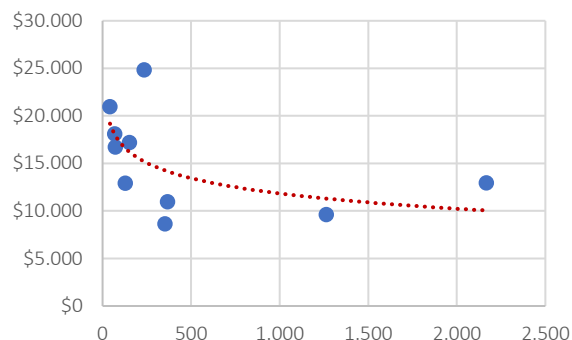
³⁴ Dit betreft de som van alle leerlingen bij schoolbesturen waar meerdere scholen onder vallen.

³⁵ De totale Rijksbijdrage bevat ook aanvullende en extra bekostiging (subsidies).

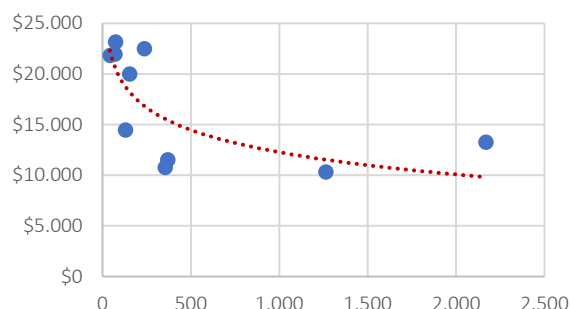
Figuur 3.a: Het aantal leerlingen per fte (y-as) en schoolomvang (x-as).



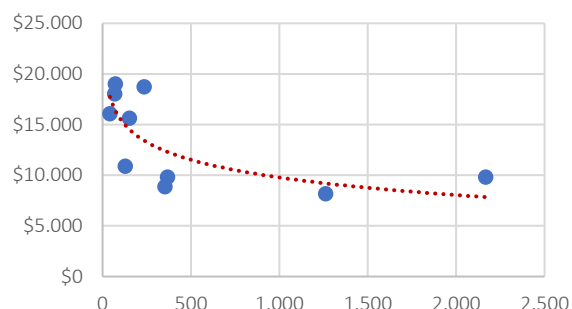
Figuur 3.b: De Rijksbijdrage per leerling (y-as) en de schoolomvang (x-as).



Figuur 3.c: De totale kosten per leerling (y-as) en de schoolomvang (x-as).



Figuur 3.d: De personeelskosten per leerling (y-as) en de schoolomvang (x-as).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023.

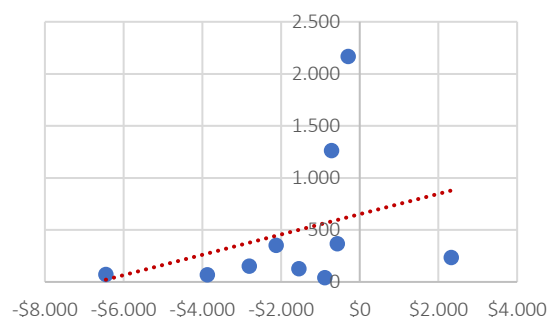
Van belang voor de beoordeling van de toereikendheid van de bekostiging en de effectiviteit en doelmatigheid van de bekostigingssystematiek is of de Rijksbijdrage adequaat verband houdt met de totale kosten. Onderstaande figuren geven een indicatie dat een hogere Rijksbijdrage per leerling grotendeels, maar niet geheel, proportioneel verband houdt met de totale kosten per leerling (figuur 4.a). Hierdoor krijgen kleinere scholen weliswaar een hogere Rijksbijdrage per leerling, maar deze lijkt niet voldoende om volledig te compenseren voor hogere kosten per leerling. Dit is terug te zien in figuur 4.b die het verband laat zien tussen het aantal leerlingen en het verschil tussen de Rijksbijdrage per leerling en de totale kosten per leerling. Het saldo van beide is bij vrijwel alle scholen negatief, maar is slechter bij kleinere scholen. De jaarrekeningen van de schoolbesturen laten ook zien dat de rentabiliteit slechter is bij de kleinere scholen.

Vanuit beleidsperspectief is het de vraag of het wenselijk is om de hogere kosten van een kleinere schaal, volledig te compenseren met een hogere Rijksbijdrage. Een niet volledige compensatie stimuleert scholen tot schaalvergroting, samenwerking en tot fusies, wat bevorderlijk kan zijn voor de efficiëntie.

Figuur 4.a: De Rijksbijdrage per leerling (y-as) en de totale kosten per leerling (x-as)



Figuur 4.b: Het resultaat (x-as) en omvang van de scholen (y-as).



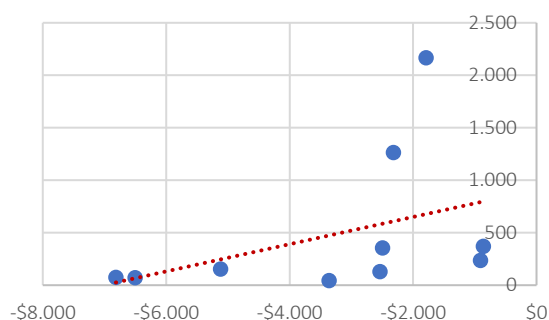
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023.

Figuren 5.a en 5.b. laten dezelfde analyse zien uitgaande van de *lumpsum* bekostiging per leerling. In figuur 5.a stijgt de *lumpsum* bekostiging per leerling met de totale kosten per leerling, maar minder snel dan de totale Rijksbijdragen per leerling. Figuur 5.b laat zien dat voor alle schoolbesturen de *lumpsum* bekostiging per leerling lager is dan de totale kosten per leerling.

Figuur 5.a: De lumpsum bekostiging per leerling (y-as) en de totale kosten per leerling (x-as)



Figuur 5.b: Het resultaat (x-as) en de omvang van de scholen (y-as).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023 en informatie OCW.

Toereikendheid

Het verschil tussen de bekostiging en de totale kosten geeft de mate van toereikendheid weer. Tabel 29 laat zien dat de *lumpsum* bekostiging voor alle schoolbesturen ontoereikend is om de totale kosten te dekken. Voor alle schoolbesturen samen bedraagt het tekort van de *lumpsum* bekostiging ten opzichte van de totale kosten in 2023 \$ 12,2 miljoen. Per leerling bedraagt het tekort gemiddeld \$ 4.360, met aanzienlijke verschillen tussen schoolbesturen.

Tabel 29: De *lumpsum* bekostiging en de totale kosten, 2023.

Tabel 25: De lumpsum bekostiging en de totale kosten, 2025.								
		Omvang	Lumpsum bekostiging		Totale kosten		Verschil lumpsum t.o.v. totale kosten	
			Nominaal	Per leerling	Nominaal	Per leerling	Nominaal	Per leerling
Bonaire	SBMO	1.263	\$10.115.848	\$8.009	\$13.043.852	\$10.328	-\$2.928.004	-\$2.319
	SGB	2.167	\$24.860.247	\$11.472	\$28.732.221	\$13.259	-\$3.871.974	-\$1.787
	SLIL	353	\$2.918.358	\$8.267	\$3.798.490	\$10.761	-\$880.132	-\$2.494
	SOOB	368	\$3.924.439	\$10.664	\$4.241.659	\$11.526	-\$317.220	-\$862
Saba	SEF	117	\$2.937.887	\$25.110	\$4.722.831	\$40.366	-\$1.784.944	-\$15.256
	SKO	153	\$2.275.269	\$14.871	\$3.058.466	\$19.990	-\$783.197	-\$5.119
Sint Eustatius	BMS	129	\$1.537.212	\$11.916	\$1.864.209	\$14.451	-\$326.997	-\$2.535
	GdGS	42	\$775.942	\$18.475	\$916.990	\$21.833	-\$141.048	-\$3.358
	GRCS	73	\$1.193.712	\$16.352	\$1.691.206	\$23.167	-\$497.494	-\$6.815
	SDAPS	70	\$1.082.307	\$15.462	\$1.537.659	\$21.967	-\$455.352	-\$6.505
	GVPS	236	\$5.096.474	\$21.595	\$5.310.670	\$22.503	-\$214.196	-\$908
Totaal Caribisch Nederland							-\$12.200.558	

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023.

Ook inclusief aanvullende middelen en subsidies van het Rijk is de bekostiging voor alle schoolbesturen op één na, ontoereikend om de kosten te dekken (tabel 30). Voor alle schoolbesturen samen bedraagt het tekort van de totale Rijksbijdragen ten opzichte van de totale kosten in 2023 \$ 4,9 miljoen.

Tabel 30: Totale Rijksbekostiging, overige middelen en subsidies en totale bekostiging, 2023.

		Totale bekostiging (incl.subsidies)			Totale kosten		Tekort totale bekostiging t.o.v. totale kosten	
Omvang		Nominaal	Per leerling	Nominaal	Per leerling	Nominaal	Per leerling	
Bonaire	SBMO	1.263	\$12.137.799	\$9.610	\$13.043.852	\$10.328	-\$906.053	-\$718
	SGB	2.167	\$28.079.669	\$12.958	\$28.732.221	\$13.259	-\$652.552	-\$301
	SLIL	353	\$3.046.532	\$8.630	\$3.798.490	\$10.761	-\$751.958	-\$2.131
	SOOB	368	\$4.029.992	\$10.951	\$4.241.659	\$11.526	-\$211.667	-\$575
Saba	SEF	117	\$3.025.454	\$25.859	\$4.722.831	\$40.366	-\$1.697.377	-\$14.507
	SKO	153	\$2.628.180	\$17.178	\$3.058.466	\$19.990	-\$430.286	-\$2.812
Sint Eustatius	BMS	129	\$1.664.389	\$12.902	\$1.864.209	\$14.451	-\$199.820	-\$1.549
	GdGS	42	\$879.574	\$20.942	\$916.990	\$21.833	-\$37.416	-\$891
	GRCS	73	\$1.446.817	\$19.819	\$1.691.206	\$23.167	-\$244.389	-\$3.348
	SDAPS	70	\$1.266.288	\$18.090	\$1.537.659	\$21.967	-\$271.371	-\$3.877
	GVPS	236	\$5.858.175	\$24.823	\$5.310.670	\$22.503	\$547.505	\$2.320
Totaal Caribisch Nederland							-\$4.855.384	

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023.

Tabel 31 laat per schoolbestuur de ontwikkeling zien van het verschil tussen de totale Rijksbijdragen en de totale kosten over de periode 2019-2023 zien. De ontwikkeling van het verschil tussen de *lumpsum* bekostiging

en de totale kosten kan niet gepresenteerd worden, omdat de voor dit onderzoek beschikbaar gestelde gegevens over de *lumpsum* bekostiging in de verschillende jaren, geen compleet beeld geven.

Tabel 31: Totale Rijksbekostiging, totale kosten en verschillen daartussen, 2019-2023.

		2019	2020	2021	2022	2023
		Totale Rijksbijdragen				
Bonaire	SBMO	\$7.715.832	\$8.430.277	\$9.515.016	\$11.151.471	\$12.137.799
	SGB	\$18.145.822	\$20.519.602	\$25.278.821	\$28.765.761	\$28.079.669
	SLIL	\$2.208.745	\$2.446.964	\$2.538.025	\$2.982.931	\$3.046.532
	SOOB	\$3.236.821	\$3.356.537	\$3.316.551	\$3.865.923	\$4.029.992
Saba	SEF					\$3.025.454
	SKO	\$1.764.369	\$1.733.963	\$1.914.391	\$2.310.713	\$2.628.180
Sint Eustatius	BMS	\$1.083.133	\$1.253.009	\$1.481.346	\$1.582.820	\$1.664.389
	GdGS	\$609.423	\$637.967	\$729.335	\$794.706	\$879.574
	GRCS	\$1.005.039	\$1.016.899	\$1.032.758	\$1.197.974	\$1.446.817
	SDAPS	\$962.086	\$1.048.296	\$1.059.915	\$1.204.247	\$1.266.288
	GVPS	\$3.433.784	\$3.914.815	\$5.002.693	\$5.174.643	\$5.858.175
		Totale kosten				
Bonaire	SBMO	\$7.878.550	\$8.178.600	\$9.187.674	\$11.331.409	\$13.043.852
	SGB	\$17.201.671	\$18.769.294	\$22.176.683	\$24.483.895	\$28.732.221
	SLIL	\$2.221.389	\$2.445.360	\$2.965.923	\$3.308.815	\$3.798.490
	SOOB	\$3.162.671	\$3.182.138	\$3.400.966	\$3.737.518	\$4.241.659
Saba	SEF					\$4.722.831
	SKO	\$1.768.512	\$1.915.921	\$1.887.403	\$2.556.676	\$3.058.466
Sint Eustatius	BMS	\$1.080.502	\$1.131.554	\$1.386.829	\$1.380.939	\$1.864.209
	GdGS	\$575.784	\$670.737	\$757.791	\$837.849	\$916.990
	GRCS	\$848.501	\$880.626	\$1.100.687	\$1.503.377	\$1.691.206
	SDAPS	\$1.006.336	\$1.021.070	\$1.137.610	\$1.431.828	\$1.537.659
	GVPS	\$4.096.765	\$3.961.724	\$4.067.434	\$4.322.241	\$5.310.670
		Verschil totale Rijksbijdragen en totale kosten				
Bonaire	SBMO	-\$162.718	\$251.677	\$327.342	-\$179.938	-\$906.053
	SGB	\$944.151	\$1.750.308	\$3.102.138	\$4.281.866	-\$652.552
	SLIL	-\$12.644	\$1.604	-\$427.898	-\$325.884	-\$751.958
	SOOB	\$74.150	\$174.399	-\$84.415	\$128.405	-\$211.667
Saba	SEF					-\$1.697.377
	SKO	-\$4.143	-\$181.958	\$26.988	-\$245.963	-\$430.286
Sint Eustatius	BMS	\$2.631	\$121.455	\$94.517	\$201.881	-\$199.820
	GdGS	\$33.639	-\$32.770	-\$28.456	-\$43.143	-\$37.416
	GRCS	\$156.538	\$136.273	-\$67.929	-\$305.403	-\$244.389
	SDAPS	-\$44.250	\$27.226	-\$77.695	-\$227.581	-\$271.371
	GVPS	-\$662.981	-\$46.909	\$935.259	\$852.402	\$547.505

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2019 tot en met 2023.

De volgende punten zijn van belang van de duiding van deze cijfers:

- Er kunnen geen jaartotalen voor Caribisch Nederland als geheel worden gepresenteerd, omdat voor één school op Saba deze cijfers niet voor de eerdere jaren beschikbaar zijn;
- De totale Rijksbijdragen kunnen eveneens middelen bevatten – zoals de NPO gelden – waarvan de ontvangsten en de uitgaven niet synchroon lopen, waardoor jaarlijkse positieve of negatieve verschillen tussen de totale Rijksbijdragen en de totale kosten een vertekend beeld kunnen geven.

De tabel laat zien dat tussen 2019 en 2023 de totale Rijksbijdragen aan de schoolbesturen, exclusief SEF³⁶, stegen met 52 procent en dat in dezelfde periode de totale kosten stegen met 61 procent. Als gevolg daarvan zijn de tekorten – de negatieve verschillen tussen de Rijksbijdragen en de totale kosten – in deze periode toegenomen.

In een scenario waarin schoolbesturen in de komende jaren alleen *lumpsum* bekostiging ontvangen, geen kosten (kunnen) besparen en geen subsidies of andere inkomsten genereren, is het eigen vermogen van de meeste scholen binnen een aantal jaren uitgeput. Hoewel dit scenario niet realistisch is omdat schoolbesturen ook andere inkomsten hebben (extra middelen, subsidies en overige inkomsten), geeft het inzicht in de verhouding tussen de vermogenspositie van de schoolbesturen en de tekorten tussen de *lumpsum* bekostiging en de totale kosten.

³⁶ SEF wordt buiten beschouwing gelaten omdat voor dit schoolbestuur geen gegevens over alle jaren beschikbaar zijn.

Tabel 32: Ontwikkeling van de solvabiliteit in een scenario waarin alleen *lumpsum* bekostiging wordt ontvangen.

	Solvabiliteit			
	Jaar t	Jaar t+1	Jaar t+2	Jaar t+3
Solvabiliteit totaal schoolbesturen in Caribisch Nederland	64%	51,0%	22%	negatief

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Vergelijking met Europees Nederland

In Europees Nederland ontvingen scholen in het primair onderwijs in 2023 gemiddeld € 10.160³⁷ aan bekostiging per leerling, wat overeenkomt met de bedragen die scholen op Bonaire ontvangen. Op Sint Eustatius en Saba ontvangen de scholen hogere bedragen per leerling door de opslagen voor prijsverschillen en voor kleinschaligheid.

Personeelskosten

Personeelskosten zijn veruit de grootste kostenpost (zie tabellen 32 en 33). Per fte liggen de personeelskosten tussen de \$ 45.000 en \$ 90.000. Per leerling variëren de personeelskosten van de \$ 8.000 tot \$ 19.000. De personeelskosten per leerling en per fte liggen op Saba en Sint Eustatius hoger dan op Bonaire.

Tabel 33 toont verschillende leerlingen-personeelsratio's. Deze bevestigen de schaalnadelen bij kleinere scholen, die een lager aantal leerlingen per fte, per onderwijzer en per ondersteuner kennen dan de grotere scholen. De cijfers laten enkele opvallende uitschieters zien:

- De Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire (SOOB) kent een lager aantal leerlingen per fte, per onderwijzer en per ondersteuner dan de andere scholen op Bonaire. Dit heeft te maken met de school voor speciaal onderwijs (Strea Briante) die onder de SOOB valt, waar leerlingen met een speciale zorgbehoefte intensievere begeleiding krijgen.
- De Golden Rock Catholic School (GRCS) kent een zeer laag aantal leerlingen per fte, per onderwijzer en per ondersteuner, wat een aanwijzing kan zijn voor ondoelmatige personeelsbezetting.

In Europees Nederland kende het PO in 2023 16 leerlingen per onderwijzer en het VO 14,6 leerlingen per onderwijzer.³⁸ De scholen op Bonaire kennen licht lagere leerling-personeelsratio's dan de Europees Nederlandse gemiddelden. De scholen op Sint Eustatius en Saba kennen wezenlijk lagere ratio's. Hieraan kunnen de kleine schaal en het relatief hoge aantal leerlingen met een speciale zorgbehoefte ten grondslag liggen.³⁹ Ook is bij enkele schoolbesturen sprake van ondoelmatige inzet van personeel.

Tabel 33: Leerlingen per fte, per onderwijzer en per ondersteuner, 2023.

	Bonaire				Saba		Sint Eustatius					EU Nederland	
	SBMO	SGB	SLIL	SOOB	SEF	SKO	BMS	GdGS	GRCS	SDAPS	GVPS	PO	VO
Omvang	1.263	2.167	353	368	117	153	129	42	73	70	236	225	1.470
Leerlingen per fte	7,88	8,00	8,47	4,49		4,64	6,52	4,88	2,39	3,33	4,82	9,9	10,4
Leerlingen per onderwijzer	15,33	11,78	19,40	12,69		10,93	9,35	7,50	6,64	4,67	6,74	15,9	14,3
Leerlingen per ondersteuner	18,08	27,43	15,72	7,36		8,05	25,80	21,00	3,92	14,00	23,60		

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023 en DUO Open Onderwijs Data.

In 2020 rapporteerde McKinsey⁴⁰ voor Europees Nederland over het jaar 2018 uitgaven aan personeel per leerling in het funderend onderwijs van € 6.500 (75 procent van de totale kosten). Voor het VO waren volgens McKinsey de uitgaven aan personeel per leerling € 6.400 (56 procent van de totale kosten).

Volgens de PO-raad beslaan in Europees Nederland de personeelskosten in 2024 82,5 procent van de totale kosten van scholen in het PO.⁴¹

Tabel 34 vergelijkt de loonkosten per fte en per leerling van scholen in Caribisch Nederland met gemiddelde loonkosten per fte en per leerling in Europees Nederland. De loonkosten per fte liggen in 2023 in Caribisch Nederland lager dan in Europees Nederland. De loonkosten per leerling zijn op Bonaire vergelijkbaar met Europees Nederland, maar zijn op Saba en Sint Eustatius substantieel hoger.

³⁷ https://sectorrapportage.poraad.nl/wp-content/uploads/2024/11/2024_sectorrapportage_po_raad.pdf.³⁸ Ministerie van OCW (2025), website ocwincijfers.nl.³⁹ Enkele schoolbesturen op de bovenwindse eilanden geven aan dat de helft tot twee derde van de leerlingen een speciale zorgbehoefte heeft.⁴⁰ McKinsey (2020).⁴¹ https://sectorrapportage.poraad.nl/wp-content/uploads/2024/11/2024_sectorrapportage_po_raad.pdf.

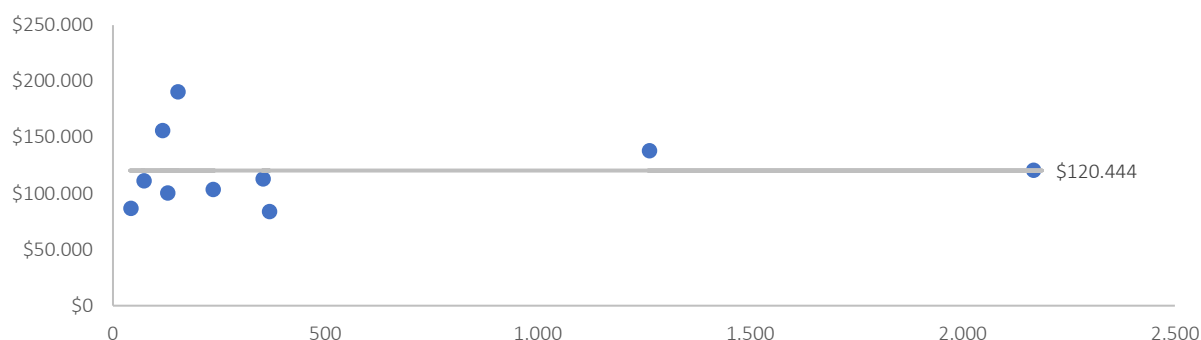
Tabel 34: Loonkosten per fte en per leerling in Caribisch Nederland en Europees Nederland, 2023.

		Omvang schoolbestuur	Gemiddelde omvang school	Loonkosten per fte	Loonkosten per leerling
Bonaire	SBMO	1.263	315	\$63.676	\$8.067
	SGB	2.167	542	\$78.615	\$9.831
	SLIL	353	353	\$65.277	\$7.767
	SOOB	368	184	\$38.284	\$8.531
Saba	SEF	117	117		
	SKO	153	153	\$70.567	\$15.220
Sint Eustatius	BMS	129	129	\$65.922	\$10.220
	GdGS	42	42	\$76.119	\$16.311
	GRCS	73	73	\$41.008	\$17.414
	SDAPS	70	70	\$55.666	\$16.700
	GVPS	236	236	\$87.015	\$18.067
Europees Nederland ⁴²	PO		225	\$90.689	\$9.116
	VO		1.470	\$92.422	\$8.883

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023 en DUO (2024).

De bezoldiging van directieleden en bestuursvoorzitters vertoont grote verschillen tussen schoolbesturen in Caribisch Nederland en houdt geen verband met de omvang. Het laagste salaris bedroeg \$ 83.900, het hoogste \$ 190.680 en het gemiddelde \$ 120.144.

Figuur 6: Spreiding bezoldiging directie en bestuursvoorzitters, 2023.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023.

Directiesalarissen in het funderend onderwijs in Europees Nederland worden bepaald aan de hand van een functiewaarderingssysteem. Inschaling van de directeur wordt bepaald aan de hand van de relatieve zwaarte van de functie.⁴³ De ervaring van de directeur speelt mee bij het bepalen van de trede.

- De meeste directeuren in het PO zijn ingeschaald in schaal D12 bij een minder zware aanstelling, en maximaal in schaal D15. Het salaris varieert in deze schalen tussen € 3.484 en € 8.105 per maand (\$ 3.767 – \$ 8.764).⁴⁴
- De meeste directeuren in het VO zijn ingeschaald in schaal 14 tot en met 16 van de CAO. Het salaris van een directeur in het VO varieert daarmee tussen € 6.230 en € 10.401 euro per maand (\$ 6.736 – \$ 11.247).⁴⁵

Afschrijvingen, huisvesting en overig

De afschrijvingen, huisvestingskosten en overige kosten vormen een beperkt aandeel in de totale kosten. Wel zijn er substantiële verschillen tussen de schoolbesturen en tussen de eilanden.

De afschrijvingen per fte en per leerling zijn op Sint Eustatius gemiddeld lager dan op Bonaire en Saba, wat kan wijzen op meer achterstallig onderhoud op het eiland.

⁴² De eurobedragen voor Europees Nederland zijn omgerekend naar Amerikaanse dollars op basis van de gemiddelde euro-dollarcoers in 2023.

⁴³ PO-Raad, 2024; Algemene Onderwijsbond, 2024.

⁴⁴ Bedragen afkomstig uit de CAO voor het primair onderwijs. De eurobedragen voor Europees Nederland zijn omgerekend naar Amerikaanse dollars op basis van de gemiddelde euro-dollarcoers in 2023.

⁴⁵ Bedragen afkomstig uit de CAO voor het voortgezet onderwijs. De eurobedragen voor Europees Nederland zijn omgerekend naar Amerikaanse dollars op basis van de gemiddelde euro-dollarcoers in 2023.

De huisvestingskosten liggen op Bonaire gemiddeld hoger dan op de bovenwindse eilanden. Hier speelt mogelijk mee dat het openbaar lichaam Saba soms financieel bijspringt, terwijl het openbaar lichaam Bonaire zijn verplichtingen ten aanzien van huisvesting niet altijd, of niet tijdig, nakomt.

De overige kosten liggen op Bonaire gemiddeld lager, wat eveneens een aanwijzing is voor schaalvoordelen.

Datzelfde geldt voor de totale kosten die duidelijk hoger zijn bij de kleine scholen op Sint Eustatius en op Saba, dan bij de grotere scholen op Bonaire.

Verschillende schoolbesturen geven aan te maken te hebben met achterstallig onderhoud en de komende jaren stijgende onderhoudskosten te verwachten. De meeste schoolbesturen beschikken op dit moment nog niet over meerjarenonderhoudsplannen (MJOP's). Met ondersteuning van het ministerie van OCW worden die MJOP's momenteel ontwikkeld.

Tabel 35: Decompositie van de totale kosten van schoolbesturen.

		Aandelen kostencomponenten in totale kosten				
		Personeel	Afschrijvingen	Huisvesting	Overig (inclusief leermiddelen)	Totaal
Bonaire	SBMO	79,2%	3,0%	3,5%	14,3%	100%
	SGB	74,1%	4,9%	6,8%	14,1%	100%
	SLIL	82,5%	2,1%	8,1%	7,2%	100%
	SOOB	85,3%	2,2%	3,7%	8,8%	100%
	<i>Gemiddelde Bonaire</i>	80,3%	3,1%	5,5%	11,1%	100%
Saba	SEF	76,0%	3,1%	1,8%	19,1%	100%
	SKO	78,2%	2,5%	2,5%	16,8%	100%
	<i>Gemiddelde Saba</i>	77,1%	2,8%	2,2%	18,0%	100%
Sint Eustatius	BMS	75,4%	1,8%	4,4%	18,4%	100%
	GdGS	73,7%	1,8%	4,7%	19,8%	100%
	GRCS	82,1%	0,7%	2,3%	14,9%	100%
	SDAPS	82,2%	0,0%	3,2%	14,7%	100%
	GVPS	83,3%	1,9%	3,0%	11,8%	100%
	<i>Gemiddelde Sint Eustatius</i>	79,3%	1,3%	3,5%	15,9%	100%
<i>Gemiddelde Caribisch Nederland</i>		78,9%	2,4%	3,7%	15,0%	100%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023.

Tabel 36 toont de kostencomponenten per fte en per leerling. De hogere totale kosten per leerling op Sint Eustatius en Saba zijn voornamelijk toe te schrijven aan de hogere personeelskosten.

Tabel 36: Kostencomponenten per fte en per leerling.

		Personeelskosten		Afschrijvingen		Huisvestingskosten		Overige kosten (incl. leermiddelen)		Totale kosten	
		/fte	/leerling	/fte	/leerling	/fte	/leerling	/fte	/leerling	/fte	/leerling
Bonaire	SBMO	\$64.506	\$8.185	\$2.402	\$305	\$2.850	\$362	\$11.639	\$1.477	\$81.397	\$10.328
	SGB	\$78.615	\$9.831	\$5.244	\$656	\$7.218	\$903	\$14.947	\$1.869	\$106.023	\$13.259
	SLIL	\$75.242	\$8.880	\$1.914	\$226	\$7.418	\$875	\$6.605	\$780	\$91.178	\$10.761
	SOOB	\$44.134	\$9.834	\$1.144	\$255	\$1.895	\$422	\$4.555	\$1.015	\$51.728	\$11.526
	<i>Gemiddelde Bonaire</i>	<i>\$65.624</i>	<i>\$9.182</i>	<i>\$2.676</i>	<i>\$360</i>	<i>\$4.845</i>	<i>\$640</i>	<i>\$9.436</i>	<i>\$1.285</i>	<i>\$82.581</i>	<i>\$11.468</i>
Saba	SEF										
	SKO	\$72.501	\$15.637	\$2.297	\$495	\$2.325	\$501	\$15.558	\$3.356	\$92.681	\$19.990
	<i>Gemiddelde Saba</i>	<i>\$72.501</i>	<i>\$15.637</i>	<i>\$2.297</i>	<i>\$495</i>	<i>\$2.325</i>	<i>\$501</i>	<i>\$15.558</i>	<i>\$3.356</i>	<i>\$92.681</i>	<i>\$19.990</i>
Sint Eustatius	BMS	\$71.019	\$10.901	\$1.660	\$255	\$4.167	\$640	\$17.306	\$2.656	\$94.152	\$14.451
	GdGS	\$78.546	\$16.083	\$1.972	\$404	\$4.964	\$1.016	\$21.145	\$4.330	\$106.627	\$21.833
	GRCS	\$45.355	\$19.012	\$411	\$172	\$1.273	\$534	\$8.229	\$3.450	\$55.268	\$23.167
	SDAPS	\$60.156	\$18.047	\$0	\$0	\$2.311	\$693	\$10.754	\$3.226	\$73.222	\$21.967
	GVPS	\$90.268	\$18.742	\$2.074	\$431	\$3.292	\$684	\$12.747	\$2.647	\$108.381	\$22.503
	<i>Gemiddelde Statia</i>	<i>\$69.068</i>	<i>\$16.557</i>	<i>\$1.223</i>	<i>\$252</i>	<i>\$3.201</i>	<i>\$713</i>	<i>\$14.036</i>	<i>\$3.261</i>	<i>\$87.530</i>	<i>\$20.784</i>
<i>Gemiddelde Caribisch Nederland</i>		<i>\$69.065</i>	<i>\$13.792</i>	<i>\$2.065</i>	<i>\$369</i>	<i>\$3.457</i>	<i>\$618</i>	<i>\$13.010</i>	<i>\$2.634</i>	<i>\$87.597</i>	<i>\$17.414</i>

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2023.

De kosten van schoolbesturen zijn tussen 2021 en 2023 gestegen, zowel per leerling als per fte. De gemiddelde totale kosten per fte zijn in heel Caribisch Nederland met 17 procent toegenomen, en de gemiddelde totale kosten per leerling met 51 procent.

Tabel 37: De gemiddelde totale kosten per schoolbestuur zijn in Caribisch Nederland sinds 2021 met de helft gestegen.

	Ontwikkeling kosten per fte en per leerling 2021-2023									
	Personeelskosten		Afschrijvingen		Huisvestingskosten		Overige kosten (incl. leermiddelen)		Totale kosten	
	/fte	/leerling	/fte	/leerling	/fte	/leerling	/fte	/leerling	/fte	/leerling
Gemiddelde Bonaire	+20%	+30%	+0%	+7%	+16%	+24%	+20%	+20%	+19%	+29%
Gemiddelde Saba	+13%	+50%	-48%	+30%	-54%	+22%	+3%	+20%	+13%	+42%
Gemiddelde Statia	+17%	+30%	+0%	+12%	+12%	+25%	+29%	+46%	+19%	+73%
Gemiddelde Caribisch Nederland	+17%	+37%	+7%	+19%	+2%	+25%	+32%	+32%	+17%	+51%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025) o.b.v. jaarrekeningen schoolbesturen 2021-2023.

5. Knelpunten

De bekostiging van het PO en VO in Caribisch Nederland kent een aantal knelpunten en tekortkomingen. De *lumpsum* bekostiging is ontoereikend om de kosten te dekken en de bekostigingssystematiek houdt onvoldoende rekening met de specifieke context van de eilanden en de ontwikkelingen daarin. Dit leidt ertoe dat schoolbesturen onvoldoende in staat zijn om adequaat in te spelen op lokale omstandigheden en ontwikkelingen, wat de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs onder druk zet. De laatste jaren zijn de tekortkomingen in de bekostiging gemaskeerd doordat schoolbesturen extra middelen en subsidies ontvingen; nu deze opraken koersen steeds meer schoolbesturen af op financiële tekorten.

Enkele schoolbesturen hebben te maken met bestuurlijke problemen, met problemen in het financieel beheer en met ondoelmatigheden. Financiële tekorten bij schoolbesturen kunnen derhalve niet altijd of volledig worden toegeschreven aan tekortkomingen in de bekostiging(systematiek).

Toereikendheid

De financiële analyse in hoofdstuk 4 laat zien dat de *lumpsum* bekostiging voor alle schoolbesturen ontoereikend is om de totale kosten te dekken.

De meeste schoolbesturen kenden in 2023 een vermogenspositie (solvabiliteit en weerstandsvermogen) die (ruim) boven de signaleringswaarde ligt die het ministerie van OCW hanteert. Wel is bij de meeste schoolbesturen sinds 2019 sprake van een verslechtering van de vermogenspositie wat het gevolg is van negatieve exploitatieresultaten. Voor de jaren 2024 en verder wordt een verdere achteruitgang van de vermogenspositie van veel schoolbesturen verwacht doordat subsidies zijn uitgegeven en tekorten toenemen. Dit beeld wordt bevestigd door de meerjarenbegrotingen in de jaarrekeningen 2023, waarin voor de jaren 2024 en verder negatieve resultaten worden begroot. Daarnaast is bij veel scholen sprake van achterstallig onderhoud of tijdelijk verminderd onderhoud in verband met geplande verhuizing naar een nieuw gebouw. De onderhoudskosten zullen daardoor de komende jaren toenemen. De MJOP's die voor de scholen op Sint Eustatius zijn opgesteld laten zien dat de schoolbesturen de onderhoudskosten die uit die plannen volgen, financieel niet kunnen dragen.

Nieuwkomersonderwijs

De bekostiging biedt geen aparte regeling voor nieuwkomers. Tegelijkertijd is sprake van een toegenomen instroom van migrantenkinderen uit Latijns-Amerikaanse en Caribische landen buiten het Koninkrijk. Doordat nieuwkomersbekostiging in de basisbekostiging zit, worden scholen met veel nieuwkomers (en dus hogere kosten) gelijk behandeld als scholen met minder nieuwkomers. Ook houdt de bekostigingssystematiek onvoldoende rekening met verschillen in migratie tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en met ontwikkelingen ervan in de tijd.

Tabel 38 toont de toename in migratie van 4-12-jarigen en van 12-18-jarigen van Midden- en Zuid-Amerika naar Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze toename staat gelijk aan circa een halve klas in het PO en één klas in het VO in 2011, naar circa vier klassen in het PO en vier klassen in het VO in 2024.

Tabel 38: De immigratie van schoolgaande jeugd vanuit Latijns-Amerika en de Caribische regio tussen 2011 en 2024.

Immigratie uit Midden- en Zuid-Amerika en het Caribisch gebied (excl. Caribisch deel Koninkrijk)		2011	2015	2020	2023	2024
4-12 jaar	Bonaire	11	25	17	73	76
	Sint Eustatius	2	9	2	7	12
	Saba	0	4	7	7	5
	Caribisch Nederland	13	38	26	87	93
12-18 jaar	Bonaire	15	20	17	47	65
	Sint Eustatius	3	7	2	4	3
	Saba	3	1	0	6	4
	Caribisch Nederland	21	28	19	57	72

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Scholen in Caribisch Nederland, in het bijzonder op Bonaire, hebben vanwege de sterke migratie meer dan Europees Nederlandse scholen en in toenemende mate te maken met nieuwkomers die extra taalondersteuning nodig hebben. Doordat de vergoeding voor nieuwkomersonderwijs in de basisbekostiging zit, houdt de

bekostigingssystematiek onvoldoende rekening met verschillen tussen de drie openbare lichamen, tussen scholen onderling en met veranderingen in de tijd.

Zorgleerlingen

Behoudens één basisschool op Bonaire die extra bekostiging ontvangt voor leerlingen met een speciale zorgbehoefte, ontvangen de PO-scholen op Bonaire geen extra bekostiging voor zorgleerlingen. Doordat in het reguliere onderwijs ook aan zorgleerlingen les wordt gegeven, is intensievere personeelsinzet en zijn extra materialen en ruimtes nodig om basiskwaliteit te kunnen leveren. De PO-scholen op Sint Eustatius en Saba ontvangen wel een opslag voor speciale zorgbehoeften. Deze opslag is generiek voor alle PO-scholen op beide bovenwindse eilanden en bedraagt 11,5 procent over de basisbekostiging. Bonaire, Sint Eustatius en Saba kennen alle drie één VO-school en deze ontvangen een opslag voor speciale onderwijsbehoeften. Deze opslag bedraagt 40 procent over de basisbekostiging.

Op Bonaire is het aantal zorgleerlingen in de afgelopen jaren toegenomen.⁴⁶ Met zorgleerling wordt een leerling bedoeld die door het EOZ specifieke ondersteuning krijgt. Het EOZ heeft als taak om ondersteuning en expertise te bieden aan de scholen op het gebied van onderwijszorg. Zij doen dit op drie vlakken:

- ondersteunen van de basiszorg op de scholen (via het zorgteam van de school);
- verlenen van extra zorg aan de school (workshops, coaching) en afgestemde zorg aan (groepen) leerlingen (trainingen);
- verlenen van specialistische zorg in de vorm van diverse lesplaatsen en het opzetten van specialistische voorzieningen in samenwerking met de scholen.

Het EOZ registreert het aantal zorgleerlingen per school, waarbij verschillende categorieën worden gehanteerd: gedrag, sociaal emotioneel, leerprobleem, ontwikkelingsproblematiek, medische problematiek, hechtingsproblematiek of psychiatrische problematiek.

Het percentage van deze zorgleerlingen ten opzichte van het totale aantal leerlingen in het PO en het VO is in de volgende tabellen weergegeven. Bij het PO is Strea Briante buiten beschouwing gelaten omdat deze school volledig bestaat uit zorgleerlingen en hier ook extra middelen voor ontvangt. Basisschool Het Koraal is meegenomen vanaf 2024-2025. Voor het VO is SLP niet meegenomen.

Tabel 39: Het aantal en het aandeel zorgleerlingen in het primair onderwijs.

Schooljaar	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Aantal leerlingen, PO	1.829	n.b.	2.011	1.901	2.046	2.134	2.215
Zorgleerlingen, PO	260	n.b.	242	251	284	432	374
Percentage in totaal, PO	14%	n.b.	12%	13%	14%	20%	17%

Bron: Eilandelijke zorgplannen EOZ. Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

Tabel 40: Het aantal en het aandeel zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs.

Schooljaar	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Aantal leerlingen, VO	934	n.b.	934	992	1.156	1.169	1.250
Zorgleerlingen, VO	81	n.b.	115	192	139	164	117
Percentage in totaal, VO	9%	n.b.	12%	19%	12%	14%	9%

Bron: Eilandelijke zorgplannen EOZ. Bewerking door Economisch Bureau Amsterdam (2025).

In de periode tot aan 2024 nam het aantal zorgleerlingen toe, gevolgd door een afname in het schooljaar 2024-2025. Volgens het EOZ is deze daling het gevolg van extra inzet op preventie en tijdige signalering, en van de start van de aparte voorziening Kolegio Emmy Schermer (KES), waarbij zorgleerlingen op de locatie van het EOZ specialistische zorg en onderwijs krijgen.

Tussen scholen en tussen jaren bestaat een variatie in aantallen zorgleerlingen. Het EOZ geeft aan dat er vanuit de kinderopvang signalen zijn over een groot aantal kinderen dat extra zorg nodig heeft. Dat kan van belang zijn voor de instroom van zorgleerlingen in de komende jaren.

Schoolbesturen geven aan dat veelvoorkomende extra ondersteuningsbehoeften verband houden met autisme en met gedragsproblemen die samenhangen met armoede en migratie. Extra kosten die hieruit voortvloeien zijn personeelskosten door intensieve begeleiding, aanschaf van speciale materialen en extra ruimtes.

Hoewel alle PO-scholen op Bonaire in meer of mindere mate leerlingen met een speciale zorgbehoefte hebben, ontvangen zij daarvoor in tegenstelling tot de PO-scholen op Saba en Sint Eustatius geen extra middelen. Met

⁴⁶ Voor Sint Eustatius en Saba zijn deze cijfers niet beschikbaar.

generieke opslagen voor Saba en Sint Eustatius en voor de VO-scholen voor speciale zorgbehoeften, wordt geen rekening gehouden met verschillen in zwaarte en type zorg.

Er kan een onbedoelde prikkel ontstaan om nieuwkomers en leerlingen met een speciale zorgbehoefte te weren of onvoldoende te ondersteunen, omdat de extra kosten hiervan niet of niet voldoende worden gedekt. Wanneer onderwijsachterstanden bij deze doelgroepen niet effectief worden aangepakt, schaadt dat op termijn de kansengelijkheid.

Prijs- en loonverschillen

De bekostiging houdt niet goed rekening met de uiteenlopende prijs- en loonniveaus op de drie eilanden. De kosten van levensonderhoud, bouwmaterialen, nutsvoorzieningen, en personeelsvoorzieningen verschillen sterk tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Alle PO-scholen op Sint Eustatius en Saba ontvangen een opslag van 16 procent voor het hogere prijsniveau ten opzichte van Bonaire. De VO-scholen op Sint Eustatius en Saba ontvangen een opslag van 36 procent voor hogere prijzen, lonen en examenkosten ten opzichte van Bonaire. Deze generieke opslagen houden geen rekening met prijs- en loonverschillen tussen beide bovenwindse eilanden: het prijsniveau op Saba was in 2024 ruim 6 procent hoger dan op Sint Eustatius en ruim 17 procent hoger dan op Bonaire; het loonniveau op Saba was in 2024 ruim 8 procent hoger dan op Sint Eustatius en ruim 25 procent hoger dan op Bonaire. Daarnaast houden jaarlijks constante opslagen geen rekening met verschillen in inflatie en loonstijgingen tussen de drie eilanden.

Met de huidige generieke opslagen lijkt Saba onvoldoende te worden gecompenseerd voor prijs- en loonverschillen met Bonaire en lijkt Sint Eustatius te worden overgecompenseerd. Op basis van beschikbare gegevens van het CBS kan jaarlijks een gedifferentieerde opslag worden bepaald die recht doet aan de daadwerkelijke prijs- en loonverschillen tussen de eilanden.

Voorspelbaarheid

Schoolbesturen zijn geconfronteerd met wijzigingen in arbeidsvoorwaarden (zoals loonmutaties of pensioenafspraken) die tot stand zijn gekomen en die laat werden gecommuniceerd. Soms moesten deze wijzigingen met terugwerkende kracht worden doorgevoerd. Dit leidde tot kosten die niet waren begroot en waar de bekostiging niet in voorzag.

Daarnaast hebben de scholen op voornamelijk Bonaire vanwege de hoge migratie te maken met instroom van leerlingen na de teldatum waarop de bekostiging jaarlijks wordt gebaseerd. De bekostiging loopt daardoor steeds achter op het aantal leerlingen en daarmee op de kosten die scholen realiseren. Op Sint Eustatius hebben scholen te maken met fluctuaties van leerlingaantallen en dito bekostiging die niet goed kan worden opgevangen met kostenreducties.

Personeelskosten

Een groot deel van het onderwijzend personeel is afkomstig van buiten Caribisch Nederland. Dit brengt extra kosten met zich mee voor werving, verhuizing, reizen en tijdelijke huisvesting (transitiekosten). Tegelijkertijd is het personeelsverloop hoog, onder andere door beperkte doorgroeimogelijkheden en cultuurverschillen, waardoor deze extra transitiekosten repeterend zijn.

Een aantal schoolbesturen verantwoordt wervingskosten van personeel als aparte kostenpost. Bij deze schoolbesturen variëren deze wervingskosten van 0,1 tot 1,9 procent van de totale personeelskosten.

Huisvesting en onderhoud

Voor veel schoolbesturen is ondanks de communicatie hierover door het ministerie van OCW onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het onderhoud van schoolgebouwen. Een aantal schoolbesturen verwacht dat het openbaar lichaam verantwoordelijk is voor groot onderhoud en/of buitenonderhoud. Daarmee onderschatten sommige schoolbesturen hun verantwoordelijkheid en de daarmee samenhangende kosten van onderhoud.

Daarnaast beschikken schoolbesturen vaak niet over meerjarige onderhoudsplannen, waardoor er geen goed zicht bestaat op hoe de kosten zich meerjarig zullen ontwikkelen. Doordat er bij veel scholen sprake is van achterstallig onderhoud, zullen deze kosten de komende jaren toenemen. Voorts komt het voor dat een openbaar lichaam zijn verplichting ten aanzien van onderwijshuisvesting niet nakomt; of dat een openbaar lichaam juist kosten van onderhoud draagt waarvoor het niet verantwoordelijk is. Beide situaties dragen bij aan de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de schoolbesturen en de openbare lichamen. Tot slot

geven sommige schoolbesturen aan dat de verantwoordelijkheid voor onderhoud lastig te dragen is en veel aandacht en tijd vergt, wat ten koste gaat van de primaire taken.

De schoolbesturen in Sint Eustatius hebben in samenwerking met het ministerie van OCW (concept) MJOP's opgesteld voor de periode 2025-2034. Uit deze MJOP's blijkt dat de schoolbesturen op Sint Eustatius inschatten ruim 2,8 miljoen dollar aan onderhoud te moeten besteden tussen 2025 en 2034.

Tabel 42: Geraamde onderhoudskosten voor de PO-scholen op Sint Eustatius, 2025-2034. Bedragen in USD.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totaal
BMS	89.210	15.113	216.541	36.249	15.113	178.705	37.042	15.113	178.246	36.249	817.583
GdGS	212.898	11.756	12.265	94.606	12.265	11.721	22.255	11.756	158.632	16.617	544.027
SDAPS	41.864	38.322	67.737	69.592	10.470	197.455	174.317	9.980	68.227	29.379	707.342
GRCS	203.459	20.081	19.943	19.943	184.512	44.354	37.543	44.520	20.408	227.614	822.378
Totaal	547.432	85.273	316.487	220.390	222.361	432.235	271.157	81.370	425.513	309.858	2.891.329

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025), op basis van de MJOP van de betreffende schoolbesturen.

De totale geraamde onderhoudskosten tot en met 2034 bedragen voor de vier PO-scholen op Sint Eustatius respectievelijk 87, 55, 326 en 230 procent van het eigen vermogen van deze schoolbesturen in 2023. Uitvoering van de deze MJOP's is daarmee, rekening houdend met de reeds begrote operationele verliezen de komende jaren, niet realistisch zonder aanvullende financiële bijdragen. Uit het jaarverslag van een schoolbestuur op Sint Eustatius blijkt voorts dat onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden voor schoolhuisvesting onderhoudsinvesteringen heeft belemmerd, waardoor achterstanden zijn ontstaan.

Voor Bonaire en Saba zijn nog geen MJOP's beschikbaar. Enkele schoolbesturen op Bonaire en Saba melden in hun jaarverslag achterstallig onderhoud. Zo verwacht SBMO in 2024 onderhoudskosten tussen de 50.000 en 75.000 dollar, onder meer door verouderde koelingssystemen met een hoog energieverbruik. Bij SLIL stegen de kosten door vertraging bij de oplevering van een nieuw schoolgebouw.

Bij een aantal schoolbesturen schommelen de onderhoudskosten sterk per jaar. In sommige jaren zijn de kosten zo laag dat achterstallig onderhoud waarschijnlijk is (SEF). Ook kan het zijn dat het onderhoud voor rekening van het openbaar lichaam kwam. Bij SGB vallen de onderhoudskosten aanzienlijk hoger uit dan begroot, wat kan wijzen op onverwachte uitgaven door achterstallig onderhoud, al is dit niet zeker.

Niet alle jaarverslagen specificeren welke werkzaamheden nodig zijn, maar vaak gaat het om koelingssystemen, orkaanluiken en schilderwerk aan binnen- en buitenkant.

Schaalnadelen en ondoelmatigheid

Door kleinschaligheid en fragmentatie van het onderwijs in Caribisch Nederland ontstaan structurele inefficiënties. Kleine scholen hebben relatief hoge overheadkosten, zijn sterk afhankelijk van sleutelfunctionarissen, en zijn kwetsbaar voor fluctuaties in leerlingenaantallen. Samenwerking tussen schoolbesturen verloopt wisselend en is niet structureel gefaciliteerd.

De kleinschaligheid brengt ook een concentratie van verantwoordelijkheden met zich mee, waardoor – voornamelijk bij de kleinere schoolbesturen – financiële kennis niet altijd in voldoende mate aanwezig is. Hierdoor hebben schoolbesturen niet altijd goed zicht op de werking van de bekostigingssystematiek, op hun financiële positie en op de financiële risico's.

Bij enkele schoolbesturen is sprake van tekortschietend financieel beheer en van ondoelmatigheden in bezetting en beloning van personeel. De twee schoolbesturen op Saba kenden in 2023 directiesalarissen die fors uitstegen boven de directiesalarissen bij de andere schoolbesturen. Ook zijn er signalen op Saba van inefficiënte personeelsbezetting en -beloning, waarbij meespeelt dat parttime aanstellingen weinig voorkomen c.q. vaak niet haalbaar zijn⁴⁷. Voorts kennen enkele schoolbesturen een uitzonderlijk laag aantal leerlingen per fte, wat op ondoelmatigheden in de personeelsbezetting kan wijzen. Voor de andere schoolbesturen zijn er geen signalen van ondoelmatigheden. Het financiële vooruitzicht van enkele schoolbesturen is zorgwekkend. Financiële problemen bij schoolbesturen lijken (te) laat te worden gesignaleerd.

Door samenwerking of integratie van scholen kunnen schaalvoordelen en kostenbesparingen worden gerealiseerd. Hoewel er soms wordt samengewerkt, is er behoefte aan het structureel faciliteren en vormgeven ervan.

Tekstbox: Illustratie grootte van de klassen op Bonaire in het Primair Onderwijs

⁴⁷ Het komt voor dat de functiezwaarte minder is dan een fte, maar dat het niet mogelijk is om personeel voor minder dan een voltijdsaanstelling aan te trekken.

Stichting Bontribute heeft gegevens verstrekt over de grootte van de klassen van de basisscholen op Bonaire. Uit deze informatie is het volgende beeld te schetsen voor het schooljaar 2024/2025. Hierbij zijn de leerlingen van de particulier bekostigde school en van het Koraal niet meegenomen.

Op de school met speciale aandacht voor zorgkinderen zijn vijf klassen met 11 tot 16 leerlingen per klas. Daarnaast volgen 40 leerlingen (tijdelijk) onderwijs in speciale klassen van EOZ, waar extra zorg gegeven kan worden. Er zijn vier basisscholen die binnen hun scholen een aparte klas met zorgleerlingen hebben, in totaal gaat dit om 57 leerlingen die verdeeld zijn over vier klassen met 5 tot 17 leerlingen per klas. Er zijn twee scholen die in totaal drie aparte taalklassen hebben voor 54 nieuwkomers. Van alle reguliere schoolklassen zitten in de onderbouw gemiddeld 24 leerlingen per klas en in de bovenbouw 22. Het gemiddelde van alle klassen is 23 leerling per klas, vergelijkbaar met 2024 en vergelijkbaar met het gemiddelde in Europees Nederland.

Tijdelijke middelen, structurele kosten

Naast de *lumpsum* bekostiging ontvingen de schoolbesturen de afgelopen jaren extra middelen en subsidies. De hoogte van deze extra middelen en subsidies varieert sterk tussen schoolbesturen van \$ 363 tot \$ 3.467 per leerling in 2023. Deze extra middelen en subsidies zijn aangewend voor voorzieningen die structureel van aard zijn zoals taalklassen en begeleiding van leerlingen met een extra zorgbehoefte.

Door de extra middelen en subsidies was de financiële positie van schoolbesturen de afgelopen jaren gunstiger dan die op basis van alleen *lumpsum* bekostiging zou zijn. Nu deze middelen uitgeput raken, en doordat de *lumpsum* bekostiging ontoereikendheid is om de kosten te dekken, verslechtert de financiële positie van de meeste schoolbesturen de komende jaren.

Als gevolg hiervan komt de kwaliteit van het onderwijs onder druk te staan. Dit kan op korte termijn al gevolgen hebben voor de ondersteuning van nieuwkomers en leerlingen met een extra zorgbehoefte. Omdat sommige schoolbesturen versneld in de financiële problemen komen, komt ook de continuïteit van het onderwijs bij die scholen onder druk te staan.

Grote budgettaire fluctuaties

De wijze waarop de opslag voor kleinschaligheid in het VO op Sint Eustatius en Saba is vormgegeven in de bekostigingssystematiek zorgt voor grote budgettaire fluctuaties voor zowel het schoolbestuur als voor het ministerie van OCW. Hoewel beide eilanden slechts één VO-school hebben, bevat de systematiek zes grootteklassen met een in grote stappen aflopende opslag voor kleinschaligheid. Als gevolg hiervan ontving de VO-school op Saba in 2023 \$ 5.862 per leerling extra als opslag voor kleinschaligheid. Dat is een 7,5 keer zoveel opslag per leerling dan wat de VO-school op Sint Eustatius in 2023 ontving (\$ 784 per leerling). Mede hierdoor is de totale Rijksbijdrage per leerling voor de VO-scholen op Saba en Sint Eustatius respectievelijk drie keer en tweeënhalf keer zo hoog als voor de VO-school op Bonaire.

Een vermindering van het aantal leerlingen kan voorts leiden tot een forse inkomstenstijging voor de school: wanneer bijvoorbeeld het aantal leerlingen op de VO-school op Saba zou dalen naar 99 (een daling van 14 procent ten opzichte van 2023), dan stijgt de opslag voor kleinschaligheid naar \$ 9.339 per leerling (een stijging van 60 procent ten opzichte van 2023).

Bijlage A. Bronnen

Algemene Onderwijsbond (2023), *brochure functiewaarderingssysteem*.

Arbeidsovereenkomst Onderwijspersoneel 2018-2020

Arbeidsovereenkomst Onderwijspersoneel 2021-2023

Arbeidsovereenkomst Onderwijspersoneel 2024

Bethel Methodist School, *jaarverslagen 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023*. Ontvangen van het Ministerie van OCW

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022, 27 september), *Caribisch Nederland; gesproken talen en voertaal, persoonskenmerken*. Geraadpleegd op 24 juni 2025, via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82867NED/table>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022, september), *Nederland in cijfers*, P.61.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2023a, 8 december), *Prijsniveaumeting Caribisch Nederland 2023*, Geraadpleegd op 24 juni 2025, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2023/prijsniveaumeting-caribisch-nederland-2023?onepage=true>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024, 26 september), *Caribisch Nederland; Bruto Binnenlands product*. Geraadpleegd op 24 juni 2025, via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84789NED/table?ts=1745334235211>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024, 1 Maart), *Caribisch Nederland; banen en lonen, economische activiteit (sbi 2008)*. Geraadpleegd op 24 jun 2025, via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82519NED/table?dl=A1AB9>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024, 28 juni), *Caribisch Nederland; inkomen tot ijkpunt sociaal minimum*. Geraadpleegd op 24 juni 2025, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/26/caribisch-nederland-inkomen-tot-ijkpunt-sociaal-minimum>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024, 20 december), *Hoeveel inwoners hebben een herkomst buiten Nederland?*. Geraadpleegd op 24 juni 2025, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-inwoners-hebben-een-herkomst-buiten-nederland>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024, 20 december). *Hoeveel immigranten komen naar Nederland?* Geraadpleegd op 24 jun 2025, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-immigranten-komen-naar-nederland>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024, 13 december), *1900-2023: leerlingaantallen*. Geraadpleegd op 24 juni 2025, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/tijdslijn-primair-onderwijs/1900-2023-leerlingaantallen>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2025, 18 juni), *Caribisch Nederland; consumentenprijsindex (CPI)*. Geraadpleegd op 24 juni 2025, via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84046NED/table?dl=C2E99>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2025, 19 mei), *Caribisch Nederland; bevolking, geboorteland, nationaliteit*. Geraadpleegd op 24 juni 2025, via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85723NED/>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2025, 19 mei), *Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat*. Geraadpleegd op 24 juni 2025, via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83698NED/table?ts=1750768665685>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2025, 9 mei), *Caribisch NL; leerlingen en studenten in po, vo en mbo*. Geraadpleegd op 24 juni 2025, via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84732NED/table?ts=1750769167643>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2025), *Ontwikkeling CAO lonen*. Geraadpleegd op 24 juni 2025, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/ontwikkeling-cao-lonen/loonkosten>

Climate Impact Atlas BES, *Climate Scenarios*. Geraadpleegd 24 juni 2025, via: <https://bes.climateimpactatlas.com/en/climate-scenarios>

Dienst Uitvoering Onderwijs (2024), *Open Onderwijsdata*. Geraadpleegd op 1 juli 2025, via: <https://duo.nl/open-onderwijsdata/>

Seventh Day Adventist School, *jaarverslagen 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023*. Ontvangen van het Ministerie van OCW.

Governor de Graaff School, *jaarverslagen 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023*. Ontvangen van het Ministerie van OCW.

Golden Rock Roman Catholic School, *jaarverslagen 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023*. Ontvangen van het Ministerie van OCW.

Governor de Graaff school, *jaarverslagen 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023*. Ontvangen van het Ministerie van OCW.

Gwendoline van Puttenschool, *jaarverslagen 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023*. Ontvangen van het Ministerie van OCW.

Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs (Versie 1 augustus 2024)*, P.152-167.

Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs (Versie 1 augustus 2024)*, P. 188-204.

Inspectie van het onderwijs (2025), *De Staat van het Onderwijs 2025*, P. 24

Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (2023, 9 oktober), *KNMI'23 Klimaatscenarios*. Geraadpleegd op 24 jun 2025, via: <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/knmi-23-klimaatscenario-s>

Kennisportaal Klimaatadaptatie (2025), *“Wat zijn de grootste klimaateffecten op de gebouwde omgeving?”*, Geraadpleegd op 24-4-2025 via: <https://klimaatadaptatienederland.nl/kennisdossiers/gebouwde-omgeving-ruimtelijke-ordening/grootste-klimaateffecten/>

McKinsey and Company (2020), *Een Verstevigd Fundament voor Iedereen*, P.37.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011), *De basiskwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland*, p. 5

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (dd. 10-11-2023), *Informatie aangaande de onderhoudstaken van het schoolbestuur*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Portefeuille overzicht Scholen 2025-2034 detail*, ontvangen van het Ministerie van OCW.

Ministeriele regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 5 juli 2024 (Stcrt. 2024, 21752)

Ministeriele regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 3 oktober 2023 (Stcrt. 2023, 26897)

PO-raad (2024). *Het verhaal achter de cijfers*. Sectorrapportage 2024.

PO-raad (2024). *Handboek FUWA-PO*.

Rijksdienst Caribisch Nederland, *Arbeidsovereenkomsten Onderwijspersoneel 2018-2020, 2021-2023, 2024*. Geraadpleegd op 1 juli via: <https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/onderwijspersoneel/personeelshandboek>

Saba Educational Foundation, *jaarverslagen 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023*. Ontvangen van het Ministerie van OCW.

Stichting Birgen Maria Onderwijs, *jaarverslagen 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023*. Ontvangen van het Ministerie van OCW.

Scholengemeenschap Bonaire, *jaarverslagen 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 en 2024 (concept)*. Ontvangen van het Ministerie van OCW en het schoolbestuur.

Stichting Leren is Leuk, *jaarverslagen 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023*. Ontvangen van het Ministerie van OCW.

Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire, *jaarverslagen 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 en 2024 (concept)*. Ontvangen van het ministerie van OCW en het schoolbestuur.

Stichting Katholiek Onderwijs Saba, *jaarverslagen 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023*. Ontvangen van het Ministerie van OCW.