onderwijs in caribisch nederland

deel a: conclusies en aanbevelingen

onderwijsraad

inhoud

Woord vooraf **4**

In het kort **6**

1 Aanleiding
Vijftien jaar na staatkundige veranderingen tijd voor analyse onderwijssysteem Bonaire, Saba en Sint Eustatius **14**
1.1 Sinds 2010 is Nederlandse regering verantwoordelijk voor goed onderwijs in Caribisch Nederland 15
1.2 Wisselend beeld onderwijskwaliteit op Bonaire, Saba en Sint Eustatius 16
1.3 Inzicht in werking onderwijssysteem op Bonaire, Saba en Sint Eustatius ontbreekt 17
1.4 Onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius onderbelicht in Europees Nederland 18
1.5 Centrale vraag: in hoeverre kan binnen kaders Nederlandse onderwijssysteem worden gezorgd voor goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius? 18

2 Conclusie
Nederlands onderwijssysteem onvoldoende afgestemd op situatie Bonaire, Saba en Sint Eustatius **21**
2.1 Bevinding een: leerlingen en studenten worden onvoldoende toegerust voor verschillende toekomstpaden 22
2.2 Bevinding twee: scholen kunnen onvoldoende inspelen op toenemende diversiteit in leerlingen- en studentenpopulaties 26
2.3 Bevinding drie: onderwijsbesturen hebben onvoldoende mogelijkheden om hun verantwoordelijkheden waar te maken 29

3 Advies
Ontwikkel gerichte benadering voor goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius **32**
3.1 Differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland nodig voor realisatie goed onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius 33
3.2 Extra inspanning van ministerie van OCW nodig om recht op goed onderwijs waar te maken 35
3.3 Zorgvuldige overheidsbenadering vereist aandacht voor context van en verschillen tussen eilanden 36
3.4 Grondwet staat andere benadering Caribisch Nederland toe 37

4 Aanbeveling een
Waarborg toerusting voor verschillende toekomstpaden van jongeren op Bonaire, Saba en Sint Eustatius 40
4.1 Rust leerlingen en studenten toe voor verschillende toekomstpaden 41
4.2 Breng onderwijs in Nederlandse taal op niveau 44
4.3 Vereenvoudig doorstroomroutes binnen Caribische regio 45
4.4 Vergroot mogelijkheden voor studeren en terugkeren op Bonaire, Saba of Sint Eustatius 46

5 Aanbeveling twee
Stel onderwijsorganisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius in staat goed onderwijs voor iedereen te verzorgen 48
5.1 Zorg voor voldoende en goed onderwijspersoneel 49
5.2 Versterk kwaliteit en kwantiteit eilandelijke onderwijsbestuurders en schoolleiders 51
5.3 Werk intensiever samen om schaalvoordelen te behalen 52

6 Aanbeveling drie
Pas rol, positie en werkwijze van overheidsinstanties aan op eilandelijke contexten 55
6.1 Pas overheidsbenadering aan op situatie waarin onderwijs-organisaties functioneren 56
6.2 Laat onderwijswetgeving en wetgevingsproces beter aansluiten op eilandelijke context 57
6.3 Benut positie openbare lichamen 60

Afkortingen 63

Bijlage 65

Literatuur 66

woord vooraf

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

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

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

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

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

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

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

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

Louise Elffers	Mirjam van Leeuwen
voorzitter	secretaris-directeur

in het kort

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bevinding drie: onderwijsbesturen hebben onvoldoende mogelijkheden om hun verantwoordelijkheden waar te maken
Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius ligt – net als in Europees Nederland – een grote verantwoordelijkheid bij onderwijsbesturen. Binnen de wettelijke kaders zijn zij verantwoordelijk voor onder meer de inrichting van de organisatie, de

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

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

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

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

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

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

Rust leerlingen en studenten toe voor verschillende toekomstpaden

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

Breng onderwijs in Nederlandse taal op niveau

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

Vereenvoudig doorstroomroutes binnen Caribische regio

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

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

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

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

Zorg voor voldoende en goed onderwijspersoneel

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

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

Vergroot kwaliteit en kwantiteit eilandelijke onderwijsbestuurders en schoolleiders

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

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

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

Pas overheidsbenadering aan op situatie waarin onderwijsorganisaties functioneren

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

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

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

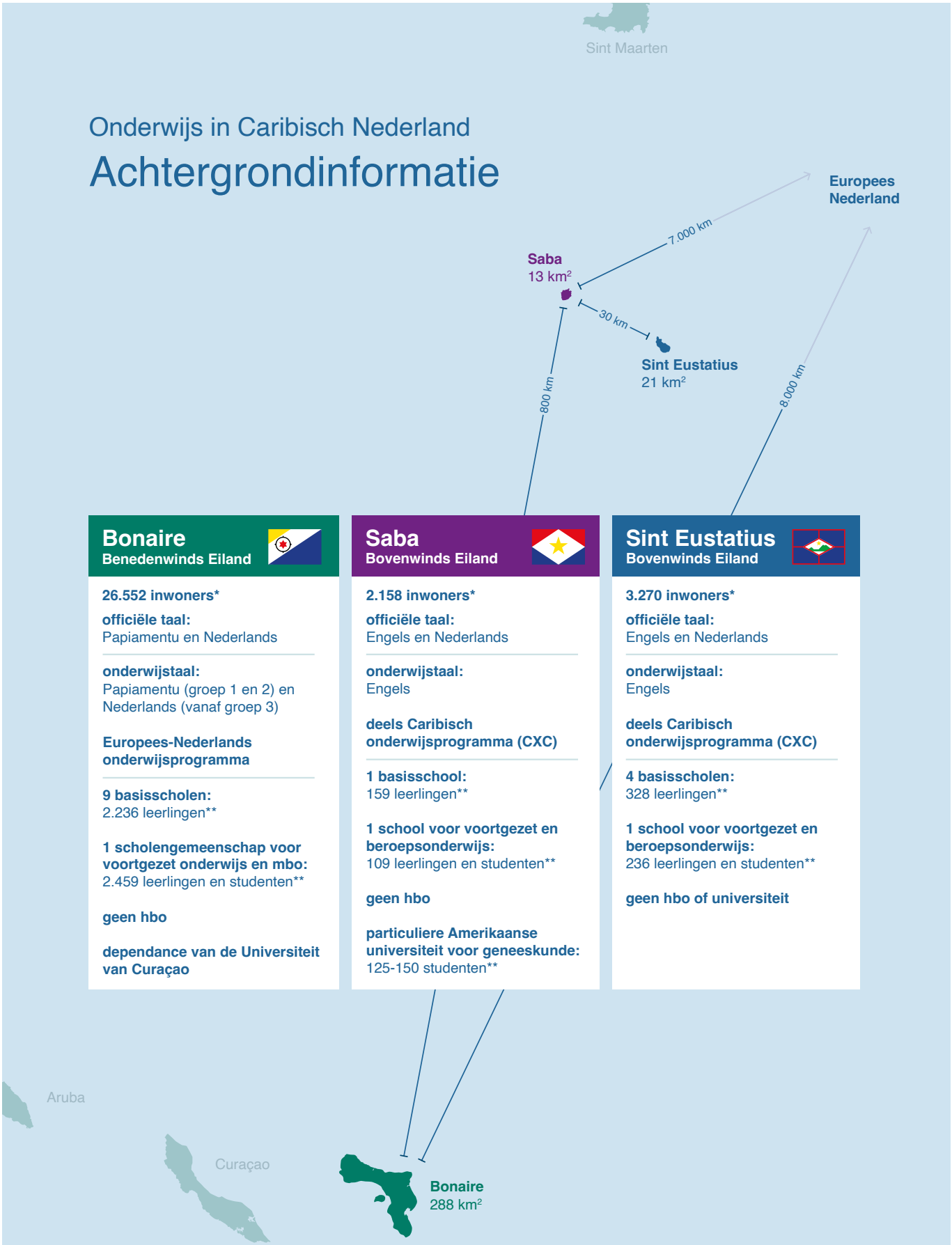
Totstandkoming publicatie
De publicatie is tot stand gekomen na literatuuronderzoek, analyse van beleid en wetgeving en ruim 360 gesprekken met betrokkenen in en om het onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De raad is daarnaast tijdens diverse werkbezoeken op onderwijslocaties geweest en heeft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

De publicatie bestaat uit drie delen:
Deel A: Conclusies en aanbevelingen
Deel B: Thema's uitgelicht op Bonaire, Saba en Sint Eustatius
Deel C: Achtergrondinformatie

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

Onderwijs in Caribisch Nederland

Achtergrondinformatie



Bonaire
Benedenwinds Eiland

26.552 inwoners*

officiële taal:
Papiamentu en Nederlands

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

Europees-Nederlands onderwijsprogramma

9 basisscholen:
2.236 leerlingen**

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

geen hbo

dependance van de Universiteit van Curaçao

Saba
Bovenwinds Eiland

2.158 inwoners*

officiële taal:
Engels en Nederlands

onderwijstaal:
Engels

deels Caribisch onderwijsprogramma (CXC)

1 basisschool:
159 leerlingen**

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

geen hbo

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

Sint Eustatius
Bovenwinds Eiland

3.270 inwoners*

officiële taal:
Engels en Nederlands

onderwijstaal:
Engels

deels Caribisch onderwijsprogramma (CXC)

4 basisscholen:
328 leerlingen**

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

geen hbo of universiteit

* op 1 januari 2025
** in oktober 2025

#ONE♡LOVE

1 aanleiding

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

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

Sinds 10 oktober 2010 maken Bonaire, Saba en Sint Eustatius[1] deel uit van Nederland en is het onderwijs op deze eilanden onderdeel van het Nederlandse onderwijssysteem. Daarmee hebben kinderen en jongeren in Caribisch Nederland een gelijk recht op goed onderwijs als hun leeftijdgenoten in Europees Nederland. De Nederlandse regering is verantwoordelijk voor het waarborgen van dat recht.

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

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

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

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

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

1 Sindsdien worden de eilanden ook regelmatig aangeduid als Caribisch Nederland of de BES-eilanden. Om recht te doen aan de verschillen tussen de eilanden, hanteert de Onderwijsraad op de meeste plaatsen de afzonderlijke namen van de eilanden. Alleen waar het gaat om een vergelijking tussen het Europese en Caribische deel van Nederland, gebruikt de raad de term Caribisch Nederland.
2 Artikel 1 Grondwet jo. artikel 132a, lid 4 Grondwet.
3 Raad van State, 2019.

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

Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn volwaardige delen van Nederland, dus de landelijke overheid moet zorgen voor gelijkwaardigheid tussen Europees en Caribisch Nederland.[5] Alle Nederlandse kinderen en jongeren hebben recht op onderwijs. Dat recht is vastgelegd in voor het Koninkrijk der Nederlanden geldende mensenrechtenverdragen.[6] Ook geldt artikel 23 van de Grondwet sinds 2010 voor de eilanden, wat de regering verplicht te zorgen voor een goed werkend onderwijssysteem[7] met een stelsel van onderwijsvoorzieningen.

1.2 Wisselend beeld onderwijskwaliteit op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

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

Onderwijsinspectie constateert sterke kwaliteitsverbetering tussen 2011 en 2019
In 2008 stelde de Inspectie van het Onderwijs vast dat bijna alle scholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius[10] niet voldeden aan de eisen voor basiskwaliteit.[11] Daarom startte een verbetertraject met als doel in 2016 een adequaat onderwijsniveau te bereiken.[12] In 2013 waren al grote verbeteringen zichtbaar, al voldeed slechts één school aan de basiskwaliteit.[13] In 2016 hadden 18 van de 26 scholen (inclusief de voortgezet-onderwijsunits op Bonaire) in Caribisch Nederland dit niveau bereikt.[14] Dit was volgens de Onderwijsinspectie vooral te danken aan gemotiveerde personeelsleden in de basisscholen, de inzet van de schoolcoaches primair onderwijs en de bestuurscoach, en de veelal door de scholen zelf georganiseerde scholingen om de deskundigheid te vergroten. In 2019 behaalden alle scholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius de basiskwaliteit.

4 Zie *Deel C: Achtergrondinformatie* voor de veranderingen in de onderwijssturing.
5 Vergelijk Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023.
6 Zoals artikel 2 Eerste Protocol EVRM, artikel 13 IVESC en artikel 28 VN-Kinderrechtenverdrag. Deze verdragen waren al van toepassing op de eilanden in de tijd van de Nederlandse Antillen. Sinds 2010 is de Nederlandse regering verantwoordelijk voor de naleving van deze verdragsbepalingen.
7 Onderwijsraad, 2019.
8 Inspectie van het Onderwijs, 2017.
9 Ibid; Van Buiren, Nanne & Buys-Trimp, 2025.
10 Alleen de basisschool op Saba leverde toen – ten opzichte van het basisonderwijs in Nederland, maar zeker ten opzichte van de basisscholen op de andere eilanden – een behoorlijk niveau van basiskwaliteit.
11 Inspectie van het Onderwijs, 2008
12 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011.
13 Inspectie van het Onderwijs, 2014.
14 Inspectie van het Onderwijs, 2017.

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

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

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

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

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

Nu de grootste veranderingen zijn doorgevoerd, is het een goed moment om te kijken hoe het onderwijssysteem als geheel werkt voor Caribisch Nederland.[20] Kinderen die in 2011 binnen het Nederlandse onderwijssysteem begonnen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, hebben het voortgezet onderwijs bijna allemaal doorlopen. Ook zijn er drie rondes van de onderwijsagenda’s[21] geweest, waarin onderwijsorganisaties, de eilandelijke overheden (openbare lichamen) en de minister van OCW samen doelen en afspraken hebben gemaakt. De

15 Inspectie van het Onderwijs, 2025.
16 Ministerie van OCW, 2019.
17 Inspectie van het Onderwijs, 2017.
18 Den Heyer & Zwart, 2025.
19 Zie deel C, paragraaf 1.4.
20 De raad noemde eerder een termijn van vijf tot vijftien jaar voor de uitvoering van onderwijsbeleid. Zie: Onderwijsraad, 2021a.
21 De Onderwijsagenda Caribisch Nederland is een beleidsagenda met afspraken voor de verbetering van het onderwijs in Caribisch Nederland. Zie deel C, paragraaf 1.6, voor meer informatie over de onderwijsagenda's.

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

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

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

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

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

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

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

Vraag en afbakening

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

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

22 Zie bijvoorbeeld Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2025.
23 Zie bijvoorbeeld Slagt, 2024.
24 Oostindie & Veenendaal, 2022. Zie ook deel C, paragraaf 1.1, voor meer informatie over deze koloniale geschiedenis.
25 Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, 2015.
26 Veenendaal, 2025.

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

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

Totstandkoming publicatie

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

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

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

De publicatie bestaat uit drie delen.

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

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

De bijlage bevat een uitgebreidere toelichting op het proces.

27 Zie document Geraadpleegd op www.onderwijsraad.nl

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

2

conclusie

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

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

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

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

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

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

Verschillende toekomstpaden vragen verschillende toerusting

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

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

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

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

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

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

Hierbij speelt de inrichting van het systeem ook een rol. Zo kent het onderwijs inhoudelijk een nadruk op Europees Nederland (zie tekstkader hierna). En van de drie belangrijkste toekomstpaden faciliteert het ministerie van OCW de route naar Europees Nederland het best door de directe toelating (het doorstroomrecht) tot het mbo en hoger onderwijs, financiële ondersteuning, begeleiding en voorlichting. De studiekosten zijn relatief laag en studenten ontvangen een opstarttoelage bij inschrijving voor een vervolgopleiding van mbo 3-niveau en hoger in Europees Nederland. Het CXC-onderwijs[31] op Saba en Sint Eustatius sluit echter niet goed aan op vervolgonderwijs (mbo/hbo/wo) in Europees Nederland. Jongeren op Saba en Sint Eustatius moeten naast de CXC-vakken ook het vak Verdiepend Nederlands succesvol hebben afgerond voor een directe toelating tot het mbo en hoger onderwijs in Europees Nederland.[32] De scholen voor voortgezet en beroepsonderwijs op Saba en Sint Eustatius bieden verder extra inhoud om het onderwijs beter te laten aansluiten op vervolgonderwijs in Europees Nederland.

30 Zie ook deel B, hoofdstuk 3 over onderwijsaanbod.
31 De Saba Comprehensive School en de Gwendoline van Puttenschool op Sint Eustatius hebben onderwijsprogramma's gebaseerd op de syllabi en examens van de Caribbean Examination Council (CXC). Zie deel C, paragraaf 1.3.
32 Zie ook deel B, hoofdstuk 7 over onderwijsovergangen.

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

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

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

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

33 Artikel 12 WPO BES.
34 Zie deel B, hoofdstuk 3 over onderwijsaanbod.
35 Zie deel B, hoofdstuk 7 over onderwijsovergangen.
36 Nationale Ombudsman, 2020.
37 https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/hoger-onderwijs/toegankelijkheid/gelijke-kansen/uitval-en-switch

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

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

Ter oriëntatie op vervolgonderwijs gaan de vo-scholen met de havo- en vwo-leerlingen en met de CSEC[38]-leerlingen op studiereis naar Europees Nederland. Mavoleerlingen op Bonaire gaan op studiereis naar Curaçao, CVQ[39]-studenten op Saba gaan op studiereis naar Sint Maarten en CVQ-studenten op Sint Eustatius naar Barbados. Toch blijft het overgrote deel van de leerlingen en studenten die beroepsonderwijs (vmbo, mavo en CVQ) hebben gedaan, na het behalen van hun diploma op het eiland. Dit betekent ook dat er relatief veel jongeren zijn zonder startkwalificatie (diploma mbo 2/CVQ-2, havo/CSEC of vwo/CAPE).

38 CSEC is het certificaat van CXC, afhankelijk van de behaalde cijfers vergelijkbaar met vmbo-tl of havo.
39 CVQ is de beroepsgerichte kwalificatie van CXC. CVQ-1 is vergelijkbaar met mbo 1 en CVQ-2 met mbo 2.

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

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

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

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

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

40 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050, 2024.
41 Zie ook deel C.
42 Ombudsman & Kinderombudsman, 2020.
43 Vergelijk Onderwijsraad, 2025a.
44 Zie deel B, hoofdstuk 2 over meertaligheid.

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

Bekostiging en wettelijk kader lopen achter op veranderingen

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

Wie is verantwoordelijk voor meerderjarige nieuwkomers zonder startkwalificatie?

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

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

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

45 Van Buiren e.a., 2025.
46 Artikel 4 Wet inburgering 2021.
47 Ibid.

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

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

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

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

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

48 Vergelijk Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050, 2024.
49 Ibid.
50 Zie deel B, hoofdstuk 2 over meertaligheid.
51 Expertisecentrum Sint Eustatius, 2025.
52 Zie deel B, hoofdstuk 6 over Inclusief onderwijs.
53 Zie deel C, paragraaf 1.2.

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

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

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

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

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

Zonder ondersteuning is onderwijsbestuur op eilanden kwetsbaar

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

54 Zie ook deel B, hoofdstuk 6 over inclusief onderwijs.
55 Klein, Kloppers, Middelbeek, Donker van Heel & Sacré, 2025.

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

Situatie verschilt per eiland

De drie eilanden verschillen in hoe zij onderwijsbesturen hebben ingericht. Op Bonaire heeft één po-bestuur sinds 2014 een *one-tier* (monistisch) bestuursmodel[57], met een bovenschools bestuurder en vier schoolleiders. De andere po-besturen op Bonaire hanteren een *two-tier* (dualistisch) bestuursmodel[58], met een combinatie-functie van directeur-bestuurder en een raad van toezicht. Op Saba bestonden de twee onderwijsbesturen tot medio 2025 uit vrijwilligers en was sprake van een one-tier model. Inmiddels is daar het two-tier model ingevoerd met een betaalde directeur-bestuurder en een vrijwillige raad van toezicht. Op Sint Eustatius werken de vijf onderwijsbesturen op basis van een one-tier model met een vrijwilligersbestuur en schoolleider. De school voor voortgezet en beroepsonderwijs op Sint Eustatius overweegt over te stappen op een two-tier model.

56 Vergelijk Onderwijsraad, 2023b.
57 Bij een one-tier (monistisch) bestuursmodel zitten de uitvoerende bestuurders en niet-uitvoerende bestuurders (toezichthouders) samen in een bestuur.
58 Met een two-tier (dualistisch) bestuursmodel is er een scheiding tussen bestuur en toezichthouders. Het bestuur heeft de dagelijkse leiding over het bedrijf. Een raad van toezicht houdt toezicht op het bestuur.

3

advies

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

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

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

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

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

Ministerie van OCW schakelt wet- en regelgeving doorgaans gelijk

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

59 Vergelijk Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, 2015.
60 De Jong, 2025.
61 Tweede Kamer, 2024.
62 Zie bijvoorbeeld Ministerie van OCW, 2026.

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

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

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

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

63 D66, VVD & CDA, 2026.

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

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

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

Structurele kwetsbaarheden vereisen structurele overheidsondersteuning

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

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

Gelijkheidsbeginsel rechtvaardigt hogere kosten gerichte benadering

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

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

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

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

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

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

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

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

64 Van Buiren e.a., 2025.
65 Zie deel C, paragraaf 1.5.
66 Van Buiren e.a., 2025.

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

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

Goed onderwijsbestuur vergt duidelijke verhoudingen

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

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

Verschillen tussen eilanden vragen om verschillen in benadering

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

67 Onderwijsraad, 2021b.
68 Zie deel C, hoofdstuk 2, 3 en 4 voor meer informatie over de individuele eilanden.

3.4 Grondwet staat andere benadering Caribisch Nederland toe

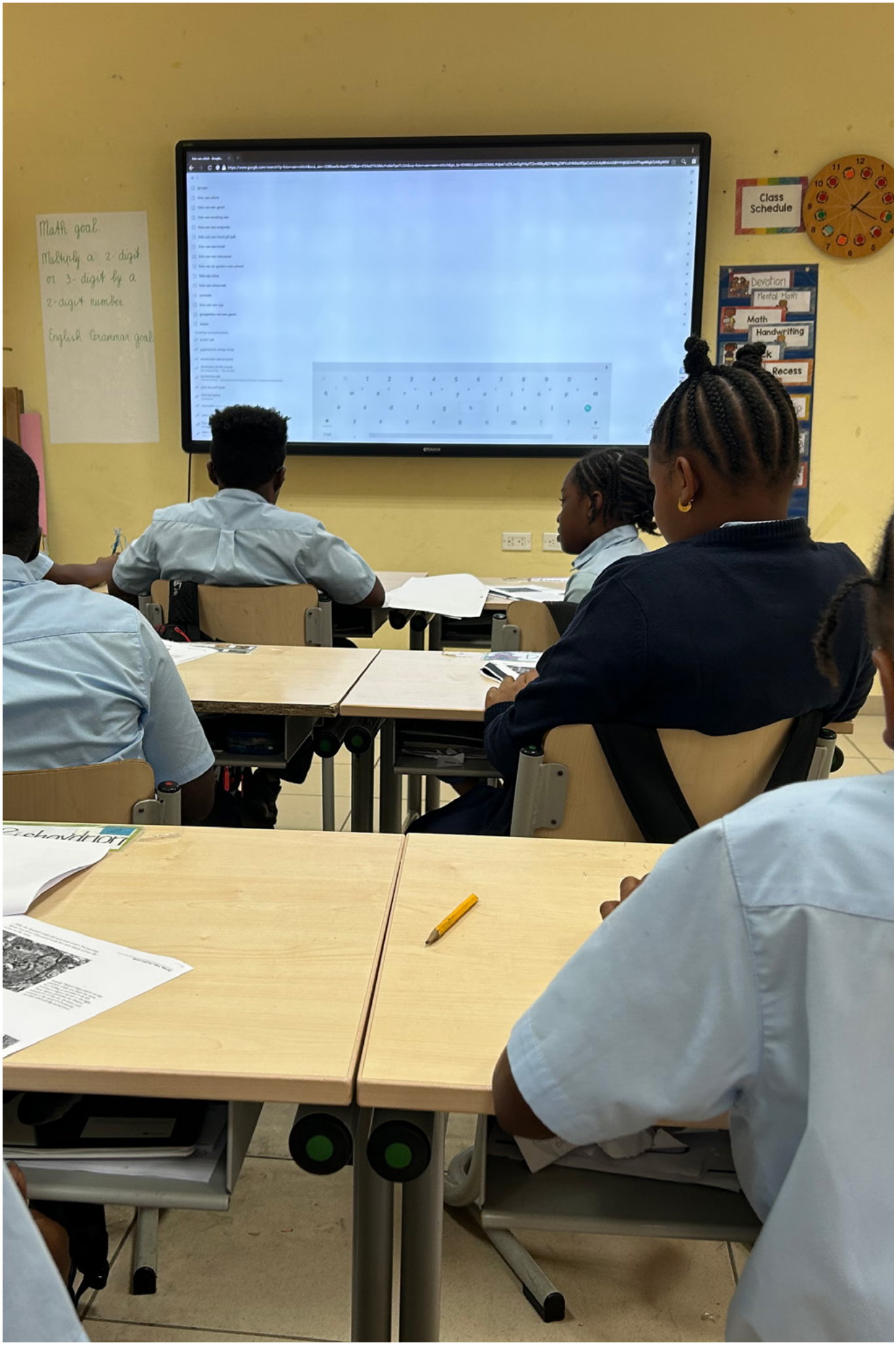
De raad adviseert in het onderwijsbeleid en in de wet- en regelgeving vaker te differentiëren tussen Europees en Caribisch Nederland. Voor zo'n gedifferentieerde benadering bestaat een juridische basis. In de Grondwet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) is de mogelijkheid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

Omstandigheden die onderscheid tussen Europees en Caribisch Nederland rechtvaardigen

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

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

69 Artikel 132a, lid 4 Grondwet gaat over het onderscheid tussen Caribisch en Europees Nederland; artikel 137 WolBES gaat over het onderscheid binnen Caribisch Nederland.
70 Ministerie van BZK, 2009. Zie verder deel C.
71 Tweede Kamer, 2024.
72 Ibid; zie ook artikel 132a, lid 4 Grondwet; artikel 137 WolBES.
73 Ook binnen Europees Nederland wordt soms verschil gemaakt. Denk aan de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, het Nationaal Programma Heerlen-Noord, het verschil in opheffingsnormen voor scholen tussen (delen van) gemeenten en aanvullende bekostiging voor scholen in uitzonderlijke omstandigheden.


Math goal:
Multiply a 2-digit or 3-digit by a 2-digit number.
English Grammar goal
Class Schedule
Devotion
Mental Math
Math
Handwriting
Recess

4

aan beveling een

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

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

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

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

4.1 Rust leerlingen en studenten toe voor verschillende toekomstpaden

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

Bied een brede basis met mogelijkheden voor specialisatie

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

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

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

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

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

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

Doordenk aansluiting van CXC-onderwijs beter

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

74 Zie deel B, hoofdstuk 7 over overgangen.

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

Juridische regeling CXC-onderwijs onvoldoende

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

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

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

De raad denkt daarbij niet aan verlenging van het reguliere voortgezet onderwijs of beroepsonderwijs. Naast bestaande routes zoals vwo, CAPE[76] in CXC-onderwijs en een vergelijkbare maatwerkvariant valt te denken aan een aanvullend onderwijsprogramma of leerwerktraject in samenwerking met bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ook Fundashon Forma op Bonaire, Saba Reach Foundation op Saba en de New Challenges Foundation op Sint Eustatius kunnen hierin een rol te spelen. Een andere mogelijkheid is een uitbreiding van het Caribbean Academic Foundation Year (CAFY)[77] van Strategic Education Alliance (SEA).[78] Dit programma is gestart in 2025 en bereidt jongeren in een jaar – deels online – voor op de overgang naar het vervolgonderwijs buiten het eiland.[79]

75 Raad van State, 2021.
76 Caribbean Advanced Proficiency Examinations, de theoretische route van CXC, vergelijkbaar met vwo. Zie deel C, paragraaf 1.3.
77 Zie https://strategiceducationalliance.org/cafy/
78 Strategic Education Alliance (SEA) is een samenwerkingsprogramma tussen overheids- en onderwijspartijen van de vier landen binnen het Koninkrijk.
79 Zie deel B, hoofdstuk 7 over overgangen.

4.2 Breng onderwijs in Nederlandse taal op niveau

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

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

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

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

80 Zie deel B, hoofdstuk 2 en 5 over meertaligheid en onderwijspersoneel.
81 Onderwijsraad, 2022.
82 Voor benutting van meertaligheid bij taalverwerving, zie ook Onderwijsraad, 2025b.
83 Jenniskens e.a., 2020; Verspoor, De Bot & Xu, 2015.
84 Voor meer informatie over iTOB, zie deel B, hoofdstuk 2 over meertaligheid.

4.3 Vereenvoudig doorstroomroutes binnen Caribische regio

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

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

Breid faciliteiten voor studeren in Caribische regio uit

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

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

Versterk onderwijssamenwerking binnen Koninkrijk

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

85 Zie deel B, hoofdstuk 7 over overgangen.
86 De opstarttoelage is een tegemoetkoming in de kosten die jongeren uit Caribisch Nederland maken om in Europees Nederland te kunnen studeren. Zie ook https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/studiefinanciering/opstarttoelage

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

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

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

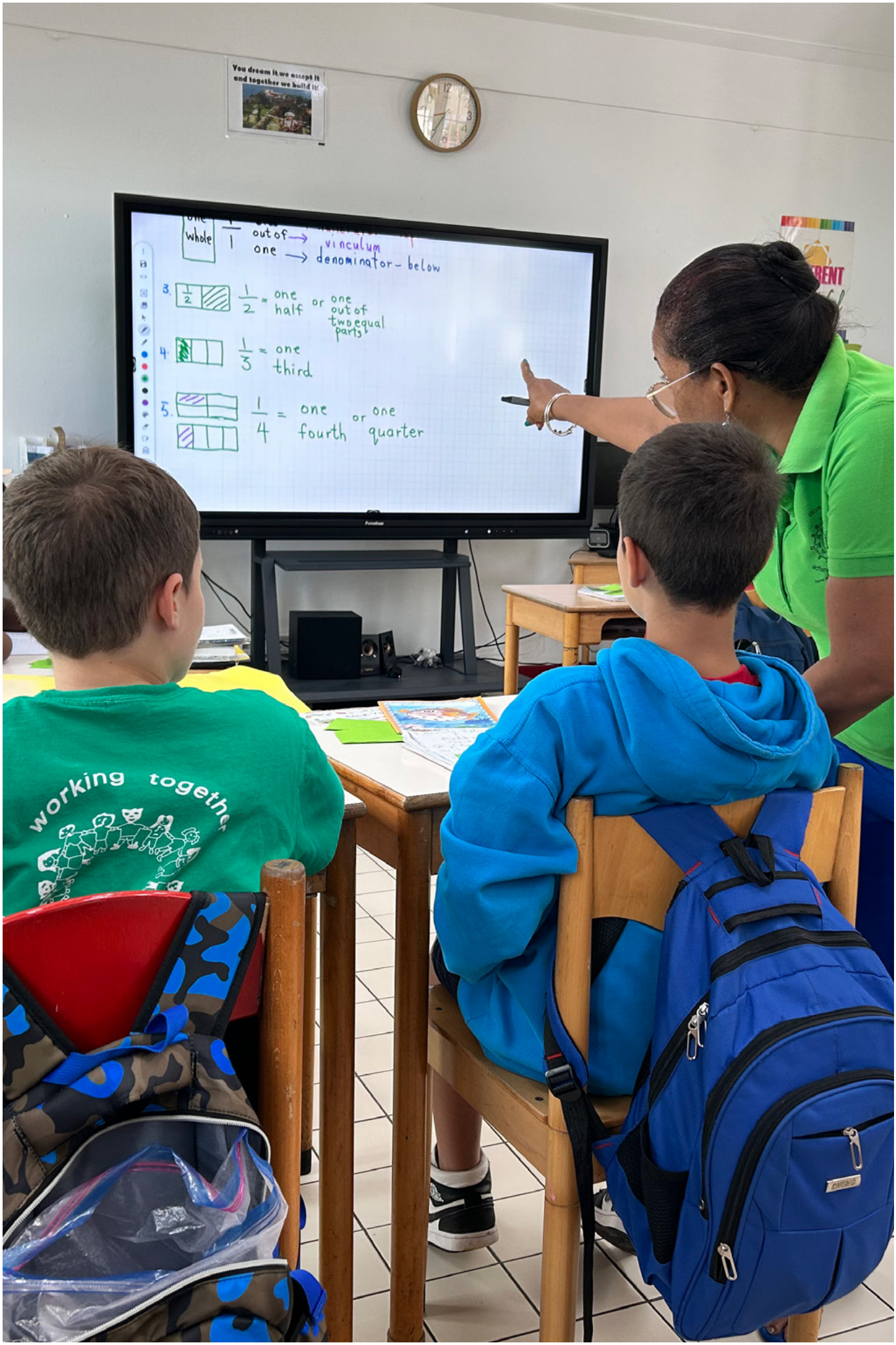
Het toekomstpad van jongeren die op het eiland blijven, krijgt momenteel te weinig aandacht. Onderwijs dat rekening houdt met de verschillende toekomstpaden, vraagt ook om goede opleidingsmogelijkheden voor jongeren die op de eilanden blijven of ernaar terugkeren.

Verken mogelijkheden tot uitbreiding onderwijsaanbod op eilanden

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

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

87 Zie de delen B en C.


You dreams it,we accept it
and together we build it!
whole
1
out of → vinculum
one → denominator - below
3.
1/2 = one half or one out of two equal parts
4.
1/3 = one third
5.
1/4 = one fourth or one quarter
working together

5

aan beveling twee

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

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

5.1 Zorg voor voldoende en goed onderwijspersoneel

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

Bied structurele ondersteuning bij werven en inwerken

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

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

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

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

88 Zie deel B, hoofdstuk 5 over onderwijspersoneel.
89 Onderwijsraad, 2023a.
90 Voor Bonaire wordt hier in het verband van Kibrahacha al aan gewerkt.

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

Bied structurele ondersteuning bij kennisdeling en scholing van teams
De minister van OCW kan in samenwerking met de onderwijsbesturen de scholing en kennisdeling binnen en tussen schoolteams beter faciliteren. Dit vergt een (beperkte) verhoging van de basisbekostiging, omdat professionalisering op de eilanden meer kost dan in Europees Nederland. Het Nationaal Kennisinstituut Onderwijs[91] kan meer betekenen voor de eilanden, bijvoorbeeld door gerichte aandacht in de zogeheten Kennisrotonde.[92] Daarnaast is het wenselijk de vorming van professionele leergemeenschappen (PLG's) te stimuleren (zie tekstkader hierna).

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

91 https://www.nko.nl
92 De Kennisrotonde is een loket voor de beantwoording van onderwijs- en jeugdvragen met kennis uit onderzoek. Zie https://www.kennisrotonde.nl/
93 Zie bijvoorbeeld Verbiest, 2022.

Verstevig positie onderwijspersoneel binnen onderwijsorganisaties

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

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

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

5.2 Versterk kwaliteit en kwantiteit eilandelijke onderwijsbestuurders en schoolleiders

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

Scout en begeleid kandidaten op eilanden

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

94 Onderwijsraad, 2014.
95 Onderwijsraad, 2020.
96 Zie ook Onderwijsraad, 2016.
97 Vergelijk Onderwijsraad, 2024.
98 Zie deel C en https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/onderwijspersoneel/medezeggenschap

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

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

Blijf werken aan toerusting schoolmanagement en onderwijsbestuurders

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

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

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

99 Zie deel B, hoofdstuk 5 over onderwijspersoneel.

5.3 Werk intensiever samen om schaalvoordelen te behalen

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

Hiertoe kan de minister van OCW, in overleg met de onderwijsbesturen, een of twee permanente ondersteuningsbureaus[101] inrichten en meefinancieren. Zo'n ondersteuningsbureau is een aparte organisatie die beschikt over expertise op het gebied van onder andere personeelszaken, arbeidsvoorwaarden, juridische zaken, financiën, huisvesting en kwaliteitszorg. Het bureau kan onderdelen van de bedrijfsvoering voor de onderwijsorganisaties uitvoeren en de onderwijsbesturen adviseren. Die hoeven dan niet zelf gespecialiseerde stafmedewerkers in dienst te hebben. Het ondersteuningsbureau kan ook bijdragen aan de verspreiding van kennis onder onderwijspersoneel, schoolleiders en onderwijsbesturen. Met het oog op schaalvoordeel zou dit ook een boveneilandelijk bureau kunnen zijn.

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

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

100 Vergelijk Onderwijsraad, 2023b.
101 De raad doelt hiermee op wat in het Engels *shared service centers* worden genoemd.

VMBO

6

aan beveling drie

Pas rol, positie en werkwijze van overheids-instanties aan op eilandelijke contexten
Onderwijsbesturen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius en overheidsinstanties moeten beter op elkaar én op de specifieke context van de eilanden worden afgestemd. Zo kunnen onderwijsorganisaties beter functioneren.

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

6.1 Pas overheidsbenadering aan op situatie waarin onderwijsorganisaties functioneren

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

Besteed expliciet aandacht aan onderlinge relatie

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

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

Structureer contact vanuit landelijke overheidsinstanties beter

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

102 Pullen, Zwiers & Dankers, 2024.
103 Veenendaal, 2018.
104 Oostindie & Veenendaal, 2022. Zie ook deel C, paragraaf 1.1, voor meer informatie over deze koloniale geschiedenis.
105 Pullen e.a., 2024.
106 Veenendaal, 2018.

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

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

Stem rol OCW CG beter af op behoeften onderwijsorganisaties

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

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

6.2 Laat onderwijswetgeving en wetgevingsproces beter aansluiten op eilandelijke context

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

Differentieer meer in wet- en regelgeving

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

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

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

Comply or explain principe

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

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

107 Tweede Kamer, 2026.
108 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019.
109 De Jong, 2025.
110 Tweede Kamer, 2024; Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.16.

Verder dient er oog te zijn voor wat wetgeving in andere beleidsdomeinen betekent voor onderwijsorganisaties in Caribisch Nederland. Denk aan regels voor immigratieprocedures (mede van toepassing op onderwijspersoneel en familieleden) en regels inzake sociale zekerheid.[111] Voor leraren uit Europees Nederland geldt werken op Bonaire, Saba en Sint Eustatius als 'werken in het buitenland'. De eilanden kennen namelijk een eigen Caribisch-Nederlands stelsel voor sociale zekerheid[112], zonder werkloosheidsverzekering, en andere vormen van pensioenopbouw.[113] Ook heeft het onderwijspersoneel van buiten de eilanden te maken met immigratieprocedures van Caribisch Nederland; dit geldt ook voor mensen uit Europees Nederland. Scholen zijn daardoor veel tijd kwijt met het regelen van verblijfsvergunningen. Dit duurt per aanvraag doorgaans enkele weken.[114]

Zorg dat geldende wetgeving toegankelijk en navolgbaar is

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

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

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

Verder dient de Inspectie van het Onderwijs voor het aangepaste onderzoekskader voor 2027[116] meer uit te wijden over de afwegingen ten aanzien van Caribisch Nederland. De inspectie kan uitgebreider ingaan op de mate waarin zij differentieert tussen Europees en Caribisch Nederland. In hoeverre interpreteert de inspectie de

111 Zie deel B, hoofdstuk 5 over onderwijspersoneel.
112 https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk
113 https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk/ouderdomspensioen-aov
114 https://www.rijksdienstcn.com/immigratie-naturalisatie
115 Zie Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.6.
116 De onderzoekskaders van de Onderwijsinspectie worden jaarlijks geactualiseerd en eens in de paar jaar grondiger geëvalueerd. Voor augustus 2027 staat de eerstvolgende grote wijziging gepland op basis van de evaluaties. Zie ook: https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezicht-2017/onderzoekskaders/onderzoekskader-2027

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

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

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

6.3 Benut positie openbare lichamen

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

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

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

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

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

Mogelijke Caribische variant van LEA-tafels

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

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

Houd verdeling van formele verantwoordelijkheden intact

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

117 Vergelijk hiervoor de procedure voor de kerndoelen voor de Friese taal.
118 Als op een eiland al een periodiek overleg bestaat waaraan de onderwijsorganisaties en het openbaar lichaam deelnemen, kan dat overleg worden uitgebouwd.
119 Zie artikel 23 en artikel 132a van de Grondwet.
120 Waar op een eiland sprake is van openbaar onderwijs, heeft de eilandsraad wel de rol die de wet voor dit orgaan voorziet bij een stichting voor openbaar onderwijs.
121 Vergelijk Onderwijsraad, 2017.

HAPPY

afkortingen

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

bijlage

Totstandkoming publicatie

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

De publicatie bestaat uit drie delen.

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

Samenwerking met betrokkenen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

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

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

Analyse aan de hand van zes thema's

De eilandcommissies hebben de volgende thema's ingebracht.[122]

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

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

122 Zie de inleiding bij deel B voor een verantwoording van de themakeuze.

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

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

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

Het hele proces heeft geresulteerd in de driedelige publicatie *Onderwijs in Caribisch Nederland*:
- *Deel A: Conclusies en aanbevelingen*
- *Deel B: Thema's uitgelicht op Bonaire, Saba en Sint Eustatius*
- *Deel C: Achtergrondinformatie*

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

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

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

literatuur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

colofon

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

De publicatie bestaat uit drie delen:
Deel A: Conclusies en aanbevelingen
Deel B: Thema's uitgelicht op Bonaire, Saba en Sint Eustatius
Deel C: Achtergrondinformatie

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

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

Samenstelling raad
prof. dr. L. (Louise) Elffers (voorzitter)
prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta
dr. D.J.M. (Dominique) Majoor
D. (Daisy) Mertens MEd
dr. C.J. (Cor) van Montfort
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas
prof. mr. S. (Stefan) Philipsen
prof. dr. T. (Trudie) Schils
drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans
mr. H. (Harmjan) Vedder
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Publicaties bestellen
Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

ISBN 978-94-6121-098-2
Intern documentnummer AD.2500227

Ontwerp
thonik

Visualisatie
Things To Make And Do

Fotografie
© Onderwijsraad, Den Haag

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, april 2026